

La deuda y la crisis climática: una tormenta perfecta

¿Por qué la justicia climática debe incluir la justicia de deuda?

Septiembre de 2021



Resumen

El choque económico de la pandemia ha sumergido a muchos países de ingresos medios y bajos aún más en una crisis de deuda que se ha ido acumulando durante la última década. Mientras tanto, muchos de los mismos países están experimentando la dura realidad de la crisis climática, desde eventos climáticos extremos más frecuentes como son las tormentas tropicales y sequías, hasta el aumento del nivel del mar y el incremento de las temperaturas.

Los países necesitan fondos para poder responder a la crisis climática ahora, pero muchos están atrapados en reembolsar grandes sumas a sus acreedores cada año. Solo en 2020, los países del Sur global gastaron \$372 mil millones en el servicio de la deuda. Simultáneamente, eventos climáticos extremos y financiación climática insuficiente basada en subvenciones obligan a los países a endeudarse más, creando un círculo vicioso del que puede ser imposible escapar.

Actores globales clave como el FMI y el Banco Mundial han reconocido el vínculo entre la deuda y la crisis climática, pero los responsables de la toma de decisiones como el G7 y el G20 no están realizando acciones suficientes.

Para responder a la crisis climática, se necesitan acciones urgentes sobre la crisis de la deuda del Sur global. Esto incluye tanto el alivio de la deuda como una financiación climática apropiada en base a subvenciones, reconocimiento de la deuda climática contraída con el Sur global por las naciones contaminantes ricas debido a su papel en la crisis climática, según lo acordado por todos los miembros de la ONU en el principio de responsabilidad común pero diferenciada.

La COP26 presenta una oportunidad vital para garantizar que el alivio de la deuda esté firmemente en la agenda como ingrediente clave para responder a la crisis climática.

Para abordar la crisis climática y de la deuda, pedimos:

- **Cancelación de la deuda para todos los países que la necesitan**, entre todos los acreedores.
- **Introducción de legislación** para garantizar la participación de los acreedores privados en la reestructuración de la deuda.
- **Suspensión de los pagos de la deuda y condonación de la deuda** en caso de un evento climático extremo.
- **Se acordarán y brindarán metas adecuadas de financiamiento para el clima de al menos \$ 400 mil millones por año, con financiamiento provisto en forma de subvenciones que incluya un mecanismo separado para financiar pérdidas y daños, para que los niveles de deuda no se incrementen.**
- **Una parte importante de los derechos especiales de giro (DEG) se canalizará a los países más pobres en forma de donaciones, no de préstamos.**

Entender la deuda pública externa

Los gobiernos piden préstamos por varias razones, por ejemplo, para pagar los costos de eventos inesperados como pandemias o para financiar infraestructura física a gran escala. Muchos países tienen que financiar sus gastos habituales, como la atención de la salud, mediante préstamos. Desde la crisis financiera mundial de 2008, los préstamos se han ido incrementando. Las bajas tasas de interés en el mundo occidental han llevado a los financistas a procurar prestar a los gobiernos del sur, a quienes cobran tasas de interés más altas por los préstamos. Los choques económicos, como la caída de los precios de las materias primas, los desastres relacionados con el clima y la pandemia de la COVID 19, redujeron los ingresos de los gobiernos y, por lo tanto, aumentaron la frecuencia y gravedad de las crisis de deuda. Entre 2013 y 2021, el número de países de bajos ingresos que, según el FMI, no pueden pagar sus deudas o tienen un alto riesgo de no hacerlo, se incrementó de 17 a 37, mientras que el número de países de bajo riesgo se redujo de 21 a solo 7.

Los países pueden pedir prestado a tres tipos de prestamistas:

- Gobiernos extranjeros e instituciones públicas extranjeras (acreedores bilaterales);
- El FMI, el Banco Mundial y otros acreedores multilaterales;
- Actores privados como bancos y fondos de cobertura.
- Este documento se refiere a la “deuda soberana externa”, que es la deuda que los gobiernos tienen con acreedores fuera de su país. Los gobiernos también pueden asumir deuda interna pidiendo préstamos a prestamistas en su propio país, generalmente bancos nacionales.

¿Por qué la justicia de deuda es clave para responder a la crisis climática?

De cómo la deuda insostenible desvía recursos para resolver la crisis climática

Los niveles insostenibles de deuda están minando la capacidad de los países del Sur global para adaptarse y mitigar la crisis climática porque se desvían recursos vitales hacia el servicio del pago de la deuda.

Los países del Sur global se han enfrentado a una deuda cada vez más insostenible desde la crisis financiera de 2008, con un incremento de los pagos de la deuda del 115% entre 2010 y 2020, alcanzando su nivel más alto desde 2001. Los acreedores privados tienen en sus manos una proporción cada vez mayor de la deuda del Sur global (constituye ahora aproximadamente un tercio de la deuda de los países de bajos ingresos), y éstos tienden a cobrar tasas de interés mucho más altas que los otros prestamistas.

El choque económico resultante de la pandemia ha exacerbado la situación. La deuda pública se ha incrementado en 108 de 116 países en desarrollo, lo cual ha resultado en la morosidad de seis países en el pago de sus deudas, y en que 52 países se encuentren actualmente en crisis crediticia.

Como resultado, los recursos necesarios para responder a la pandemia y la crisis climática, y para alcanzar los objetivos de desarrollo se están desviando cada vez más hacia el pago de la deuda.

Muchos países simplemente no pueden darse el lujo de invertir en mitigar y adaptarse a los impactos de la crisis climática, incluyendo el prepararse para enfrentar los desastres relacionados con el clima, como huracanes e inundaciones, lo cual significa que los desastres relacionados con el clima seguirán teniendo efectos devastadores en las comunidades que no están preparadas.

La deuda pública de Sierra Leona representó el 76,47% del PBI de Sierra Leona en 2020. Anular la deuda es una de las mejores formas de apoyar la lucha contra el cambio climático y significará que el gobierno pueda invertir para mitigar los efectos, por ejemplo, participando en programas innovadores de reforestación que ayudarán a secuestrar carbono y también invertir en una agricultura climáticamente inteligente que garantizará la seguridad alimentaria.

Abu Bakarr Kamara, Budget Advocacy Network – Red de Incidencia Presupuestaria, Sierra Leona

Explotar los recursos naturales para pagar las deudas

Muchos países recurren a la explotación de sus recursos naturales como un medio para generar financiación que les permita pagar su deuda. Por ejemplo, algunos gobiernos del Sur global, incluidos Costa de Marfil, Malasia y Papúa Nueva Guinea, han recurrido a sus bosques como fuente de exportaciones de materias primas para ayudar a financiar el servicio de la deuda, lo que a su vez puede causar deforestación, erosión del suelo o pérdida de biodiversidad, dejando al país menos preparado para enfrentar eventos climáticos extremos como sequías y tormentas.

Varios países africanos, como Uganda, han recurrido recientemente a extracción de petróleo dañina para generar los recursos que necesitan urgentemente para pagar sus deudas externas. Esto ha ocurrido sin tener en cuenta el daño que estos proyectos causan al medio ambiente. Muchos de estos países requieren un alivio inmediato de la deuda si quieren abstenerse de realizar proyectos ambientales tan perjudiciales. Por lo tanto, la comunidad de acreedores debe actuar ahora proporcionando un alivio de la deuda adecuado y oportuno a estos países. No hay justicia climática sin justicia de la deuda.

Ausi Kibowa, Instituto de Negociaciones e Información Comercial de África Meridional y Oriental, Uganda

Además, muchos contratos de deuda existentes están vinculados a proyectos de combustibles fósiles que contribuyen a la crisis climática, como la iniciativa Belt and Road (Iniciativa de la Ruta y de la Franja) de China, que ha financiado 240 plantas alimentadas con carbón a través de préstamos a países asiáticos y africanos desde que se inició en 2013. Los esfuerzos de Pakistán de reducir su dependencia de las estaciones de energía alimentadas con carbón se han visto obstruidos también por las deudas que sostiene con China para su construcción.

Los eventos climáticos extremos son costosos

La ONU estima que los eventos climáticos extremos están ocurriendo a una tasa de uno por semana, lo que resulta en que los impactos de la crisis climática le cuestan a los países vulnerables hasta \$300 mil millones al año.

Actualmente no existe un método integral y aplicado de manera consistente para suspender los pagos de la deuda de un país afectado por un desastre relacionado con el clima. Esto significa que, en muchos casos, los países no tienen más remedio que seguir pagando el servicio de su deuda en caso de un desastre relacionado con el clima, desviando recursos vitales de la respuesta a la emergencia y de la reconstrucción posterior al desastre.

Lo mismo sucede con los procesos de inicio lento y largo plazo, como el aumento de las temperaturas, por ejemplo en Zambia, donde “la variabilidad pluvial por sí sola podría llevar a una pérdida del 0.9% del PBI a lo largo de la próxima década”.

Además, a falta de una financiación climática adecuada para pérdidas y daños, los gobiernos del Sur global pueden tener que conseguir nuevos préstamos para responder a los impactos del desastre relacionado con el clima, a menudo a tasas de interés más altas reflejando la vulnerabilidad climática que enfrentan. En base a la vulnerabilidad climática, las tasas de interés más altas, según pronósticos de su costo, ascenderán a \$168 mil millones para los países más vulnerables a lo largo de la próxima década.

Dominica:

En 2017, la nación caribeña de Dominica fue azotada por el huracán María, que destruyó más de 90% las estructuras isleñas y causó daños por valor de \$ 2 mil millones, un asombroso 330% del PBI del país en ese momento. Como carecía de otras fuentes de financiamiento, el gobierno de Dominica contrajo nuevos préstamos para financiar la reconstrucción, lo que llevó a un agudo incremento en el monto de la deuda que tenía el país, pasando del 68% del PBI en 2016 a casi el 78% en 2017.

Mozambique:

En 2019, Mozambique fue golpeado por dos ciclones sucesivos, Idai y Kenneth. El FMI se refirió al ciclón Idai como “el peor desastre y el más costoso de todos los desastres que habían impactado el país”. Sin embargo, en vez de proporcionarle Alivio de la deuda, el FMI le prestó \$118.2 millones a Mozambique, aumentando la carga de la deuda del país y colocando injustamente la responsabilidad financiera en los mozambiqueños por la recuperación y reconstrucción.

El financiamiento climático significa nuevas deudas

En reconocimiento a la deuda climática de las naciones ricas y contaminantes que han causado la crisis climática a los países del Sur global que están experimentando los peores impactos, y en línea con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas consagrado en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), los gobiernos del Norte global se comprometieron a proporcionar \$ 100 mil millones en financiamiento climático anualmente para 2020.

Pero no han cumplido este compromiso. Incluso las sumas inadecuadas que se han reportado pueden estar exageradas: Oxfam también ha estimado que la exageración en los informes significa que la financiación climática bilateral podría estar cerca de dos tercios más baja que lo que éstos señalan. Sin una financiación climática adecuada, los países se ven obligados a recurrir a otros lugares para acceder a recursos con el fin de hacer frente a la crisis climática, incluyendo el endeudamiento.

Además, una gran cantidad de financiación climática viene en forma de préstamos, lo cual contribuye a la carga de la deuda ya insostenible de muchos países climáticamente vulnerables. Más de dos tercios del financiamiento público para el clima provisto entre 2013 y 2018 se entregó a través de instrumentos de generación de deuda. Entre 2016 y 2018, América Latina y el Caribe recibió un flujo anual promedio de \$ 12 mil millones en financiamiento climático, aproximadamente 90% de esa cifra fue en forma de préstamos.

Respuesta de la comunidad internacional

Si bien el G20 ha reconocido la urgencia de la crisis de deuda, las iniciativas que ha implementado no son suficientes para abordar la magnitud del problema.

En 2020, el G20 introdujo la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda – Debt Service Suspension Initiative (DSSI) y el Marco Común para Tratamientos de la Deuda Más Allá de la DSSI – Common Framework for Debt Treatments Beyond the DSSI. La DSSI debe finalizar a fines de 2021 y solo suspende los pagos de la deuda en lugar de cancelarlos, lo que tiene un impacto limitado en los niveles de deuda a largo plazo. Aunque el Marco Común busca proporcionar un mayor alivio de la deuda a los países que lo soliciten, ninguno de los tres países, Chad, Etiopía y Zambia, que hasta ahora lo han solicitado, ha experimentado un progreso significativo hacia el alivio de la deuda. Muchos países de ingresos medios, que incluyen a muchos de los países más endeudados y vulnerables al clima del mundo, no son elegibles para postular a ninguno de los planes.

Una de las razones de que no se avance es que el Marco Común hace poco para hacer que los acreedores privados participen. La reestructuración de la deuda solo puede llevarse a cabo si un gobierno prestatario puede llegar a un acuerdo comparable con prestamistas bilaterales y comerciales, por lo que la negativa de los acreedores privados a participar puede bloquear cualquier alivio de la deuda.

Una proporción importante de la deuda externa del Sur global está en manos de acreedores comerciales, a menudo a tasas de interés mucho más altas que las de otros prestamistas. Además, si un gobierno prestatario no puede pagar y no paga sus préstamos, actualmente no hay nada que impida que los prestamistas privados lleven a los gobiernos a los tribunales para exigir un reembolso completo. Muchos casos judiciales se llevarían a cabo en el Reino Unido. 90% de los contratos de bonos elegibles para el Marco Común (76 de los países más pobres del mundo) están regidos por la ley inglesa.

Esta es la razón por la que algunas organizaciones están haciendo campaña para que los acreedores privados condonen la deuda del Sur global.

Derechos Especiales de Giro

Los Derechos Especiales de Giro (DEG) son una unidad creada por el FMI que, cuando se asignan, crean dinero de manera efectiva para los países miembros del FMI al aumentar sus reservas, las cuales podrían ser utilizadas por los gobiernos para financiar la acción climática. En agosto de 2021, el FMI asignó un equivalente a \$ 650 mil millones en DEG a los países miembros en función de sus cuotas del FMI, lo que significa que los países ricos recibieron la mayoría de la asignación. Esto ha encendido una conversación en el mundo sobre cómo podrían los

países ricos canalizar sus DEG a los países más pobres, incluyendo la forma en que podrían explorar opciones para otorgar subvenciones a los mecanismos existentes que buscan responder a la crisis climática.

Una posible opción es que los DEG se canalicen a los países más pobres a través del FMI en forma de préstamos. Si bien es probable que esto proporcione a los países del Sur global fuentes de financiamiento más baratas que otros tipos de prestamistas, aún aumentará la carga de su deuda. Estos préstamos del FMI también vienen con condiciones, como implementar la austeridad, que puede restringir la capacidad de un gobierno para invertir en la acción climática, y a menudo se usan solo para pagar a los prestamistas previos como son los bancos y fondos de cobertura. Adicionalmente, es poco probable que la cantidad de DEG redistribuidos a los países más pobres corresponda a la magnitud de la necesidad, por lo que no puede considerarse como una alternativa al financiamiento climático en base a donaciones o al alivio de la deuda.

Soluciones insuficientes

Se han propuesto una serie de soluciones “milagrosas” para hacer frente a la deuda y la crisis climática que, en muchos casos, no serán apropiadas o podrían empeorar ambos problemas.

Canjes de deuda

Los canjes de deuda han existido en múltiples formas desde la década de 1980. Dicho de manera más simple, a un gobierno se le condona una parte de su deuda externa soberana a cambio de que se comprometa a movilizar el mismo monto, o menos, para un propósito acordado, como la salud, la naturaleza o el clima.

En reconocimiento de los vínculos entre la deuda y la crisis climática, algunos han propuesto canjes de deuda por clima (donde los fondos liberados se invierten en adaptación y mitigación climática) o canjes de deuda por naturaleza (donde los fondos se invierten en metas de conservación) como soluciones ‘beneficiosas para todos’ que aliviarán parte de la carga de la deuda de un país y liberarán recursos a nivel nacional para abordar la crisis climática.

Sin embargo, hasta la fecha, la mayoría de los canjes de deuda no han cumplido apropiadamente ninguna de estas promesas. La cantidad de deuda incluida en el canje a menudo es mínima en comparación con la carga total de la deuda, y frecuentemente los gobiernos han enfrentado desafíos para movilizar los recursos de las contrapartes, especialmente si no tenían la capacidad de pagar el préstamo original.

También existen riesgos considerables asociados con canjes de deuda para países del Sur global, incluyendo la condicionalidad, la ayuda vinculada (lo que significa que los fondos liberados deben gastarse en el país acreedor) y los períodos de negociación largos o costosos. Los prestamistas del Norte global que aplican condiciones a los países más pobres son particularmente preocupantes considerando cómo la condicionalidad ha sido y sigue usándose todavía hoy para hacer cumplir medidas de austeridad dañinas en los países del Sur global. Básicamente, los canjes de deuda colocan la responsabilidad financiera de abordar la crisis climática en los propios países vulnerables al clima, cuando deberían en cambio recaer en los países ricos y contaminantes dada su responsabilidad histórica por la crisis climática.

Soluciones basadas en el mercado

Se han desarrollado varias formas nuevas de financiación privada generadora de deuda con el fin de proporcionar a los países recursos para abordar la crisis climática, como bonos verdes, bonos de catástrofes y bonos de desempeño ambiental. Los tres son tipos de préstamos otorgados por acreedores comerciales a los gobiernos.

Si bien cada iniciativa es compleja y puede presentar algunos beneficios en contextos específicos, en general aumentan la carga de la deuda de los países más pobres al mismo tiempo que generan ganancias para los prestamistas privados. Esto, una vez más, coloca la carga financiera de responder a la crisis climática sobre los gobiernos del Sur global, y se pueden contar como cumplimiento de las metas financieras climáticas de los países ricos, a pesar de que los países vulnerables al clima tendrán que pagarles el dinero.

A pesar de presentarse como soluciones innovadoras, los canjes de deuda y las iniciativas basadas en el mercado no abordarán adecuadamente la deuda ni las crisis climáticas y, en el caso de las soluciones basadas en el mercado, podrían incluso exacerbar los niveles de deuda, minando a largo plazo la acción sobre las crisis climáticas.

Acción antes de la COP26

La presidencia del G7 fue una oportunidad perdida para que el Reino Unido mostrara su liderazgo mundial en materia de deuda insostenible en el Sur global. La COP26 presenta ahora un momento vital para demostrar la importancia del alivio de la deuda para enfrentar la crisis climática y defender los derechos económicos y sociales de las personas en el Sur global.

La Presidencia del Reino Unido para la COP26 ha reconocido que la crisis de deuda debe ser parte de la conversación sobre la crisis climática, pero ésta no está en la agenda adecuadamente. Si bien se discutirán temas profundamente relacionados con la deuda, incluido el financiamiento para pérdidas y daños y los objetivos de financiamiento climático, debemos asegurarnos de que abordar y evitar la deuda insostenible sea una parte firme de estas conversaciones, además de identificar dicho abordaje como un área clave en sí misma y de sí misma. **Necesitamos urgentemente convencer a las personas que toman las decisiones de que no hay justicia climática sin justicia de la deuda.**

- (1) **Los gobiernos y las instituciones deben disponer la condonación de la deuda de acuerdo con las demandas del Sur global.** En agosto de 2021, Sheikh Hasina, Primera Ministra de Bangladesh y Presidenta del Foro de Vulnerabilidad al Clima, llamó a una reestructuración de la deuda justa para todos los países vulnerables al clima, reconociendo que la deuda insostenible está socavando la acción climática y que la condonación de la deuda es la forma más rápida de liberar recursos.

A corto plazo, se debe fortalecer el Marco Común para forzar la participación del sector privado, y todos los países que requieren alivio de la deuda deben ser elegibles para participar, independientemente de su nivel de ingresos. Más allá de esto, se debe introducir un mecanismo independiente de renegociación de la deuda que sirva como marco para reestructurar y condonar toda la deuda de cualquier país que lo necesite a un nivel compatible con el desarrollo sostenible y la capacidad de abordar la crisis climática.

El alivio de la deuda debería venir sin condiciones de austeridad para que los gobiernos tengan espacio para determinar dónde se asignan mejor los recursos liberados. Los recursos liberados mediante la condonación de la deuda también deben considerarse adicionales a los objetivos de financiación climática.

- (2) **Las jurisdicciones clave como el Reino Unido y los Estados Unidos deberían introducir legislación que evite que los acreedores privados se nieguen a participar en la reestructuración de la deuda.** Esta legislación estipularía que una reestructuración de la deuda de un país sea vinculante para todos los acreedores si así lo acordaran el 66% o más de los acreedores involucrados, o de otro modo, que una reestructuración de la deuda acordada por la comunidad internacional sea vinculante para los acreedores privados.
- (3) **Debería haber una moratoria y condonación de la deuda en caso de un evento climático extremo.** Cuando ocurre un evento climático extremo, como una tormenta tropical, que empeora significativamente las perspectivas económicas de un país, debería haber una suspensión inmediata y sin intereses de todos los pagos de la deuda de ese país. Esto debe ir seguido de una reestructuración de la deuda, incluida la condonación si fuera necesaria, a través de un marco independiente y de aplicación universal basado en las necesidades de un país. Esto debería ir junto con financiación adicional basada en subvenciones para pérdidas y daños.
- (4) **Las naciones ricas y contaminantes deberían proporcionar más financiación climática y de mejor calidad.** Se debe utilizar la COP26 para establecer y alcanzar objetivos de financiación climática más ambiciosos hasta el 2025 y más allá de por lo menos \$400 mil millones por año, y en línea con la necesidad y las demandas de grupos en el Sur global. El financiamiento climático debe venir en forma de donaciones, no de préstamos, para que no aumente la carga de la deuda de los países vulnerables al clima. El financiamiento climático también debe ser accesible para todos los países que lo necesiten y cubrir todas las áreas de financiamiento requeridas, incluido un mecanismo separado para financiar pérdidas y daños como una forma de compensación a los países vulnerables al clima.
- (5) **Las naciones ricas deberían canalizar sus DEG en forma de subvenciones.** Los países ricos deben comprometerse a redirigir una parte significativa de sus DEG a los países de ingresos bajos y medios, vulnerables al clima, que más lo necesitan. Esto debe hacerse en forma de subvenciones sin costo para los países del Sur global, sin condiciones de austeridad adjuntas, y debe ser adicional a los compromisos existentes de financiamiento climático y Ayuda Oficial al Desarrollo – AOD. Los DEG no deben considerarse una alternativa a la cancelación de la deuda.

Consejos principales

- HACER:** destacar cuán necesaria es la condonación de la deuda para que los países tengan los recursos con el fin de hacer frente a múltiples crisis como la pandemia y la crisis climática.
- HACER:** abogar para que el alivio de la deuda y el financiamiento climático basado en subvenciones sean vitales para abordar la crisis climática.
- HACER:** exigir que la financiación climática se proporcione en forma de subvenciones, no préstamos, para que no genere más deuda.
- HACER:** abogar para que los DEG se canalicen a los países del Sur global en forma de donaciones, no de préstamos.
- EVITAR:** estipular que los recursos liberados por la condonación de la deuda deban gastarse en abordar la crisis climática (es decir, la condicionalidad).
- EVITAR:** sugerir que la condonación de la deuda es una alternativa al financiamiento climático basado en donaciones.
- EVITAR:** sugerir que los DEG son una alternativa a la condonación de la deuda, necesitamos ambos.
- EVITAR:** proponer soluciones inadecuadas para ambas crisis que podrían servir como una distracción respecto de llamados más amplios y podrían causar más daño que bien.

Design by Catherine Quine www.quine.im



www.jubileedebt.org.uk
info@jubileedebt.org.uk
Twitter: @drophedebt
Facebook: /jubileedebtcampaign

Registered charity number: 1055675
Company limited by guarantee number: 3201959