Latindadd

Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social

CRISIS CLIMÁTICA, DEUDA Y RECUPERACIÓN EN UN CONTEXTO DE CRISIS MÚLTIPLE

Una mirada desde la Justicia Climática en América Latina y El Caribe

Crisis climática, deuda y recuperación en un contexto de crisis múltiple

Una mirada desde la Justicia Climática en América Latina y El Caribe

Editado por:
Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social - Latindadd 2023
Jr. Mariscal Miller 2622, Lince, Lima - Perú
Teléfono: (51)(1)711-1914
latindadd@latindadd.org
www.latindadd.org

Coordinación General Latindadd:
Carlos Bedoya

Coordinación de área:
Patricia Miranda

Elaboración:
Carola Mejía Silva

Comentarios y aportes:
Patricia Miranda
Rodolfo Bejarano
Daniela Berdeja
Raúl Mauro

Diseño y diagramación:
José Luis Mancilla

Este informe se elaboró con el apoyo financiero de: Forge, Open Society Foundation (OSF), Sage Fund y Ford Foundation. El contenido de esta publicación es de responsabilidad absoluta de LATINDADD y autores/as y de ninguna manera puede ser tomado para reflejar las opiniones de los financiadores.

Fecha de publicación: Enero, 2023

Latindadd
Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social

CRISIS CLIMÁTICA, DEUDA Y RECUPERACIÓN EN UN CONTEXTO DE CRISIS MÚLTIPLE

Una mirada desde la Justicia Climática en América Latina y El Caribe

Por: Carola Mejía, LATINDADD

Enero, 2023

Principales hallazgos

Recuperación verde, justa y sostenible

- El proceso de recuperación económica post COVID19 que se emprendió desde 2020 no fue bien aprovechado, ya que incrementó la brecha de desigualdad entre ricos y pobres, con un impacto negativo que recayó principalmente en grupos históricamente desprotegidos. Por otro lado, las inversiones y el gasto público se orientaron hacia sectores tradicionales, altamente extractivos y contaminantes, desperdiciando la oportunidad de atender también las crisis ambientales, como la climática y la de pérdida de biodiversidad. Por ejemplo, hay estimaciones que indican que, en 2020, 33 países de América Latina y el Caribe (ALC) destinaron sólo 0,5%, de porcentaje de gasto ambientalmente sostenible sobre el total de gasto en recuperación, significativamente inferior al 19,2% calculado como media mundial (PNUMA, 2021).

Deuda y crisis climática

- El contexto de crisis múltiple ha derivado en un incremento en los niveles de deuda en el sur global desde 2020, que, de no atenderse oportunamente, podría derivar en una crisis de deuda en varios países.

- El endeudamiento público en ALC, tanto interno como externo, aumentó de 67,9% a 77,4% del PIB entre 2019 y 2020, y en 2021 alcanzó el 71,8% del PIB (FMI, 2022).

- En 2021 el servicio de deuda en ALC representó el 91% del gasto social total (educación, salud y protección social) (Martin and Waddock, 2022). Asimismo, la priorización del pago del servicio de deuda también presiona a los países del sur global a seguir invirtiendo en sectores extractivos, retrasando la transición energética hacia modelos bajos en carbono y generando conflictos en territorio e impactos negativos a nivel socioambiental.

- La mayoría de los países de ALC son países de renta media, por lo que tienen más dificultades para acceder a los mecanismos de alivio de la deuda o a la financiación en condiciones favorables (LATINDADD, 2021b).

- El presente reporte evidencia que la crisis climática exacerba la vulnerabilidad de endeudamiento en los países del sur global, afectando principalmente a los grupos más vulnerables. El reporte detalla cinco aspectos clave donde se aborda dicha relación, analizando el caso específico de ALC.

- En 2020, a nivel global, los préstamos fueron el principal mecanismo para canalizar financiamiento climático de fuentes públicas internacionales (72%); en ALC, este dato es aún mayor, alcanzando el 81% (OCDE, 2022).

- A nivel global, los bancos multilaterales de desarrollo (BMDs) canalizaron el 91% de financiamiento climático a través de préstamos (OCDE, 2022), aumentando injustamente los niveles de deuda en el sur global.

- 75% del financiamiento provisto por BMDs fue no-concesional (OCDE, 2022), es decir con condiciones menos favorables, lo cual es bastante cuestionable dado su rol de “bancos de desarrollo”.

- También preocupa mucho que, a nivel global, 62% del financiamiento climático público para proyectos de adaptación también esté siendo canalizado a través de préstamos.

- Dado el poco espacio fiscal de los países del sur global, ante enormes daños y millonarias pérdidas económicas derivadas de eventos climáticos extremos, estos países deben optar por recurrir a más deuda para recuperarse.

- Millonarias cantidades de dinero están fluyendo hacia sectores que aceleran la crisis climática en lugar de atenderla como, por ejemplo, inversiones en combustibles fósiles y en industria armamentista. Por tanto, dinero existe, lo que falta es voluntad política del norte global para priorizar temas urgentes como la agenda climática.

- Dadas las fallas de la actual arquitectura de financiamiento climático, que sigue respondiendo a un sistema neo-colonial, injusto y poco democrático, y reconociendo la estrecha relación que existe entre la deuda y la crisis climática, será muy importante que se implementen nuevas soluciones para movilizar la cantidad de recursos en función a las necesidades reales de los países “en desarrollo”, estimadas en 5.8-5.9 billones de dólares hasta 2030, que siendo los menos responsables de la crisis climática, son los más afectados por sus impactos. Este reporte analiza algunas de las propuestas que circulan para atender la crisis múltiple de manera integral.

- La mayoría de las soluciones o alternativas de recuperación a la crisis múltiple, con potencial para atender los crecientes problemas de endeudamiento, así como la crisis climática, están fuera del espacio de negociaciones en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático CMNUCC, y deben ser consideradas en otras instancias bajo el paraguas de Naciones Unidas.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN		5
1.	**CONTEXTO**	6
1.1	Crisis climática en el marco de una crisis múltiple	6
1.2	Crisis climática en América Latina y el Caribe	8
1.3	¿Avanzó la región hacia una recuperación verde, justa y sostenible?	8
1.4	Deuda en América Latina y el Caribe	11
2.	**ANÁLISIS DEL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO EN 2020**	13
2.1	Relación crisis climática y deuda	16
2.2	Daños y pérdidas derivadas de la crisis climática	20
3.	**ANÁLISIS DE PROPUESTAS PARA ABORDAR LA CRISIS CLIMÁTICA, LOS PROBLEMAS DE DEUDA EN ALC Y ALCANZAR UNA RECUPERACIÓN VERDE, JUSTA Y SOSTENIBLE, EN UN CONTEXTO DE CRISIS MÚLTIPLE**	22
4.	**CONCLUSIONES**	29
BIBLIOGRAFÍA		32

Presentación

El contexto de crisis múltiple, sumado a los impactos de la guerra entre Rusia y Ucrania sobre los precios, los energéticos y la seguridad alimentaria a nivel global, hace que sea urgente tomar medidas inmediatas con mirada integral de las agendas: económica, ambiental y de desarrollo. Estas medidas deben traducirse en soluciones reales que resuelvan los problemas desde una mirada sistémica y transformadora, reconociendo que los actuales sistemas económicos y financieros imperantes a nivel global, son los principales causantes de muchas de las crisis que enfrenta la humanidad y que ponen en riesgo incluso su subsistencia en el planeta, como la crisis climática, así como de la gran brecha de inequidad que existe y que afecta desproporcionadamente a la mayoría de la población. Lamentablemente, ello no ocurrió en el marco del proceso de recuperación post COVID emprendido desde 2020 en la región.

En América Latina y el Caribe se observa que el nivel de endeudamiento se ha incrementado en los últimos años, y pone a 10 países muy cerca de una situación bastante seria de crisis de deuda, similar a la que ocurrió en la década de los ochenta. Por otro lado, a pesar de ser responsable solo del 11% de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) que generan el cambio climático, es una región altamente vulnerable a los impactos negativos de la crisis climática, que ya están cobrando vidas y enormes costos económicos a los países de la región que, en muchos casos, deben ser cubiertos con más deuda.

Por otro lado, LATINDADD ha venido analizando desde una mirada de justicia climática y económica el impacto del financiamiento climático, comprometido por los países del norte global en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), observando incumplimiento, insuficiencia y problemas en el acceso, así como en la distribución entre mitigación y adaptación, además de la generación de más deuda para los países menos responsables de la crisis climática, situación que es sumamente injusta y debe ser denunciada en el marco de las responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Por todo ello, el presente documento se consolida en un nuevo aporte desde LATINDADD, sobre la situación de la recuperación post pandemia, el financiamiento climático y la estrecha relación con el tema de la deuda en la región, en base a datos actualizados y considerando el desafiante contexto de crisis múltiple que enfrenta la humanidad, agravado por los impactos negativos de la guerra entre Rusia y Ucrania; analiza alternativas y hace un llamado general a una reforma urgente e inmediata de la arquitectura financiera internacional, considerando el poco tiempo que le queda a la humanidad para atender oportunamente la crisis climática, a tiempo de avanzar también hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible. El tiempo se acaba ¡el futuro es ya!

1. Contexto

1.1 Crisis climática en el marco de una crisis múltiple

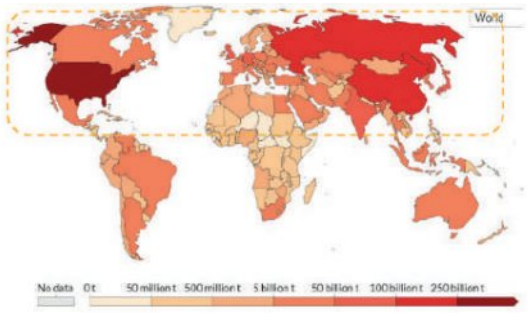
El mundo está viviendo un momento muy complejo, en el que varias crisis han convergido, entre ellas la crisis sanitaria relacionada a la pandemia de Covid-19 que, si bien inició en 2020, aún no se ha logrado controlar totalmente y continúa cobrando víctimas y planteando desafíos principalmente para los países más vulnerables. También la crisis económica que se agravó como producto de las medidas aplicadas a nivel global para controlar la propagación de la pandemia, y que ahora también está relacionada a altos niveles de inflación producidos por la actual guerra entre Rusia y Ucrania, que entre otras cosas, causó el aumento del precio de los combustibles fósiles y de los fertilizantes, con efectos muy negativos para la disponibilidad de alimentos y la seguridad alimentaria.

Asimismo, producto de modelos de desarrollo altamente insostenibles como el capitalismo y el extractivismo, históricamente perpetrado desde los países del norte hacia los países del sur global, alimentados por altos niveles de consumo especialmente en el norte global, el planeta también ha sobrepasado sus límites naturales y se enfrenta actualmente a dos crisis ambientales muy serias que ponen en riesgo la vida de las personas y de millones de especies: la crisis climática y la crisis de pérdida de biodiversidad, ambas muy relacionadas entre sí.

El último informe de mitigación publicado en 2022 por el Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) muestra que la humanidad solo tiene hasta 2025 para alcanzar el pico máximo de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que permitirá enfrentar de manera oportuna la crisis climática y limitar el aumento de la temperatura a 1.5°C[1], como escenario seguro para la vida, tal como se trazó como objetivo en el marco del Acuerdo de París (IPCC, 2022) y se reafirmó durante la COP27 realizada en Egipto en 2022. Aunque a nivel internacional se ha reconocido que muchos países, principalmente del norte global, tienen una "histórica deuda climática" (ver figura 1), los eventos climáticos extremos están afectando principalmente a los países del sur global (ver figura 2) que son los menos responsables en la generación de emisiones de GEI y los cuales no cuentan con recursos suficientes para invertir en acción climática ni para recuperarse de estos desastres, que representan miles de millones de dólares en pérdidas y daños, además de otras afectaciones que no pueden ser contabilizadas económicamente.

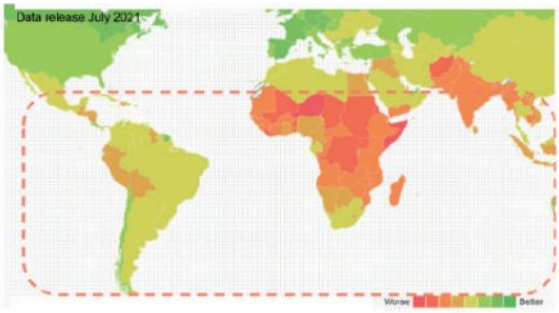
1 En el marco del Acuerdo de París y el Acuerdo de Glasgow, la comunidad internacional se comprometió a reducir las emisiones globales de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en 45% a 2030, en relación con los niveles de 2010 para limitar el aumento de la temperatura global a 1.5°C, por ello, según el IPCC, hasta 2025 se debe lograr el máximo nivel de emisiones de GEI para posteriormente cambiar la tendencia hacia la reducción que se planteó como objetivo, lo que le dejaría a la humanidad menos de 3 años para lograrlo..

Figura 1. Emisiones acumuladas de dióxido de carbono (CO2), 2020



Fuente: Our World Data based on the Global Carton Project

Figura 2. Mapa de vulnerabilidad climática (Índice ND-Gain2019)



Fuente: Universidad de Notre-Dame, 2021

En el marco de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, reconocidas bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) los países del norte global (principalmente Estados Unidos, Rusia, los países de la Unión Europea, China y Japón) y las grandes corporaciones petroleras son los principales responsables de la crisis climática y, por tanto, los que deben que deben realizar los principales esfuerzos para frenar sus inversiones en combustibles fósiles, cambiar sus matrices productivas y energéticas, y reducir su consumo de recursos y energía para transitar más rápido hacia nuevos modelos de desarrollo bajo en carbono, sin que ello profundice el extractivismo en los países del sur, garantizando una transición justa y un proceso serio de descarbonización. También es importante mencionar que existe una gran e injusta brecha si se considera el percentil de ingreso de la población, ya que entre 1990 y 2015 se observó que el 10% de la población más rica del mundo generó el 52% de las emisiones de carbono acumuladas y sólo el 1% más rico causó el doble de emisiones de carbono que el 50% más pobre (OXFAM, 2020).

Estos grandes responsables también deberían reparar la histórica deuda climática que le han dejado a la humanidad, canalizando mínimamente dinero que no genere deuda hacia los países que están menos preparados para enfrentar la crisis climática y que ya están sufriendo enormes daños y pérdidas derivadas de eventos climáticos. La meta de movilización de USD 100.000 millones anuales desde 2020, como compromiso de financiamiento climático asumido por los países del norte global en 2009 en Copenhague aún no se ha cumplido y ha demostrado ser altamente insuficiente para responder a las necesidades reales para atender la crisis climática.

También es altamente preocupante que, a nivel global, lo que se está haciendo en cuanto a compromisos climáticos e implementación sea altamente insuficiente para alcanzar los objetivos trazados en el marco del Acuerdo de París. De hecho, el último reporte de síntesis de la CMNUCC revela que, si se cumplieran al 100% los compromisos climáticos de 193 países, en lugar de reducir las emisiones en 45% a 2030 como establece el Acuerdo de París, se estarían incrementando en 11%, conduciendo a un aumento de la temperatura del planeta superior a 2.5°C (CMNUCC, 2022a).

También preocupa bastante que en el marco de la CMNUCC y a nivel de los bancos multilaterales de desarrollo, se están promoviendo falsas soluciones como los mercados de carbono, la carbono neutralidad[2], las tecnologías de captura de carbono, al sector privado como el gran salvador y mecanismos financieros que profundizan el neo-colonialismo, como más préstamos y bonos verdes, cuando lo que se requiere es acción urgente, principalmente del norte global para realizar transformaciones en el sistema de desarrollo capitalista/extractivista/consumista y en el sistema financiero internacional.

También es preciso mencionar que la guerra entre Rusia y Ucrania está desviando las prioridades y los recursos económicos de los países más contaminantes, hacia la industria de las armas y los combustibles fósiles, pudiendo acelerar la crisis climática en lugar de atenderla, debilitando la agenda y poniendo en riesgo el cumplimiento del Acuerdo de París y los compromisos de movilización de financiamiento climático.

1.2. Crisis climática en América Latina y el Caribe

Pese a no ser altamente responsable de la crisis climática[3], América Latina y el Caribe (ALC) es una de las regiones más vulnerables a los impactos del cambio climático, lo que se suma a vulnerabilidades sociales y económicas que ya afectaban a gran parte de la población y que fueron exacerbadas con la llegada de la pandemia y la recuperación desigual que se dio en el mundo. Un ejemplo de ello es la ocurrencia cada vez más frecuente de eventos climáticos extremos, como huracanes, sequías prolongadas, tormentas y heladas que derivan en inundaciones y afectan la producción de alimentos en toda la región, así como daños en la infraestructura. Otros efectos tienen que ver con el retroceso de glaciares, la propagación de enfermedades como el dengue y con incendios forestales cada vez más incontrolables y que actualmente están afectando a varios países de la región (LATINDADD, 2021a). Todo ello ya ha cobrado muchas vidas y ha costado a los países miles de millones de dólares para cubrir las pérdidas y daños ocasionados por estos eventos climáticos extremos. Por ejemplo, sólo en dos semanas en las que, en 2020, Honduras fue afectada por los huracanes Eta & Iota, en lo peor de la pandemia de Covid-19, murieron 95 personas, 437.000 fueron afectados y las pérdidas económicas superaron los USD 2.000 millones (BID-CEPAL, 2021).

1.3. ¿Avanzó la región hacia una recuperación verde, justa y sostenible?

En 2020, la economía de la región de ALC fue la más afectada en el mundo, cayendo en casi un 7 % debido a la pandemia de COVID-19, la cual no solo tuvo repercusiones económicas, sino muchos impactos sociales que incrementan la vulnerabilidad de la región y afectan desproporcionadamente a los grupos más desprotegidos e históricamente discriminados. Si bien la economía de la región se recuperó en 2021 un 6,3% (CEPAL, 2022a), se espera un 3,7% en 2022 y un reducido crecimiento de 1,3% para 2023[4].

2 La narrativa de la "carbono neutralidad" puede ser un incentivo perverso para que los grandes contaminadores prefieran optar por compensar sus niveles de emisiones, en lugar de reducirlas.

3 ALC aporta el 11% de las emisiones acumuladas de GEI a nivel global (IPCC, 2022)

4 En base a proyecciones de CEPAL disponibles en la siguiente tabla: https://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/tabla_pib_2022-2023_es.pdf

Esto ha agravado aún más la precaria situación de gran parte de la población que vive en el "día a día", carente de empleos adecuados y servicios básicos de calidad que brinda el Estado, situación en la que las mujeres, las familias pobres y las comunidades indígenas son las más afectadas.

La pandemia también hizo retroceder a la región varios años en términos de pobreza y desigualdad, dejando a 11 millones de personas más en pobreza extrema y aumentando la desigualdad (CEPAL, 2022b). Sin embargo, el número de multimillonarios en la región aumentó y su patrimonio creció un 14% entre 2019 y 2021 (CEPAL, 2022b). Considerando el limitado espacio fiscal de los países Latinoamericanos, así como el alto costo financiero público de la pandemia hasta la fecha, que ha reducido la recaudación tributaria y el aumento del gasto, los países tuvieron que recurrir a un mayor endeudamiento para financiar su recuperación.

Si bien el contexto era muy desfavorable, también representaba la oportunidad perfecta para acelerar la transición hacia nuevos modelos de desarrollo, más justos, sostenibles y resilientes, reconociendo que también se enfrentaba una crisis climática que no dejó de golpear a los países. Es así, que incluso surgieron varias iniciativas de sociedad civil, exigiendo una transformación de los sistemas económicos, en el marco de una recuperación más integral y que realice cambios sistémicos, para atender también las otras crisis que han sido causadas por modelos insostenibles de desarrollo como el capitalismo y el extractivismo. Algunos ejemplos de ellos fueron la iniciativa Reactivación Transformadora, el Pacto Eco-social del Sur y Nuestra América Verde, entre otras, que no solo plantearon demandas, sino también propuestas.

Desde LATINDADD se realizó un seguimiento a cómo fueron estructurados los paquetes de recuperación económica de 6 países de la región[5], observando que varios países como Brasil y Ecuador recurrieron al endeudamiento público interno y externo, con emisión de bonos o préstamos de organismos internacionales, dado el reducido espacio fiscal propio. Se evidenció que, entre las medidas económicas y productivas aplicadas por los países analizados, enfatizaron en el sostenimiento del empleo mediante la protección de la liquidez y la subsistencia de las unidades productivas afectadas, con cobertura importante, pero con requisitos y procesos asociados que excluyeron a segmentos claves como medianas y pequeñas empresas (Mypes) e informales.

En el ámbito social, los países analizados otorgaron transferencias monetarias y no monetarias, teniendo limitaciones que surgen de los padrones para la habilitación de los beneficios o en los sistemas de control para garantizar la eficiencia del uso de recursos. Se resaltan implementaciones que atendieron las necesidades inmediatas de la emergencia, sin embargo, algunos grupos con características específicas de vulnerabilidad (poblaciones indígenas, adultos mayores, personas en condiciones de movilidad humana no regularizada) no recibieron acciones dirigidas —o estas fueron muy escasas—. También fue limitada la inclusión de un enfoque de género y ambiental (LATINDADD, 2022).

Por otro lado, existen otras investigaciones que estimaron qué porcentaje de las inversiones realizadas en el marco del proceso de recuperación, podrían contribuir

5 Los 6 países analizados fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Ecuador.

a la lucha contra las crisis ambientales y considerarse “verdes”. Por ejemplo, una investigación de la ONU Medio Ambiente (PNUMA) y la Universidad de Oxford constató que en 2020, los 33 países de la región destinaron 318.000 millones de dólares a medidas fiscales y de estímulo en respuesta a la pandemia de Covid-19, de los cuales 46.000 millones se destinaron a gastos de recuperación. De ese monto, solo 1.470 millones de dólares se consideran “verdes”, con apenas un 0,5%, de porcentaje de gasto ambientalmente sostenible que es significativamente inferior al 19,2% que se calcula como media mundial (PNUMA, 2021).

El Observatorio Latinoamericano para la Acción Climática (OLAC) también constató que las inversiones realizadas por los países fueron principalmente dirigidas hacia sectores altamente extractivos y contaminantes, como los hidrocarburos, la minería y la agroindustria, así como a proyectos de infraestructura gris, es decir aquellos que no contemplan principios de sostenibilidad y resiliencia (OLAC, 2021).

Por ello, se puede concluir que en general, el proceso de recuperación económica que se emprendió en 2020 no fue bien aprovechado, ya que incrementó la brecha de desigualdad entre ricos y pobres, con un impacto negativo que recayó principalmente en las mujeres, familias de escasos recursos, comunidades indígenas, sector informal, entre otros, además las inversiones y el gasto público se orientaron hacia sectores tradicionales, altamente extractivos y contaminantes, desperdiciando la oportunidad de atender también las crisis ambientales, como la climática y la de pérdida de biodiversidad, que fueron aceleradas en el marco de la pandemia, en lugar de haberse atendido desde una mirada más integral y de largo plazo sobre las decisiones que fueron tomadas.

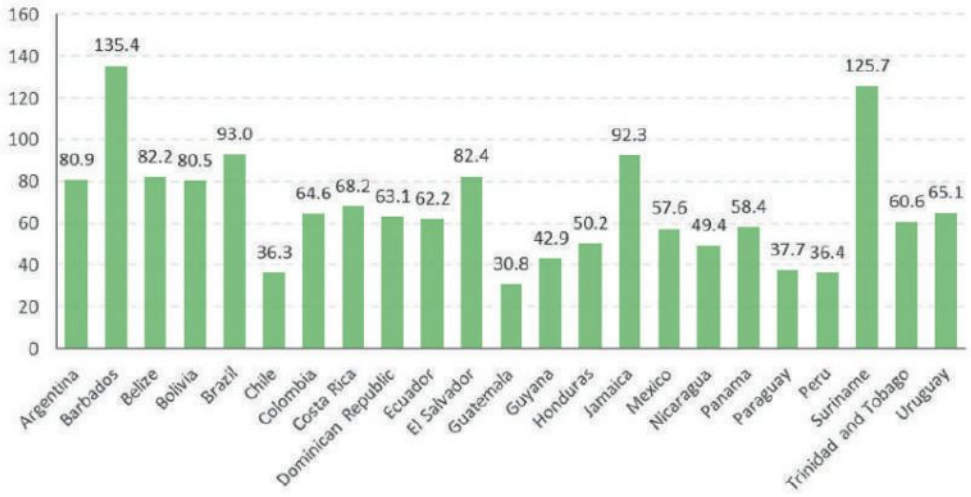
Lo que sí hay que reconocer es que actualmente la humanidad sigue enfrentando un contexto de crisis múltiple, agravado por los impactos de la guerra entre Rusia y Ucrania, por lo que el proceso de recuperación, que debería no ser sólo económica, continuará y seguirá representando una oportunidad de transformación, por lo que los gobiernos deberían tomar decisiones de inversión pública que tengan una mirada no solo de corto plazo, si no mucho más integral de todos los problemas y crisis que han convergido, y que pongan al centro de estas decisiones la vida y el apoyo principalmente a los grupos más vulnerables a cualquier crisis, que son siempre los mismos. Seguir priorizando la economía y el corto plazo, solo conseguirán acelerar las crisis ambientales que no podrán ser revertidas ni solucionadas en el futuro.

1.4 Deuda en América Latina y el Caribe

A nivel global, se han identificado 54 países en desarrollo con problemas severos de deuda, 10 de ellos están en América Latina y el Caribe (Jensen, 2022).

El endeudamiento público en ALC, tanto interno como externo, aumentó de 67,9% a 77,4% del PIB entre 2019 y 2020, y en 2021 alcanzó el 71,8% del PIB (FMI, 2022). A continuación, se puede ver el detalle del endeudamiento público de 23 países de la región:

Figura 3. Deuda pública bruta del gobierno central, en 23 países de América Latina y el Caribe, 2021 (en % del PIB)



Fuente: (FMI, 2022)

En 2021, 66% de la deuda pública externa de los países de la región fue con acreedores privados, 23% con acreedores públicos y 11% por uso de crédito del FMI y distribución de Derechos Especiales de Giro (DEG) (Banco Mundial, 2022).

La deuda total de América Latina y el Caribe a 2021 alcanzó casi US$ 2 billones, lo que representa el 21% del total de deuda de países en desarrollo (Banco Mundial, 2022). Asimismo, el servicio de la deuda externa en la región es el más alto entre las economías emergentes y en desarrollo como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios (CEPAL, 2022a).

También es importante considerar que la mayoría de los países latinoamericanos son países de renta media, por lo que tienen más dificultades para acceder a los mecanismos de alivio de la deuda, como la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI) o el Marco Común, creados por el G20 en 2020, o a la financiación en condiciones favorables (LATINDADD, 2021b).

En un escenario de crisis múltiple, la carga de la deuda restringe cada vez más los recursos disponibles para que los estados aborden múltiples crisis. Por ejemplo, en

2021 el servicio de deuda en ALC representó el 91% del gasto social total (educación, salud y protección social) (Martin and Waddock, 2022). Por otro lado, también hay estimaciones que revelan que, en 2021 a nivel global, los países de ingresos más bajos gastaron más de cinco veces más en pagos de deuda externa que en proyectos relacionados a acción climática (Debt Justice, 2021).

Si bien han existido algunas iniciativas de alivio de la deuda adoptadas desde que se inició la pandemia, como el Marco Común o el DSSI, mencionados previamente, la respuesta hasta la fecha ha sido insuficiente, de hecho, varios países necesitarían una reestructuración integral de la deuda soberana para restaurar la sostenibilidad de la deuda (Jensen, 2022).

También es importante mencionar que las metodologías de análisis de sostenibilidad de la deuda de instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), no incluyen de manera adecuada la variable climática y de sostenibilidad.

Por todo ello, LATINDADD cuestiona que en el marco de la actual arquitectura financiera se sigan promoviendo instrumentos como los préstamos y los bonos, en condiciones no concesionales, que acumulan deuda en países del sur global que históricamente enfrentan un crecimiento en el endeudamiento, que tienen grandes limitaciones fiscales y que nunca tendrán la oportunidad real de alcanzar niveles adecuados de desarrollo si continúan en este círculo vicioso del endeudamiento.

Como se verá más adelante, otro elemento altamente preocupante y que vincula a la deuda con la crisis climática, es la gran cantidad de dinero que llega a través de préstamos a países del sur global, en el marco de los compromisos de financiamiento climático realizados por los países del norte global, aumentando los niveles de endeudamiento de manera injusta. Asimismo, gran parte de las pérdidas económicas que los países del sur global ya están teniendo como consecuencia de la crisis climática, deben ser cubiertas con más deuda ante el poco espacio fiscal que tienen los países en un contexto de crisis múltiple.

Es por todo ello que el presente documento pretende ser un aporte desde la región Latinoamericana para comprender mejor la estrecha relación entre la crisis climática y la deuda a través de un análisis del financiamiento climático realizado bajo un lente de justicia climática, económica y social, y considerando el contexto de crisis múltiple que enfrenta la humanidad en este momento, y que no sólo genera obstáculos, sino que también podría representar la oportunidad perfecta para acelerar la transición hacia energías limpias y promover transformaciones sistémicas, en el marco de un proceso de recuperación económica que continúa, tanto en el contexto post-pandemia como considerando los efectos de la guerra entre Rusia y Ucrania, que por ejemplo, ha encarecido el precio de los combustibles fósiles, cuya quema es el principal factor emisor de dióxido de carbono (CO_2) que agrava el cambio climático.

2. Análisis del financiamiento climático en 2020

Si bien es bastante criticable que a nivel internacional aún no exista una definición universalmente acordada sobre financiamiento climático ni una metodología única para contabilizarlo, el Comité Permanente de Financiamiento de la CMNUCC indica que éste "busca reducir emisiones y fortalecer los sumideros de gases de efecto invernadero (mitigación) y reducir vulnerabilidad y mantener e incrementar la resiliencia (adaptación) de los sistemas humanos y ecológicos a los efectos negativos del cambio climático" (Comité Permanente de Financiamiento, 2014). Éste puede provenir de fuentes públicas, privadas, nacionales o internacionales.

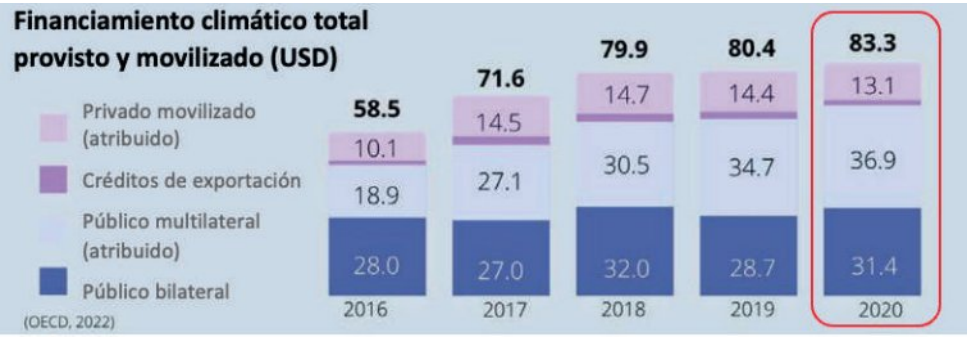
En ese entendido, y reconociendo las limitaciones fiscales que tienen los países (principalmente del sur global) para invertir en medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, el financiamiento climático internacional cobra relevancia y debería constituirse en una forma de reparación de la histórica deuda climática del norte global.

Si bien en 2009, durante la COP15 en Copenhague, los países más responsables de la crisis climática se comprometieron a avanzar hacia una meta colectiva de financiamiento climático de USD 100.000 millones anuales desde 2020, a ser movilizados hacia países más vulnerables al cambio climático, a la fecha no se ha logrado cumplir dicho objetivo. También es bastante cuestionable la forma en la que se ha estado canalizando dicho financiamiento como se verá a continuación.

De acuerdo con el último reporte sobre financiamiento climático de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 2020, los denominados "países desarrollados" lograron movilizar aproximadamente USD 83.300 millones a nivel global, que evidentemente, se encuentra por debajo de la meta establecida de USD 100.000 millones. De acuerdo con un plan de entrega, presentado por Canadá y Alemania, se tiene previsto cumplir con el objetivo en 2023.

Figura 4. Financiamiento climático entre 2016 y 2020

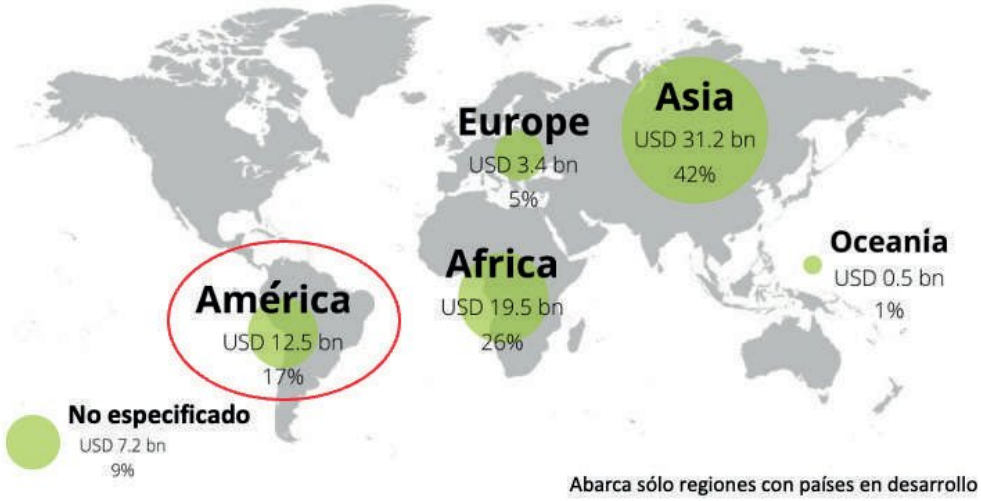
(en miles de millones de dólares)



Fuente: (OCDE, 2022)

Los siguientes gráficos muestran cómo fue distribuido dicho financiamiento por región, por impacto y por tipo de financiamiento:

Ilustración 1. Distribución del financiamiento climático por región, en base a porcentaje anual 2016-2020



Fuente: (OCDE, 2022)

Figura 5. Financiamiento climático por impacto (2020)

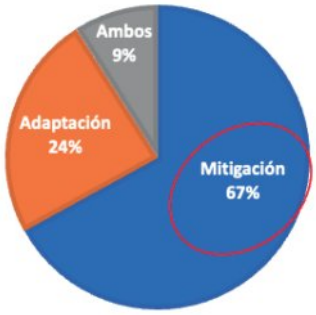


Figura 6. Financiamiento climático por tipo de fuente

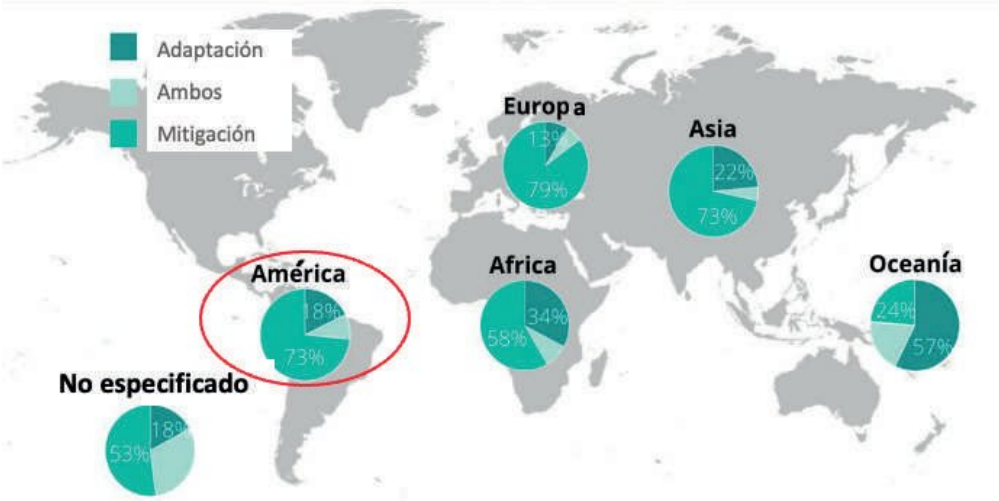
Fuente: (OCDE, 2022)

Como se puede observar, si se analiza el flujo promedio anual de financiamiento climático movilizado entre 2016-2020 por región, es evidente que ALC sólo recibe aproximadamente el 17%, siendo Asia la región que se beneficia más de los recursos movilizados (42%).

Si se analiza por tipo de impacto, se puede observar que en 2020 aún existe una brecha importante entre el financiamiento climático que es destinado a proyectos de mitigación (67%), respecto al financiamiento que es para adaptación (24%) y que regiones como ALC requieren con urgencia, ya que como se mencionó previamente, son altamente vulnerables a los impactos negativos de la crisis climática y requieren aplicar medidas adecuadas para poder responder de mejor manera. El tercer gráfico también revela que, del financiamiento climático contabilizado en 2020 por OCDE, 82% corresponde a financiamiento público, principalmente de entidades y fondos multilaterales (44%), seguido de entidades públicas bilaterales (38%).

El siguiente gráfico también revela que en América Latina y el Caribe, 73% del financiamiento es para proyectos de mitigación, cuando la prioridad debería ser para adaptación, considerando las necesidades actuales y las serias afectaciones que la crisis climática ya está teniendo sobre los países de la región, y dentro de ellos, desproporcionadamente sobre los grupos históricamente discriminados.

Ilustración 2. Distribución del financiamiento climático por región e impacto (2016-2020, %)



Fuente: (OCDE, 2022)

Si bien el financiamiento climático es importante para avanzar hacia un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima, principalmente en países de ingreso bajo y medio que tienen limitaciones fiscales, aún es insuficiente[6], poco accesible, lento (un proyecto puede demorar hasta 5 años en ser aprobado por fondos climáticos) y se canaliza principalmente a proyectos de mitigación, y de manera injusta principalmente a través de préstamos que aumentan la deuda en países del Sur Global, como se analizará con más detalle en la siguiente sección.

También genera mucha preocupación que instancias multilaterales como el Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo (BMD), están promoviendo la emisión de bonos verdes, que es, nada más y nada menos, otro mecanismo de generación de deuda.

Es importante mencionar que actualmente, en el marco de las negociaciones sobre cambio climático como parte de la CMNUCC y en función a lo que determina el Acuerdo de París, se abrió un proceso (aún vigente) para establecer una nueva meta colectiva cuantificada de financiamiento climático (NCQG por sus siglas en inglés) antes de 2025, en base a necesidades reales y escalando el monto inicialmente comprometido de USD 100.000 millones anuales.

6 Se estima que los "países en desarrollo" requerirán USD 5.8–5.9 billones para el período previo a 2030 para atender la crisis climática, por lo que los montos vinculados a los actuales compromisos de movilización de financiamiento climático (USD 100.000 millones anuales) quedan bastante cortos e insuficientes y deben aumentar (CMNUCC, 2022b).

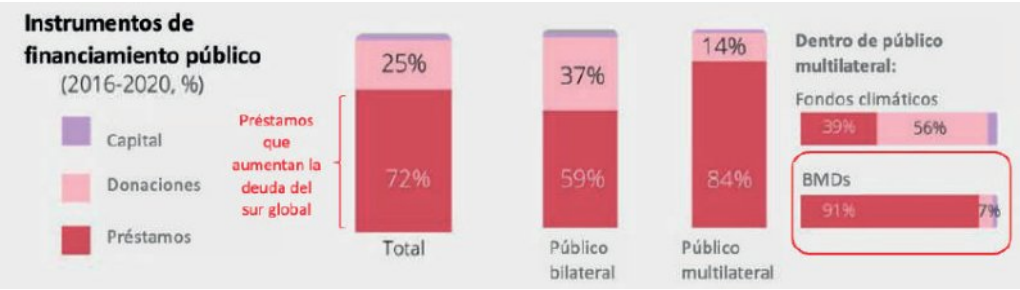
Dicho proceso abre una interesante oportunidad para posicionar el tema de deuda en el marco de la CMNUCC, ya que hasta este año había estado ausente en el marco de las negociaciones sobre cambio climático, estableciendo el problema relacionado a la estrecha relación entre los niveles de deuda y la crisis climática, con un énfasis en la calidad del financiamiento climático y el uso de préstamos como principal instrumento para canalizarlo hacia países más vulnerables, de manera que se pueda demandar una transformación, no sólo de la actual arquitectura de financiamiento climático establecida a nivel global, sino también del sistema financiero internacional.

2.1 Relación crisis climática y deuda

Para fines del presente análisis, la parte más crítica radica en la calidad del financiamiento, es decir cómo se movilizan los recursos a los países beneficiarios.

La siguiente figura revela que no hubo cambios respecto a años anteriores, y que los préstamos son el principal mecanismo para canalizar financiamiento climático de fuentes públicas internacionales (72%). Las donaciones representan sólo 25% del financiamiento climático público internacional movilizado hacia países más vulnerables a la crisis climática. También se puede observar que los bancos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) canalizan el 91% de financiamiento climático a través de préstamos, aumentando injustamente los niveles de deuda de los países del sur global.

Figura 7. Financiamiento climático público global por tipo de instrumento 2016-2020 (en %)

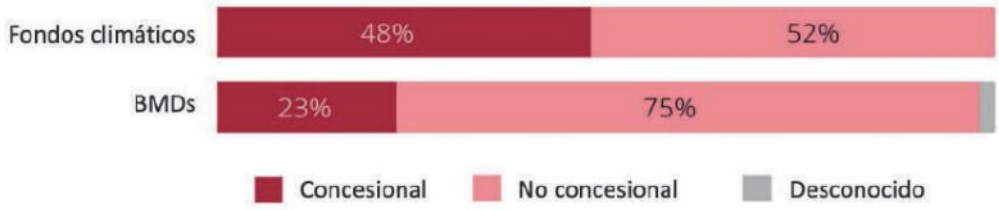


Fuente: (OCDE, 2022)

Desde una mirada de justicia climática, es bastante injusto que sean los países menos responsables los que en realidad están pagando por la histórica deuda climática del norte global, tanto en términos de recepción desproporcionada de los impactos negativos, como en términos de financiamiento, ya que ese 72% de financiamiento climático público que llega en forma de préstamos al sur global, debe ser pagado, en muchos casos con altas tasas de interés asociadas al nivel de riesgo y vulnerabilidad climática de los países que adquieren la deuda.

Por ejemplo, el siguiente gráfico revela el grado de concesionalidad que otorgan los fondos climáticos y los bancos multilaterales de desarrollo (BMD, o MDBs por sus siglas en inglés), a nivel global, revelando que en el caso de las BMD el 75% es financiamiento no-concesional, es decir con condiciones menos favorables para los países prestatarios, lo cual es bastante cuestionable dado su rol de “bancos de desarrollo”.

Figura 8. Proporción de financiamiento climático concesional y no-concesional movilizado por fondos climáticos y Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) en 2020 (%)



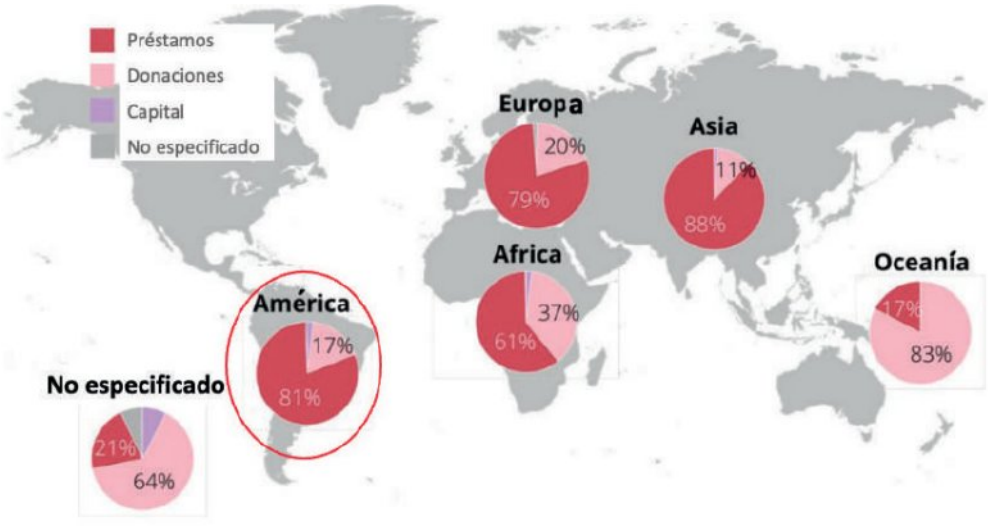
Fuente: (OCDE, 2022)

Esta situación es mucho peor para América Latina y el Caribe, considerando que todos los países de la región, incluso Haití, han sido "graduados" por el Banco Mundial, y son considerados de "renta media o alta", en base a un indicador vinculado al Producto Interno Bruto (PIB) insuficiente para reflejar verdaderamente el grado de vulnerabilidad multidimensional y todos los desafíos sociales, económicos y climáticos que atraviesan los países que son evaluados.

El rol de la banca multilateral de desarrollo fue muy cuestionado y criticado durante la COP27, incluso derivó en la inclusión de un llamado a reformar el rol de estas instituciones, a incrementar su participación en la canalización de financiamiento que no genere deuda y a agilizar los procesos para el acceso (CMNUCC, 2022b).

Asimismo, el siguiente gráfico muestra la proporción de préstamos por región, revelando que América Latina y el Caribe es la segunda región en la que se utilizan más préstamos (81%) después de Asia (88%).

Ilustración 3. Distribución del financiamiento climático por región e instrumento utilizado (2016-2020, %)



Fuente: (OCDE, 2022)

Asimismo, preocupa mucho que, a nivel global, 62% del financiamiento para adaptación también esté siendo canalizado a través de préstamos (ver figura 9), cuando este tipo de proyectos no generan rentabilidad, y por tanto será difícil garantizar un retorno que permita pagar dichos préstamos. Por ello, el financiamiento para la adaptación debería ser con fondos públicos no-reembolsables (donaciones).

Figura 9. Financiamiento climático público global por impacto e instrumento 2016-2020 (%)

Fuente: (OCDE, 2022)

En ese sentido, se puede decir que la crisis climática exacerba la vulnerabilidad de endeudamiento en los países de la región, afectando principalmente a los grupos más vulnerables, lo que implica que se están acumulando injusticia sobre injusticia en el mundo (EURODAD, 2020).

Por lo tanto, es evidente que existe una clara relación entre la deuda y la crisis climática, vinculada principalmente a cinco factores fundamentales:

a) Mayor servicio o pago de la deuda implica:

- Menores recursos fiscales para financiar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático;
- Menores posibilidades de contar con liquidez para recuperarse después de catástrofes;
- Menor posibilidad de financiar otras necesidades/derechos de la población.

b) Mayor deuda implica más presión para la sobreexplotación de recursos naturales e inversiones en actividades extractivas (hidrocarburos, minería, agroindustria) en países del sur global, que genera:

- Profundización del modelo extractivista y limitaciones para una transición a nuevos modelos bajos en carbono y resilientes al clima;
- Aceleración de la crisis climática en lugar de atenderla, limitando también el cumplimiento de compromisos climáticos de los países del sur global, asumidos en el marco del Acuerdo de París;
- Impactos socioambientales y conflictos con las comunidades locales.

c) Hay una correlación entre la vulnerabilidad climática y los riesgos fiscales, que está asociado a:

- mayor posibilidad de que las calificadoras de riesgo reduzcan la calificación

de un país, con efectos negativos para la obtención de financiamiento principalmente internacional;
- mayores costos de los préstamos (mayor tasa de interés) para los países;
- mayor volatilidad macroeconómica;
- mayor riesgo de insostenibilidad de deuda;
- menor prospecto de crecimiento a largo plazo.

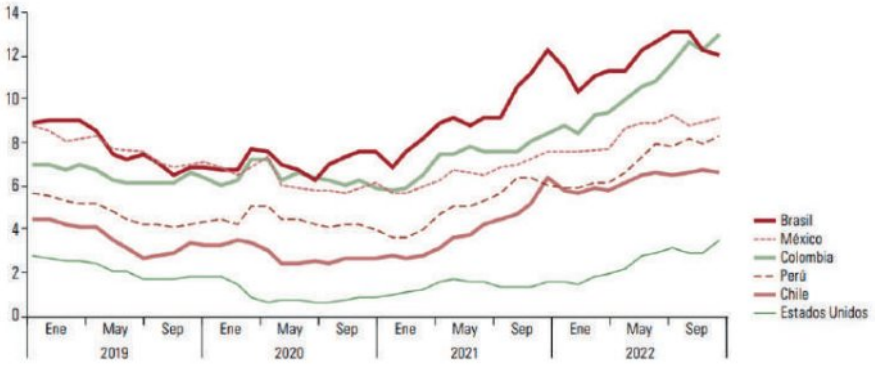
d) Cuando el financiamiento climático recibido es canalizado principalmente a través de créditos, tanto del sector público (bilateral y multilateral) como privado, incrementa los niveles de endeudamiento.

e) Gran parte de los daños y pérdidas económicas relacionadas a los eventos climáticos extremos que ya están afectando a los países del sur global, deben ser cubiertos con más deuda, considerando el limitado espacio fiscal que tienen estos países.

Incluso el FMI reconoce esta estrecha relación en una reciente publicación, indicando que "...por un lado, el cambio climático puede exacerbar las vulnerabilidades de la deuda al impactar la capacidad productiva de los países y su base impositiva, creando costos fiscales (incluso para la reconstrucción después de los desastres naturales) y encareciendo el endeudamiento externo. Por otro lado, los problemas de deuda reducen el espacio fiscal para las inversiones en mitigación y adaptación climática y, por lo tanto, exacerban el cambio climático y/o sus implicaciones adversas" (Chamon, Klok, Thakoor and Zettelmeyer, 2022).

Hay evidencia que refleja que en 2020 los países en desarrollo gastaron más en pagar la deuda que en salud, educación y protección social juntos (UNICEF, 2021). Por otro lado, como se mencionó antes, ALC es la región que paga más por servicio de deuda externa, entre las economías emergentes y en desarrollo como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios (CEPAL, 2022b). En 2021 el servicio de deuda en ALC representó el 91% del gasto social total (educación, salud y protección social) (Martin and Waddock, 2022). También existe evidencia de que, en 2022, la tasa de interés a largo plazo de deuda pública que se cobró a países de la región como Brasil alcanzó el 13% a mediados de año, cuando ésta para países del norte como Estados Unidos, alcanzó sólo el 3% (CEPAL, 2022c):

Figura 10. Tasa de interés a largo plazo de la deuda pública, enero 2019 a septiembre 2022



Fuente: (CEPAL, 2022c)

Durante la COP27, realizada entre el 6 y 18 de noviembre de 2022 en Sharm El-Sheikh, Egipto, se resaltó tanto en el ámbito político, técnico como en las movilizaciones de la sociedad civil, la necesidad de buscar alternativas de financiamiento que aborden de manera integral la potencial crisis de deuda en la que se encuentran varios países de ingreso bajo y medio, como consecuencia de la convergencia de crisis y un sistema financiero neocolonial que principalmente promueve préstamos en condiciones no concesionales o poco favorables, especialmente para países de ingreso medio, que es el caso de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. En ese sentido, no solo hubo argumentos, sino también propuestas relacionadas a la reestructuración de la deuda, al uso de canjes de deuda por acción climática, especialmente ante eventos climáticos extremos, a la creación de un programa del FMI para canje de deuda por clima propuesto por el nuevo presidente de Colombia, Gustavo Petro, e incluso una iniciativa presentada por Egipto como presidencia de la COP27 denominada "Coalición de Deuda Sostenible", que si bien no forma parte de los compromisos vinculantes a todos los países o "partes" de la CMNUCC, sienta un buen precedente para tratar del tema de manera integral junto a la búsqueda de soluciones a la crisis climática (LATINDADD, 2022).

Por otro lado, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) presentó una declaración de países Latinoamericanos donde se abordó principalmente el tema de financiamiento, incluyendo el tema de la deuda y los canjes como posibles fuentes alternativas para los países deudores (CELAC, 2022). También se puso en la mesa la propuesta del gobierno de Barbados, denominada Iniciativa Bridgetown, con alternativas vinculadas a reformar la arquitectura financiera, por ejemplo a una nueva emisión de DEG para impulsar la transición energética, un rol más activo de la banca multilateral en la otorgación de financiamiento concesional y medidas de inyección inmediata de liquidez como, por ejemplo, la eliminación de sobrecargos cobrados por el FMI (BARBADOS, 2022).

El documento final de la COP27, denominado "Plan de Implementación de Sharm El-Sheikh", también hace un llamado a reformar el rol de la banca multilateral de desarrollo y el sistema financiero internacional, mencionando, por ejemplo, la necesidad de que aumenten el financiamiento climático y lo canalicen a través de subvenciones, garantías e instrumentos distintos de deuda, teniendo en cuenta los actuales niveles de endeudamiento (CMNUCC, 2022b).

2.2 Daños y pérdidas derivadas de la crisis climática

Otro tema que preocupa bastante a los países del sur global, y que se ha consolidado en una bandera común o demanda conjunta de los países vulnerables como parte de las negociaciones sobre cambio climático en el marco de la CMNUCC, es el tema de daños y pérdidas. Ello hace referencia a todos los daños y pérdidas económicas, así como aquellas intangibles (como afectaciones en prácticas culturales), que ya se están enfrentando como consecuencia del impacto de eventos climáticos extremos.

En 2022, durante la COP27, se reconoció que la crisis climática ya está teniendo impactos inmediatos, que serán cada vez más devastadores si no se toman las medidas adecuadas en esta década, y se logró dar un paso muy importante, con la aprobación

de la creación de un mecanismo financiero para canalizar financiamiento climático adicional para cubrir daños y pérdidas en países vulnerables a la crisis climática. Si bien es un proceso que podría llevar varios años, reconoce que la crisis climática ya está teniendo impactos devastadores ahora, afectando desproporcionalmente a los países menos responsables del problema, y dentro de ellos a los grupos que históricamente han sufrido discriminación, entre ellos, mujeres en toda su diversidad, infancias, juventudes, pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades locales, personas con discapacidad, diversidad sexual, pequeños productores rurales, migrantes, hogares de menores ingresos y adultos mayores.

En el marco del Atlas de Vulnerabilidades desarrollado entre LATINDADD y JUBILEE USA, se constató que la pérdida económica desde el año 2000 en 26 países de América Latina, superan los USD 122.000 millones, cifra que podría estar significativamente subestimada por la falta de reporte sobre pérdidas y daños derivados de eventos climáticos extremos, principalmente en años pasados.

Por otro lado, un reporte reciente del grupo V20, que agrupa a los 58 países más vulnerables entre los que figuran Costa Rica y Colombia, indica que, en las últimas dos décadas, los países del V20 perdieron aproximadamente USD 525.000 millones por eventos climáticos extremos.

Asimismo, hay que destacar como un caso representativo durante la COP27 y a lo largo de 2022, el de Pakistán, que por severas inundaciones ocurridas enfrentó la muerte de más de 1.700 personas, la afectación de 33 millones de personas, el desplazamiento de 8 millones de personas (Reliefweb, 2022) y una pérdida económica estimada en 40.000 millones de dólares que el gobierno de ese país hasta ahora no pudo cubrir, ni con el apoyo internacional que recibió en su momento, y por la limitada concesionalidad del apoyo financiero dada su clasificación como país de renta media (LATINDADD, 2022). Desde la perspectiva de justicia climática es importante mencionar que Pakistán es responsable de menos del 1% de las emisiones de GEI que causan la crisis climática, y sin embargo, es altamente vulnerable a sus impactos (NOTICIAS ONU, 2022).

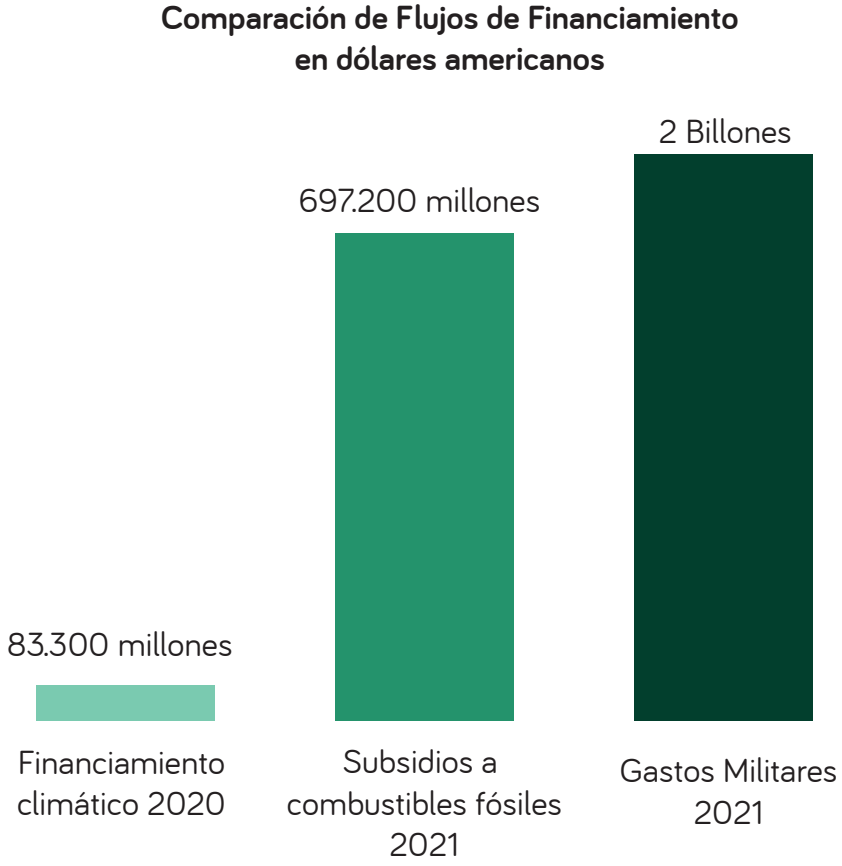
Ante la falta de recursos fiscales para recuperarse de eventos climáticos extremos, y ante la ausencia de un mecanismo financiero para daños y pérdidas que se encuentre operativo, los países del sur global no tienen otra opción que recurrir a más deuda, abonando aún más el serio problema de endeudamiento que ya se explicó en el punto anterior.

Es por ello, que la constitución del nuevo fondo para daños y pérdidas, aprobado durante la COP27, debe considerar la canalización de recursos públicos adicionales de los principales responsables de la crisis climática hacia los países que enfrenten eventos climáticos extremos, a través de mecanismos y ventanillas que sean ágiles, de acceso directo y que se canalicen a través de instrumentos que no generan deuda (por ejemplo, donaciones). Ante todas las dificultades que representa la actual arquitectura de financiamiento climático, será importante buscar alternativas distintas, que podrían establecerse incluso fuera de la CMNUCC.

3. Análisis de propuestas para abordar la crisis climática, los problemas de la deuda en ALC y alcanzar una recuperación verde, justa y sostenible en un contexto de crisis múltiple

Como parte de la evaluación que realizó LATINDADD sobre los resultados de la COP27, se observó que millonarias cantidades de dinero están fluyendo hacia sectores que acelerarán la crisis climática en lugar de atenderla, como por ejemplo inversiones en combustibles fósiles (a nivel global en 2021 se gastaron USD 697.200 millones en este tipo de subsidios) y la industria armamentista (en 2021 los gastos militares a nivel global sobrepasan los USD 2 billones y con la actual guerra entre Rusia y Ucrania es muy probable que se hayan incrementado mucho más) (LATINDADD, 2022). El siguiente gráfico lo ilustra de manera comparativa con el financiamiento climático movilizado en 2020:

Figura 11. Comparación de flujos de financiamiento (en dólares americanos)



Fuente: Elaboración propia en base a (OECD, 2021), (OCDE, 2022), (SIPRI, 2022)

En ese entendido, es evidente que dinero existe, lo que falta es voluntad política para priorizar temas urgentes como la atención de la crisis climática en un momento tan crítico y que constituye la última oportunidad que tendrá la humanidad de garantizar su propio futuro en el planeta.

A continuación, se realizará un breve análisis de algunas propuestas que han surgido para abordar la crisis climática y la crisis de deuda de manera simultánea, y que podrían contribuir a la búsqueda de una recuperación verde, justa y sostenible a la crisis multidimensional que enfrenta la humanidad, que como se mencionó anteriormente, es un proceso que continuará y que aún representa una oportunidad para acelerar la transición a nuevos modelos de desarrollo que promuevan la justicia social, económica y climática:

1. Financiamiento climático no reembolsable
2. Cancelación total y/o parcial de la deuda ante eventos climáticos extremos
3. Canje de deuda por acción climática
4. Alivio de deuda para una recuperación verde e inclusiva
5. Nueva emisión de Derechos Especiales de Giro (DEG)
6. Medidas fiscales (Impuestos verdes / impuestos a los grandes contaminadores / eliminación progresiva de subsidios a combustibles fósiles / impuestos a la riqueza)

Propuesta	Aspectos positivos	Aspectos negativos
1. Financiamiento climático no reembolsable (donaciones, subvenciones, capital semilla) y nuevo fondo para daños y pérdidas	No generaría más deuda en los países del sur global y respondería a la demanda de consolidar al financiamiento climático como un tipo de "reparación" de los países históricamente responsables de la crisis climática, considerando las serias afectaciones que esta crisis está teniendo actualmente en los países más vulnerables y menos responsables de este problema global. Lo ideal sería que este tipo de financiamiento vaya principalmente a medidas de adaptación y a cubrir daños y pérdidas, en el marco del nuevo fondo aprobado durante la COP27. Es un pedido importante, tanto a nivel de autoridades, como de los negociadores de los países del sur global en el marco de las discusiones técnicas que se realizan para establecer la Nueva Meta Colectiva Cuantificable de financiamiento climático, que regirá desde 2025.	Depende de voluntad política de países del norte, Fondos climáticos y BMDs que hasta ahora no han mostrado mucha voluntad para optar por esta posibilidad, ya que los números revelan que, en 2020, sólo 25% del financiamiento climático público llegará a países del sur como donaciones. Los datos para BMD son más desalentadores, ya que sólo 7% fue canalizado a través de donaciones. El establecimiento de un nuevo fondo para cubrir daños y pérdidas abre una posibilidad importante, pero al estar bajo el mandato de la CMNUCC corre el riesgo de tomar mucho tiempo en su consolidación (podrían ser años), y sería negativo que sea igual a los otros fondos que han demostrado ser muy burocráticos, con muy poco acceso directo por actores no estatales, y con problemas para su capitalización.

2. Cancelación total y/o parcial de la deuda ante eventos climáticos extremos	Si bien no es positivo que el número de eventos climáticos extremos y su nivel de afectación vayan en ascenso, ello sienta un precedente importante en el marco de las negociaciones sobre cambio climático, ya que en definitiva no es más un problema que pueda afectar en el futuro, si no que ya está teniendo graves impactos que afectan desproporcionadamente a los países y grupos menos responsables. Es por ello que, durante la COP27, no solo hubo argumentos para atender la crisis climática y la potencial crisis de deuda de manera integral y con medidas que busquen solucionar ambos problemas, reconociendo que las deudas del sur global han aumentado mucho en los últimos dos años, también hubieron propuestas tanto a nivel político como desde la sociedad civil, para cancelar deudas en los países del sur global, de manera que puedan contar con recursos fiscales para atender la crisis climática, especialmente después de un evento climático extremo. LATINDADD ha impulsado este tipo de medidas, por ejemplo, a través de la solicitud de moratoria y reestructuración de la deuda para el rescate y reconstrucción en Centroamérica, después de los huracanes Eta e Iota en 2020. Por otro lado, en el marco de la iniciativa Bridgetown, presentada por el gobierno de Barbados, se indica que se requiere un mecanismo global para elevar las subvenciones para reconstrucción ante cualquier desastre climático que haya afectado a un país.	La deuda de los países del sur no es solamente con otros países del norte o con BMD, con quienes quizá sería un poco más sencillo negociar este tipo de medida, si hubiera voluntad política de parte de los acreedores. La mayor parte de la deuda pública externa de los países de la región (66% en 2021) es con acreedores privados, lo que podría complicar llegar a este tipo de acuerdos. Es por ello, entre otras cosas, que la las OSC que trabajan en justicia económica que forman parte de la campaña global "No hay justicia climática sin justicia de deuda"[7], demandan y proponen, entre otras cosas, la creación de un mecanismo de arbitraje dentro de Naciones Unidas para resolver temas de deuda, que incluya acreedores públicos y privados.

7 LATINDADD es parte de esta campaña global junto a 241 organizaciones y redes de la sociedad civil del mundo.

3. Canje de deuda por acción climática	Este tipo de medidas ha comenzado a proponerse cada vez más en el último tiempo, incluso han salido documentos que los analizan, como un reciente documento de investigación del FMI. Han surgido también propuestas que van más allá de canjes bilaterales o tripartitos. Durante la COP27, también hubo una propuesta de Pakistán y del secretario de Naciones Unidas, para implementar canjes de deuda ante eventos climáticos extremos, que permitan canalizar recursos fiscales para atender la emergencia. Asimismo, durante la COP27, hubo propuestas incluso más ambiciosas, como la del presidente de Colombia, Gustavo Petro, que durante su intervención en la COP27 propuso que el FMI implemente un programa de canje de las deudas de todos los países "en desarrollo", por inversiones en mitigación y adaptación al cambio climático.	Las experiencias que hubo hasta ahora han demostrado que la porción sujeta al canje ha sido en una escala pequeña y en muchos casos puede llevar tiempo la negociación, así como altos costos administrativos. Otro problema podría estar vinculado al hecho de que gran parte de las deudas son con acreedores privados y multilaterales, que no tienen grandes antecedentes de formar parte de canjes de deuda. También hay gobiernos en la región, que desconfían de estos mecanismos desde la mirada de soberanía y justicia climática, considerando que es complejo saber qué país contabilizaría las reducciones de emisiones que se podrían obtener de los proyectos en los que se invierta con recursos liberados de la deuda. Por otro lado, este mecanismo significaría aceptar la legitimidad de la deuda, cuando en gran medida debe ser cuestionada por su origen y uso ilegítimo. También puede haber riesgos de afectación a las poblaciones locales cuando no son partícipes de las decisiones.

4. Alivio de deuda para una recuperación verde e inclusiva	Es muy positivo que ya exista una propuesta muy completa desarrollada por el Centro de Políticas de Desarrollo Global de la Universidad de Boston, la Fundación Heinrich Böll y el Centro para Finanzas Sostenibles en SOAS, de la Universidad de Londres, que ha sido socializada con el FMI, BM y otras instancias. En ella se propone que el FMI y el BM realicen un análisis mejorado de sostenibilidad de deuda, que incluya temas relacionados a cambio climático y sostenibilidad para determinar si un país necesita una reestructuración y alivio de la deuda. También propone crear un Fondo de Garantía para la Recuperación Verde e Inclusiva administrado por el Banco Mundial en estrecha cooperación con los bancos regionales de desarrollo que proporcionaría mejoras crediticias para nuevos bonos que los acreedores privados podrían canjear por deuda antigua con un recorte significativo. Los gobiernos que reciben alivio de la deuda se comprometerían con reformas que alineen sus políticas y presupuestos con la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y el Acuerdo de París, y desarrollarían su propia Estrategia de Recuperación Verde e Inclusiva, también se comprometerían a mejorar la transparencia de la deuda, adoptar prácticas sostenibles de endeudamiento y fortalecer la capacidad de gestión de la deuda pública y la movilización de recursos internos. Una parte de los reembolsos reestructurados se canalizaría a un Fondo para la Recuperación Verde e Inclusiva (o un fondo nacional ya existente que podría usarse para este propósito) que el gobierno usaría para invertir en gastos alineados con los ODS de su elección (VOLZ, U., AKHTAR, S., GALLAGHER, K.P., GRIFFITH-JONES, S., HAAS, J., AND KRAEMER, M., 2020).	Entre lo negativo de esta propuesta se puede mencionar: • Lo complicado que puede ser que el FMI y el BM estén dispuestos a mejorar sustancialmente y pronto su análisis de sostenibilidad de la deuda, para incorporar elementos vinculados a la Agenda 2030 y a la crisis climática. • El tiempo que podría tomar el establecimiento de un nuevo fondo, como el que se propone, así como la definición de su gobernanza. • La voluntad política de los directorios de los bancos multilaterales de desarrollo para establecer el fondo de garantía propuesto. • El interés que podría tener el sector privado para participar de la iniciativa adquiriendo nuevos bonos que podrían canjear por deuda antigua.

5. Nueva emisión de Derechos Especiales de Giro (DEGs)	La emisión de DEG que hubo en 2021 por 650.000 millones de dólares sentó un precedente importante sobre la rapidez y efectividad que puede lograrse si hay voluntad política para realiza una emisión de DEG, que básicamente es liquidez que no incrementa la deuda de los países, que no conlleva ningún tipo de condicionalidades del FMI sobre el país receptor y que pueden ser recursos muy útiles para responder a un contexto de crisis, como la que se enfrenta en este momento.	Lo negativo está relacionado principalmente a cuatro aspectos: • Voluntad política, principalmente de los países accionistas mayoritarios dentro del Directorio del FMI, para realizar una nueva emisión, que pueda enfocarse en la atención de la crisis climática, considerando el contexto de crisis múltiple. • Los criterios actuales de distribución, que toman en cuenta la proporción accionaria de los países en el FMI, y que desde LATINDADD consideramos deberían cambiar y estar basados en algún índice de vulnerabilidad multidimensional y en verdaderas necesidades de financiamiento. • La falta de conocimiento y entendimiento de varios países receptores, que en algunos casos no utilizaron los DEG de la emisión del 2021, por considerar que son instrumentos que podrían generar deuda o que conllevan a condicionalidades del FMI, lo cual no es cierto. • El actual mecanismo de redistribución de DEG no utilizados hacia países más necesitados, denominado “Fondo de Resiliencia y Sostenibilidad (RST por sus siglas en inglés) utiliza préstamos que generan deuda y condicionalidad, y que no resuelven el problema de fondo. En el marco de la iniciativa Bridgetown, Barbados también ha propuesto una nueva emisión de DEG por 650.000 millones de dólares u otros instrumentos de bajo interés y largo plazo para respaldar una agencia multilateral que acelere la inversión privada en la transición hacia modelos bajos en carbono. Si bien LATINDADD comparte la necesidad de una nueva emisión de DEG (idealmente usando distintos criterios de distribución), observa que la prioridad no debería ser la mitigación, si no la adaptación, que es un tema más urgente en el sur global.

6. Medidas fiscales: ▪ **Impuestos verdes** ▪ **Impuestos a los grandes contaminadores** ▪ **Eliminación progresiva de subsidios a combustibles fósiles** ▪ **Impuestos a la riqueza**	Los impuestos verdes pueden ser un mecanismo muy importante para generar recursos para la atención al cambio climático, bajo el principio de "el que contamina paga" que, a su vez, limitaría o desincentivaría la generación de emisiones de sectores altamente contaminantes. Por ejemplo, se podría llegar a acuerdos internacionales para cobrar impuestos a las corporaciones relacionadas a combustibles fósiles, que permitan capitalizar algunos fondos climáticos que sean ágiles como el Fondo Adaptación, o el nuevo fondo para daños y pérdidas. También hay potencial para implementar más impuestos verdes en los regímenes fiscales nacionales. También habría que analizar la posibilidad de promover la eliminación progresiva y recanalización de subsidios que van a industrias fósiles, hacia inversiones en acción climática. Por otro lado, considerando que en general los ricos son quienes contaminan más, los impuestos a la riqueza también podrían ser una buena alternativa. Será importante que las medidas fiscales sean progresivas y garanticen que los nuevos impuestos no sean redirigidos o recaigan en los grupos de menos ingresos de la población, ni en los grupos más vulnerables a la crisis climática.	Se observaron los siguientes problemas: • Las medidas fiscales están fuera de las discusiones y negociaciones que se realizan dentro de la CMNUCC, por tanto, habría que buscar otros espacios, idealmente en el marco de Naciones Unidas. • A nivel de la región, un reciente estudio de LATINDADD sobre impuestos verdes identificó que son muy pocos los casos en los que lo recaudado a través de impuestos verdes cobrados en la región son invertidos en temas ambientales o climáticos (LATINDADD, 2022c).La eliminación progresiva de subsidios es un tema delicado y evitado por muchos gobiernos porque podría derivar en convulsiones sociales. • Asimismo, considerando la alta dependencia económica que los países del sur tienen sobre sectores extractivos como el de hidrocarburos, es un tema delicado y para el cual se requerirá tener un plan claro de descarbonización y transición energética y económica a largo plazo, que es algo que muy pocos países "en desarrollo" tienen.

Fuente: Elaboración propia

4. Conclusiones

El proceso de recuperación económica post pandemia que se emprendió desde 2020 en América Latina y el Caribe no fue bien aprovechado, ya que incrementó la brecha de desigualdad entre ricos y pobres, con un impacto negativo que recayó principalmente en las mujeres, familias de escasos recursos, comunidades indígenas, sector informal, entre otros. Asimismo, las inversiones y el gasto público se orientaron hacia sectores tradicionales, altamente extractivos y contaminantes, desperdiciando la oportunidad de atender también las crisis ambientales, como la climática y la de pérdida de biodiversidad, que fueron aceleradas en el marco de la pandemia, en lugar de haberse atendido desde una mirada más integral y de largo plazo sobre las decisiones que fueron tomadas por los gobiernos.

El contexto de crisis múltiple, sumado a los impactos de la guerra entre Rusia y Ucrania sobre los precios, los energéticos y la seguridad alimentaria a nivel global, hace que sea urgente tomar medidas inmediatas con mirada integral de las agendas: económica, ambiental y de desarrollo. Estas medidas deben traducirse en soluciones reales que resuelvan los problemas desde una mirada sistémica y transformadora, reconociendo que los actuales sistemas económicos y financieros imperantes a nivel global, son los principales causantes de muchas de las crisis que enfrenta la humanidad y que ponen en riesgo incluso su subsistencia en el planeta, como la crisis climática, así como de la gran brecha de inequidad que existe y que afecta desproporcionadamente a la mayoría de la población.

En otras palabras, la humanidad sigue enfrentando un contexto de crisis múltiple, agravado por los impactos de la guerra entre Rusia y Ucrania, por lo que el proceso de recuperación, que debería no ser sólo económica, continuará y seguirá representando una oportunidad de transformación que no debe desperdiciarse.

Por otro lado, es evidente que las medidas y compromisos internacionales establecidos para combatir la crisis climática, son altamente insuficientes y, por ejemplo, en materia de financiamiento climático, incluso han sido incumplidos. De hecho, el presente análisis muestra que la actual arquitectura de financiamiento climático está generando más problemas de los que ayuda a resolver considerando principalmente que:

- A nivel global, en 2020, el 72% del financiamiento climático público fue canalizado a través de préstamos con altos intereses, algo que en América Latina y el Caribe incluso alcanzó el 81%;

- El financiamiento climático que recibe la región de ALC va principalmente para proyectos de mitigación (76%), cuando una prioridad en el sur global debería ser la adaptación (que solo recibe el 18%).

- El rol altamente insuficiente y criticable de la banca multilateral de desarrollo que, siendo muy importante en la región, a nivel global canaliza el 91% del financiamiento climático a través de préstamos, principalmente no-concesionales (75%).

- Existe un problema de acceso directo para que el financiamiento climático global llegue a actores locales, dada la centralización de recursos en gobiernos nacionales y la participación de intermediarios.

- La gran complejidad y diversidad de procesos que existen para aplicar a los distintos fondos desincentiva a los países del sur global a recurrir a ellos (por ejemplo, un proyecto puede demorar hasta cinco años para ser aprobado).

- La falta de transparencia, considerando que no existe una sola metodología o concepto acordado a nivel internacional sobre financiamiento climático que permita estandarizar la contabilización de flujos del norte al sur global y, por tanto, hasta ahora el sur global ha estado dependiendo de cierto nivel de confianza y expectativa, que no ha sido bien respondida por el norte global.

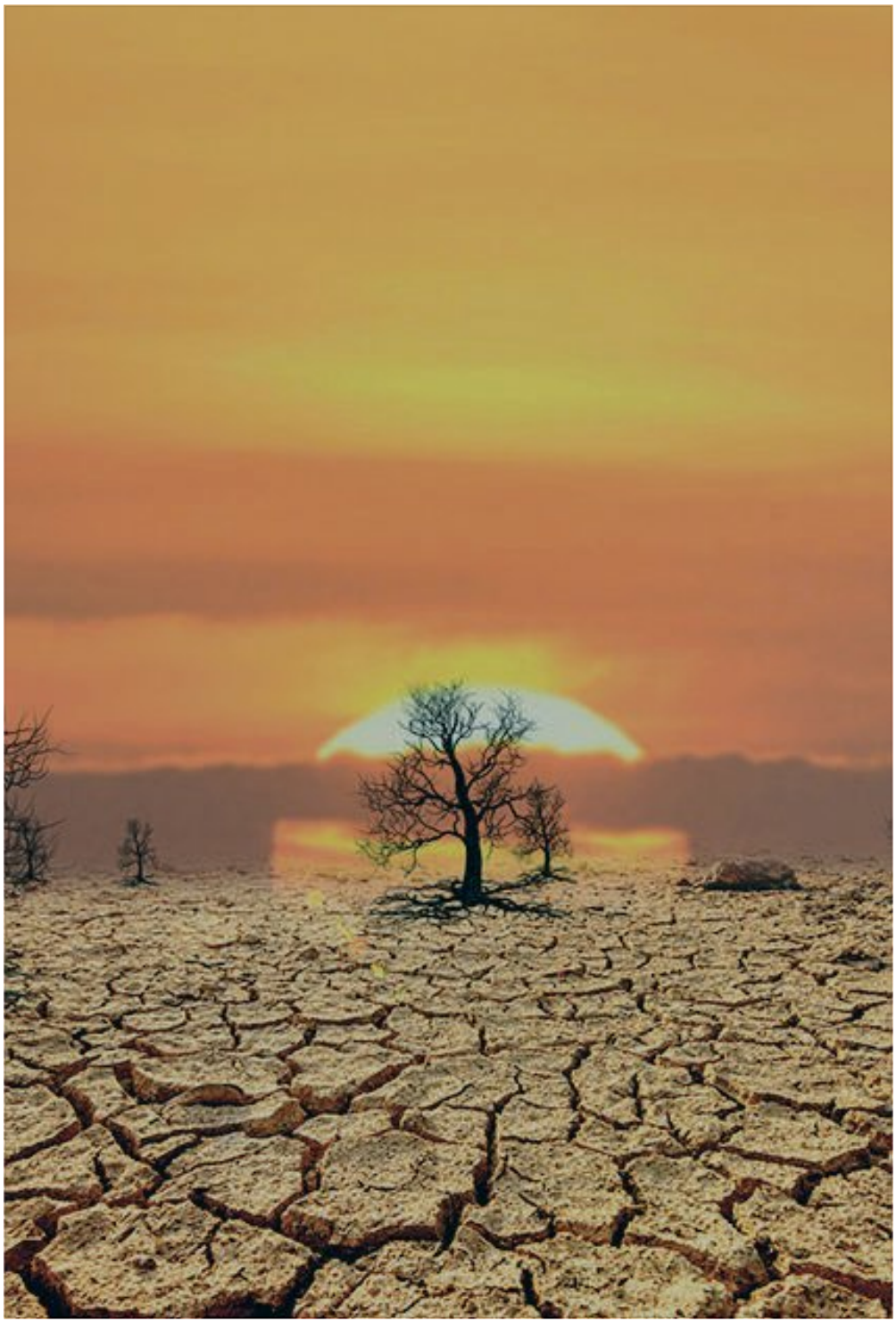
- La falta de voluntad política del norte global tanto para movilizar financiamiento climático suficiente, accesible y que no genere más deuda al sur, como para reducir efectivamente sus emisiones de GEI, ya que hasta ahora sólo han venido promoviendo falsas soluciones como los mercados de carbono y la tecnología muy costosa que no resolverá el problema de raíz, como la captura de carbono, o incluso la promoción que se le está dando al uso de combustibles de baja intensidad, como el gas natural. Dinero existe, lo que falta es voluntad política para redireccionarlo desde la industria armamentista y de combustibles fósiles, hacia medidas reales de mitigación y adaptación al cambio climático.

Dadas las fallas de la actual arquitectura de financiamiento climático, que sigue respondiendo a un sistema neo-colonial, injusto y poco democrático, y reconociendo la estrecha relación que existe entre la deuda y la crisis climática, será muy importante que se implementen nuevas soluciones para movilizar la cantidad de recursos en función a las necesidades reales de los países "en desarrollo" (estimadas en 5.8-5.9 billones de dólares hasta 2030) que siendo los menos responsables de la crisis climática, son los más afectados por sus impactos.

La gran mayoria de las soluciones o alternativas de recuperación a la crisis múltiple, con potencial para atender los crecientes problemas de endeudamiento, así como la crisis climática, están fuera del espacio de negociaciones en el marco de la CMNUCC, y deben ser consideradas en otras instancias bajo el paraguas de Naciones Unidas.

El presente análisis hace un resumen de algunas de las propuestas alternativas que están siendo promovidas desde los movimientos de sociedad civil enfocados en justicia económica, así como por organismos de Naciones Unidas y algunos de los gobiernos del sur global que, durante la COP27, realizada en Egipto, visibilizaron la estrecha relación de deuda y clima, así como la urgencia de reformar la arquitectura financiera internacional.

LATINDADD seguirá profundizando este tema, así como fortaleciendo su trabajo de incidencia política en todas las instancias nacionales, regionales e internacionales en las que participa, reconociendo que "el tiempo se acaba ¡el futuro es ya!" y hay que implementar soluciones urgentes y reales lo más pronto posible, antes de que sea muy tarde para la humanidad.



BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial (2022). Reporte internacional de deuda 2022. Actualización de estadísticas internacionales de deuda. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1902-5. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. Disponible en: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/38045/9781464819025.pdf?sequence=5&isAllowed=y

BARBADOS. (2022). The 2022 Bridgetown Initiative for the Reform of the Global Financial Architecture. Disponible en: https://gisbarbados.gov.bb/download/the-2022-barbados-agenda/

BID y CEPAL (2021). Evaluación de los efectos e impactos de la tormenta tropical Eta y el huracán Iota en Honduras. Disponible en: https://www.cepal.org/es/publicaciones/46853-evaluacion-efectos-impactos-causados-la-tormenta-tropical-eta-huracan-iota

CELAC (2022). Documento final de la reunión de Altas Autoridades de Cambio Climático de la CELAC. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/11/reunion_de_autoridades_de_cambio_climatico_-_documento_final_.docx_1.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL. 2022a). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022 (LC/PUB.2022/7-P), Santiago, 2022. Disponible en: https://www.cepal.org/es/publicaciones/47920-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2022-desafios-la-politica-fiscal-un

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022b). Panorama Social de América Latina, 2021 (LC/PUB.2021/17-P), Santiago, 2022. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47718/1/S2100655_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022c), Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48574/S2201169_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Chamon, Marcos, Erik Klok, Vimal Thakoor, and Jeromin Zettelmeyer. (2022). Debt-for-Climate Swaps: Analysis, Design, and Implementation. IMF Working Paper 2022/162, International Monetary Fund, Washington, DC. Disponible en: https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/08/11/Debt-for-Climate-Swaps-Analysis-Design-and-Implementation-522184

CMNUCC. (2015): Acuerdo de París. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf

CMNUCC. (2022a). Informe de síntesis a la Secretaría sobre: Contribuciones determinadas a nivel nacional presentadas en virtud del Acuerdo de París. Dis-

ponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022_04.pdf

CMNUCC. (2022b). Decisión -/COP.27: Plan de Implementación de Sharm el-Sheikh. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop27_auv_2_cover%20decision.pdf

DEBT JUSTICE. (2021). Lower income countries spend five times more on debt payments than dealing with climate change. Disponible en: https://debtjustice.org.uk/wp-content/uploads/2021/10/Lower-income-countries-spending-on-adaptation_10.21.pdf

IPCC. (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 [P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA. doi: 10.1017/9781009157926.001. Disponible en: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/

EURODAD. (2020). A tale of two emergencies: The interplay of sovereign debt and climate crises in the global south. Disponible en: https://www.eurodad.org/a_tale_of_two_emergencies_the_interplay_of_sovereign_debt_and_climate_crises_in_the_global_south

FMI (2022). World Economic Outlook Database, October 2022. Disponible en: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/October

JENSEN, LARS. (2022). Avoiding 'Too Little Too Late' on International Debt Relief. Disponible en: https://www.undp.org/publications/dfs-avoiding-too-little-too-late-international-debt-relief

LATINDADD. (2021a). Vulnerabilidad climática de América Latina y el Caribe en un contexto de pandemia. Disponible en: https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2021/12/Vulnerabilidad-clima%CC%81tica.pdf

LATINDADD y Jubilee USA Network. (2021). Deuda y Pandemia en países de ingreso medio. Disponible en: https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2021/11/DEUDA-Y-PANDEMIA-ESPAN%cc%83OL.pdf

LATINDADD. (2022a). Balance de resultados de la cop27 desde la mirada de LATINDADD. Disponible en: https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2022/11/Balance-de-resultados-COP27-Latindadd.pdf

LATINDADD. (2022b). Financiamiento en tiempos de crisis: intervenciones en América Latina tras la Covid 19. Disponible en: https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2022/11/Planes-rescate-covid19.pdf

LATINDADD. (2022c). Tributación Ambiental, financiamiento climático y flujos ilícitos en América Latina. Disponible en: https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2022/07/Tributacion-ambiental-financiamiento-climatico-y-flu-

jos-ilicitos-en-America-Latina.pdf

MARTIN, M. and Waddock, D. (2022). A Nordic initiative to resolve the new debt crisis. Disponible en: https://www.kirkensnodhjelp.no/contentassets/c1403acd5da84d39a120090004899173/a-nordic-solution-to-the-new-debt-crisis-sep22.pdf

NOTICIAS ONU. (2022). Pakistán sufre la injusticia del cambio climático. Noticia publicada en el portal de Noticias ONU el 7 de octubre de 2022. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2022/10/1515992

OECD. (2022). Aggregate trends of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2020. Disponible en: https://www.oecd.org/climate-change/finance-usd-100-billion-goal.

PNUMA. (2021). Is the COVID-19 economic recovery building a sustainable future? A snapshot from Latin America and the Caribbean. Panama. Disponible en: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/36626/COVIDSF_EN.pdf?sequence=4&isAllowed=y

OXFAM. (2020). Combatir la desigualdad de las emisiones de carbono. Disponible en: https://oxfamilibrary.openrepository.com/handle/10546/621052

REFIELFWEB. (2022). Article published in https://reliefweb.int/disaster/fl-2022-000254-pak

UNICEF. (2021). COVID-19 and the Looming Debt Crisis: Protecting and Transforming Social Spending for Inclusive Recoveries, Innocenti Research Report, no. 01, UNICEF Office of Research - Innocenti, Florence, https://www.unicef-irc.org/publications/1193-covid-19-looming-debt-crisis-protecting-transforming-social-spending-for-inclusive-recoveries.html

V20 GROUP. (2022). Climate vulnerable economies loss report: Economic losses attributable to climate change in V20 economies over the las two decades (2000-2019). Disponible en: https://www.v-20.org/wp-content/uploads/2022/06/Climate-Vulnerable-Economies-Loss-Report_June-14_compressed-1.pdf

VOLZ, U., AKHTAR, S., GALLAGHER, K.P., GRIFFITH-JONES, S., HAAS, J., AND KRAEMER, M. (2020). Debt Relief for a Green and Inclusive Recovery: A Proposal. Berlin, London, and Boston, MA: Heinrich-Böll-Stiftung; SOAS, University of London; and Boston University. Disponible en: https://www.bu.edu/gdp/files/2020/11/DRGR-report-Jan-2021.pdf

Latindadd

Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social