

# Una historia de dos emergencias

## La interacción de la deuda soberana con las crisis climáticas en el Sur Global

Documento informativo • Diciembre de 2020

De Iolanda Fresnillo

### Resumen ejecutivo

Las discusiones de políticas en torno a la deuda están prestando más atención a la emergencia climática, ya que los eventos climáticos extremos y los riesgos medioambientales aumentan tanto el costo del endeudamiento como el riesgo de crisis de deuda en los países del Sur Global, que a menudo ya vienen soportando grandes cargas de deuda externa. Del mismo modo, los niveles insostenibles de deuda pueden significar menos espacio fiscal y oportunidades para hacer frente a los desafíos de la adaptación y la mitigación, así como para recuperarse de las pérdidas y los daños después de un desastre climático.

La superposición de la emergencia climática y la crisis sanitaria, social y económica del Covid-19 plantea enormes desafíos para los países del Sur Global, agravados por la crisis de la deuda a la que se enfrentan muchos países en desarrollo. Con el aumento de las vulnerabilidades de la deuda, las presiones fiscales y la desaceleración económica, la capacidad de muchos países para invertir en mitigación y adaptación al cambio climático, así como para hacer frente a shocks inesperados como los provocados por la emergencia climática, se debilita todavía más. Además, la crisis climática puede exacerbar las vulnerabilidades de la deuda, aumentando tanto sus niveles como sus costos.

Además de los costos de los cambios en el ecosistema, las pérdidas humanas y los impactos en el patrimonio cultural y los medios de subsistencia, las pérdidas materiales y monetarias causadas por la crisis climática son particularmente agudas después de una catástrofe, ya que puede derivar en el debilitamiento de la sostenibilidad de la deuda. Tanto el Banco Mundial (BM) como el Fondo Monetario Internacional (FMI) han reconocido que los desastres climáticos pueden causar un deterioro significativo de la sostenibilidad de la deuda en los países afectados.

Debería prestarse especial atención a los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID) que, si bien producen menos del 1% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, se encuentran entre los países más vulnerables a los eventos climáticos catastróficos. Además, los PEID son de los países más afectados por el aumento de las vulnerabilidades de la deuda, sus costos de endeudamiento son más altos que los de otros países en desarrollo con niveles de ingreso similares y, en general, tienen menos acceso a financiamiento concesional. Casos recientes, como el de Vanuatu, Granada o Dominica, muestran cómo los fenómenos climáticos extremos han desencadenado una mayor insostenibilidad de la deuda, una situación que ha empeorado por los impactos económicos de la pandemia del Covid-19.

La recesión económica está afectando especialmente a las economías que dependen del turismo, entre las que los PEID son los más vulnerables. El desplome de los ingresos públicos, cuando los niveles de pago de la deuda externa ya eran altos, ha llevado a estos países a aumentar su dependencia de los préstamos no concesionales, lo que empeora sus vulnerabilidades de deuda. Incluso cuando se enfrentan a dificultades de deuda, algunos PEID no son elegibles para la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI) implementada por los gobiernos del G20 en el contexto de la crisis de Covid-19. Tal como ha afirmado el Secretario General de las Naciones Unidas (ONU), António Guterres, la crisis de la deuda y el clima constituyen "la injusticia sobre la injusticia" para los PEID.<sup>1</sup>

Tal cual muestra la experiencia en muchos PEID y en otros países empobrecidos, las crisis de la deuda y el clima tienen un efecto de retroalimentación. El deterioro de la situación física y económica en un país sobreendeudado después de un desastre relacionado con el clima, además de aumentar las dificultades para cumplir con los pagos de la deuda existente inmediatamente después de la crisis, empeora las perspectivas económicas de aumentar los ingresos en el futuro para lograr la sostenibilidad de la deuda. Además, financiar con más préstamos la reconstrucción y la recuperación puede ser como arrojar combustible al fuego.

Las vulnerabilidades climáticas no sólo tienen un impacto en la sostenibilidad de la deuda de los países por el mayor endeudamiento para la recuperación y reconstrucción, sino también por influir en los costos del endeudamiento. Según varias investigaciones, las tasas de interés de deuda soberana son más altas de lo que deberían en la mayoría de los países más vulnerables a la emergencia climática, si sólo se consideran indicadores macroeconómicos y fiscales. Esto se debe a la vulnerabilidad climática. Tal situación crea un círculo vicioso, ya que, a medida que aumentan los costos de endeudamiento debido a las vulnerabilidades climáticas, los países tienen que dedicar más recursos para pagar sus deudas. Estos costos adicionales socavan su capacidad de invertir en mitigación y adaptación al clima y de hacer frente a la pérdida y los daños después de un evento climático extremo. Como no pueden invertir lo suficiente en adaptación o mitigación del clima, sus vulnerabilidades climáticas aumentan, al igual que los costos de endeudamiento.

Aunque las vulnerabilidades climáticas y de deuda muestran múltiples vínculos, con un impacto en los más vulnerables y, especialmente, un deterioro de la justicia de género, las respuestas de política pública y del mercado a las crisis climáticas y de deuda no han estado a la altura de los desafíos y necesidades que plantean la deuda y las emergencias climáticas. En primer lugar, el financiamiento para el clima ofrecido por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se basa, en gran medida, en préstamos. Más de dos tercios del financiamiento público para el clima otorgado entre 2013 y 2018 fue a través de instrumentos de creación de deuda.

Además, el enfoque general de los países ricos y los bancos de desarrollo para hacer frente a los desafíos financieros de las catástrofes climáticas se basa en el mercado. El comercio de derechos de emisión y la tributación, los seguros de riesgo, las cláusulas en los bonos y las emisiones de bonos de catástrofes o bonos verdes, entre otros instrumentos financieros innovadores de mercado, han sido propuestas clave de recaudación de los recursos necesarios para hacer frente a (o cubrir los riesgos de) la emergencia climática.

Sin embargo, los mecanismos de mercado generalmente no tienen un enfoque basado en los derechos humanos y, contrariamente a sus objetivos, la mayoría de las propuestas de mercado terminan siendo falsas soluciones que ponen la carga financiera en los países en desarrollo, que empeoran los desequilibrios fiscales del Estado e incluso las deudas. Estos mecanismos de mercado tampoco permiten la transparencia, la rendición de cuentas y la toma de decisiones participativas de las comunidades más afectadas por la emergencia climática.

En cuanto a las propuestas relativas a la deuda para los canjes de deuda por inversiones climáticas, si estuvieran bien diseñadas, podrían proporcionar recursos para financiar inversión en mitigación y adaptación, incluyendo un ligero efecto de alivio de la deuda. Sin embargo, las experiencias pasadas han demostrado que su capacidad para reducir significativamente las cargas de la deuda ha sido muy limitada. Además, las negociaciones de los canjes de deuda por desarrollo han tendido a ser complejas y largas, por lo que podrían no ser adecuados como respuesta oportuna para las dificultades de deuda a la que se enfrentan algunos países, ni proporcionar liquidez inmediata después de un desastre climático. Además, hay preocupaciones en torno a la adicionalidad, la doble contabilidad de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) y el riesgo de la falta de apropiación por parte de los países. Los progresos en materia de canjes de deuda por clima, aunque útiles en ciertos contextos y formas, no deben considerarse como una solución para momentos de profunda crisis de deuda como el desencadenado por la recesión económica producida por el Covid-19.

La interacción de los enormes desafíos que plantea la emergencia climática y el aumento de nuevas crisis de deuda está poniendo en riesgo tanto el cumplimiento con los derechos humanos como el avance hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a nivel mundial y, particularmente, en el Sur Global. Los impactos sociales, económicos, ambientales y de género tanto de la deuda como de las crisis climáticas podrían reducirse si se tomaran las decisiones políticas correctas, pero es urgente actuar. En este contexto, la necesidad de una transición global hacia una economía más sostenible y equitativa no será posible sin un financiamiento climático sostenible, responsable y justo, así como sin un financiamiento para la transición que no agrave las vulnerabilidades de la deuda en el Sur Global. En pocas palabras, la justicia climática no será posible sin justicia económica y de la deuda.

Una recuperación justa, feminista y verde podría sentar las bases para resolver las crisis de deuda y climática. Pero para hacer posible esta recuperación, necesitamos que los países ricos ofrezcan un financiamiento climático justo, adecuado y que no cree deuda, que asuma las responsabilidades diferenciadas que los países más industrializados tienen en el cambio climático y que apoye a los países empobrecidos que deben afrontar la adaptación, las pérdidas y daños, así como la mitigación del cambio climático. Además, los países ricos deberían dejar de bloquear las negociaciones sobre el financiamiento para hacer frente a las pérdidas y daños tras un evento climático extremo. Para lo cual, tienen que apoyar la propuesta de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) de compensar las pérdidas y los daños tras un desastre relacionado con la emergencia climática, a través de la suspensión, reestructuración y cancelación de los pagos de la deuda.

En resumen, a fin de hacer frente a los impactos interconectados de la deuda soberana y las crisis climáticas, los gobiernos y las instituciones financieras internacionales deberían aplicar las siguientes recomendaciones:

1. **Cumplir con los fondos comprometidos para el financiamiento climático:** Los países más industrializados, asumiendo las responsabilidades diferenciadas que tienen en el cambio climático, deben ofrecer opciones de financiamiento público asequibles y responsables para la adaptación y mitigación en el Sur Global, tal como se acordó en la Convención, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París. El financiamiento climático debe ser nuevo y adicional a los compromisos financieros existentes, por ejemplo, la AOD, preferiblemente en forma de subvenciones, con el fin de no incurrir en un mayor endeudamiento, no ligado ni condicionado, transparente y que se ajuste a los acuerdos internacionales sobre contratación pública. Seguir los principios básicos de la ayuda eficaz para el desarrollo e introducir normas vinculantes sobre préstamos y endeudamientos responsables serían pasos clave para liberar fondos para la mitigación y adaptación al clima, incluyendo pérdidas y daños, que no empeoren las vulnerabilidades de la deuda.
2. **Proporcionar financiamiento para hacer frente a pérdidas y daños:** Los países más ricos deberían dejar de bloquear las negociaciones y facilitar un acuerdo para proporcionar financiamiento suficiente para hacer frente a las pérdidas y los daños después de un desastre climático en los países en desarrollo, favoreciendo las subvenciones sobre los préstamos, para no agravar los niveles insostenibles de deuda. Deben otorgarse fondos tanto a los gobiernos como a los organismos independientes, especialmente locales y liderados por mujeres que puedan llegar mejor a los grupos afectados y/o contribuir a una recuperación y resiliencia duraderas.
3. **Suspensión de pagos de la deuda y alivio de la deuda tras un desastre climático:** Como ya se ha argumentado, debería proporcionarse una moratoria sin intereses de los pagos de la deuda inmediatamente después de que se produce un desastre climático, ya que tiene el potencial de proporcionar acceso inmediato a los recursos que ya están disponibles. Además de la moratoria, sería necesario un marco prediseñado para reestructurar el stock de deuda externa pública existente, incluida la cancelación de la deuda si fuera necesario. Tanto la suspensión de pagos de la deuda como la reestructuración de la deuda deben ser vinculantes para los acreedores oficiales, privados y multilaterales. Esto podría lograrse mediante mecanismos como el Artículo VIII, Sección 2 (b) del Convenio Constitutivo del FMI. Para la deuda recién contratada o reestructurada, los gobiernos y las instituciones financieras internacionales (IFI) deben incluir en sus contratos de préstamo (y promover entre los prestamistas privados) cláusulas de pago contingente vinculadas tanto al clima como a otras crisis sanitarias y económicas exógenas.

- 4. Alivio rápido y suficiente de la deuda:** Los acreedores y las IFI deben tomar medidas para acordar e implementar una iniciativa de alivio y sostenibilidad de la deuda posterior a la Covid-19, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, para reducir las deudas de los países en desarrollo a niveles sostenibles. Para ello se deben considerar las necesidades de financiamiento a largo plazo de los países para alcanzar los ODS, los objetivos climáticos y los compromisos en derechos humanos e igualdad de género. Este proceso de alivio de la deuda debe involucrar a todos los acreedores y garantizar que la cancelación y reestructuración de la deuda sea rápida, eficiente y suficiente – especialmente para aquellos países en riesgo de estar, o que ya estén, en dificultades de deuda con altas vulnerabilidades climáticas. La flexibilización de los niveles de deuda permitirá a los países ser climáticamente más resilientes, a través de la liberación de recursos internos para invertir en adaptación y mitigación. No tomar medidas suficientemente ambiciosas en relación con el alivio de la deuda, en medio de una creciente crisis de deuda en el Sur Global, dejará a los países en desarrollo todavía menos preparados para hacer frente a los desafíos climáticos a los que se enfrentan.
- 5. Revisar la sostenibilidad de la deuda:** Los gobiernos deben promover, en el FMI y el Banco Mundial, una revisión abierta del Análisis de la Sostenibilidad de la Deuda (ASD), con orientación de las Naciones Unidas y participación de la sociedad civil, a fin de evolucionar hacia un concepto de sostenibilidad de la deuda más adecuado, que incluya en su núcleo las vulnerabilidades ambientales y climáticas, junto con los derechos humanos y otras consideraciones sociales, de género y de desarrollo.
- 6. Mecanismo de renegociación de la deuda:** Más allá del alivio de la deuda para hacer frente a la actual crisis de deuda, los gobiernos y las organizaciones internacionales deben apoyar y trabajar para crear un mecanismo multilateral permanente de resolución de la deuda soberana que, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, garantice la primacía de los derechos humanos sobre el servicio de la deuda y un enfoque basado en normas para una resolución ordenada, justa, transparente y duradera de la crisis de la deuda, en un proceso que convoque a todos los acreedores.
- 7. Proporcionar financiamiento adicional de emergencia:** Las IFI y los gobiernos de los países ricos deberían proporcionar recursos adicionales suficientes para apoyar a los países en desarrollo a hacer frente a las crisis sanitarias, sociales y económicas, favoreciendo las subvenciones sobre los préstamos, para no agravar los niveles insostenibles de deuda en un futuro próximo. Las finanzas de emergencia para hacer frente a la crisis sanitaria y social y para financiar una recuperación justa y sostenible no deben menoscabar los compromisos anteriores de AOD y del financiamiento climático. Estos recursos deberían ponerse a disposición, en particular, de los países en los que los efectos de la crisis han sido graves, tanto en relación a los impactos en la salud de la Covid-19 como a los fuertes impactos económicos debido a la dependencia del turismo, las remesas y la exportación de materias primas. También deberían intensificarse los esfuerzos para asegurar una nueva y gran emisión de Derechos Especiales de Giro (DEG) del FMI para ayudar a aliviar las presiones de liquidez sobre los países en desarrollo que lo necesiten.

## Introducción

Las discusiones de políticas en torno a la deuda están prestando más atención a la emergencia climática, ya que los eventos climáticos extremos y los riesgos medioambientales aumentan tanto el costo del endeudamiento como el riesgo de crisis de deuda en los países del Sur Global, que a menudo ya vienen soportando grandes cargas de deuda externa. Del mismo modo, los niveles insostenibles de deuda pueden significar menos espacio fiscal y oportunidades para hacer frente a los desafíos de la adaptación y la mitigación, así como para recuperarse de las pérdidas y los daños después de un desastre climático. En este contexto, la necesidad de una transición mundial hacia una economía más sostenible y equitativa no será posible sin un financiamiento climático sostenible, responsable y justo, así como sin un financiamiento para la transición que no agrave las vulnerabilidades de la deuda en el Sur Global. En pocas palabras, la justicia climática no será posible sin justicia económica y de la deuda.

En un contexto en el que la Covid-19 y la consiguiente recesión económica han intensificado enormemente las vulnerabilidades preexistentes de la deuda en todo el Sur Global (así como en el Norte Global), se han hecho más evidentes que nunca las limitaciones de la arquitectura financiera internacional actual para proporcionar soluciones justas, oportunas, transparentes y duraderas a las crisis de la deuda. Las deficiencias de la DSSI y el enfoque obsoleto de un nuevo marco común para los tratamientos de la deuda<sup>2</sup> darán lugar, si no se toman nuevas medidas, a una grave crisis de deuda en el Sur Global y una “década perdida” para el desarrollo de millones de personas, así como a un importante retroceso en la capacidad de los países en desarrollo para hacer frente a los desafíos climáticos.

Este informe constituye el primer acercamiento general de Eurodad a cómo influyen las dinámicas de la deuda soberana en la financiación climática y los impactos de las crisis climáticas en el Sur Global, y viceversa. El objetivo principal de este análisis es apoyar a los miembros y aliados de Eurodad en sus estrategias y acciones, tanto en materia de deuda como de clima, proporcionando una visión general de las interacciones entre ambas dinámicas. El informe no sólo examina cuestiones relevantes para la interrelación entre el endeudamiento y las vulnerabilidades climáticas en el Sur Global, analizando cómo las crisis climáticas exacerbaban las vulnerabilidades de la deuda, sino también cómo las vulnerabilidades de la deuda existentes debilitan la capacidad de los países para hacer frente a la emergencia climática.

También examina específicamente los impactos acumulativos de las crisis climáticas y de deuda en los derechos de las mujeres y la justicia de género. Por último, el informe analiza las deficiencias de algunos de los actuales enfoques y mecanismos de financiamiento del clima en relación con los riesgos que suponen para la resiliencia climática y la sostenibilidad de la deuda. El informe describe, además, algunas recomendaciones de política que podrían ayudar a los países del Sur Global a hacer frente a los impactos interconectados de las crisis de la deuda soberana y la climática de una manera más justa y sostenible.

## 1. La interacción entre las crisis de la deuda soberana y la climática

Las dinámicas climáticas y de la deuda interactúan de varias maneras, empeorando mutuamente las vulnerabilidades exógenas e internas de los países en desarrollo.

En los últimos años, muchos países del Sur Global se han enfrentado a un empeoramiento de las vulnerabilidades de la deuda pública<sup>3</sup> – una crisis en aumento que se ha visto agravada por el devastador impacto económico a nivel global de la pandemia del Covid-19. Los niveles de deuda pública y privada habían estado creciendo a una velocidad sin precedentes hasta niveles sin precedentes en todo el mundo<sup>4</sup> antes de la pandemia. La recesión económica mundial causada por la Covid-19 ha exacerbado las vulnerabilidades de deuda preexistentes, empujando la deuda a nuevos niveles. Según las proyecciones del FMI,<sup>5</sup> los ratios de endeudamiento aumentarán de promedio en un 10% del Producto Interno Bruto (PIB) en las economías de mercados emergentes y alrededor del 7% en los países de ingreso bajo.

Un crecimiento de los niveles de deuda que, a pesar de las recientes iniciativas para implementar la suspensión temporal de los pagos de la deuda para un número limitado de los países más pobres del mundo,<sup>6</sup> se intensificará por el aumento de los déficits fiscales primarios en que incurrirán los países en desarrollo para hacer frente a la crisis sanitaria, social y económica a la que se enfrentan. Las caídas de los precios de las materias primas, los ingresos de las exportaciones y el turismo, y las remesas han llevado a caídas en los ingresos del Estado, lo que, junto con las fuertes devaluaciones monetarias y el aumento de los costos de endeudamiento para los países del Sur Global, les está dificultando hacer frente a los pagos de su deuda externa soberana.<sup>7</sup>

Además, debemos considerar el hecho de que el apoyo financiero a los países en desarrollo para hacer frente a la pandemia se está proporcionando, principalmente, en forma de nuevos préstamos que están incrementando los niveles de deuda ya insostenibles en muchos países del Sur Global. Con el aumento de las vulnerabilidades de la deuda, las presiones fiscales y la desaceleración económica se debilita la capacidad de muchos países para absorber más préstamos.

Antes de la pandemia del Covid-19, en muchos países del Sur Global, se utilizaba una porción cada vez mayor de los presupuestos públicos para pagar deudas externas, lo que afectaba la capacidad de los gobiernos para prestar servicios públicos básicos,<sup>8</sup> lo que a su vez los dejó muy poco preparados para hacer frente a la actual crisis de salud pública y mucho menos a shocks inesperados como los desencadenados por la crisis climática.

Los países que hoy luchan contra deudas insostenibles tienden a ser también los más vulnerables a los impactos del cambio climático. Como sabemos, los que menos contribuyen a la crisis climática, es decir, los países con menores niveles de emisiones de gases de efecto invernadero per cápita (que tienden a ser países del Sur Global) son los más vulnerables a los riesgos climáticos y ya han estado pagando un precio más alto debido a los acontecimientos climáticos de las últimas décadas.<sup>9</sup> Según Oxfam, la mitad más pobre de la población mundial (alrededor de 3.500 millones de personas) solo es responsable del 10% de las emisiones mundiales atribuidas al consumo individual, mientras que alrededor del 50% de estas emisiones pueden atribuirse al 10% de personas más ricas del mundo.<sup>10</sup>

Aunque en términos monetarios absolutos las pérdidas de los países más ricos debido a los acontecimientos climáticos tienden a ser mayores, las pérdidas económicas en relación con el PIB – especialmente la pérdida de vidas, biodiversidad, cultura, patrimonio y medios de subsistencia, desplazamiento humano y animal, daños personales y amenazas existenciales – han sido mucho más extendidas en los países de ingreso bajo.<sup>11</sup> El relator especial de las Naciones Unidas sobre la pobreza extrema y los derechos humanos, Phillip Alston, ha sumado su voz a quienes ponen de relieve los riesgos de la crisis climática que exacerban la pobreza y la desigualdad en los países en desarrollo: “Tendrá el impacto más grave en los países y regiones pobres y en los lugares donde viven y trabajan los pobres. Se estima que los países en desarrollo asumirán entre el 75% y el 80% de los costos del cambio climático. El cambio climático amenaza con deshacer los últimos 50 años de avances en el desarrollo, la salud mundial y la reducción de la pobreza”.<sup>12</sup>

### Cuadro 1: La deuda climática

Los movimientos sociales y los académicos, tanto en el Sur Global como en el Norte Global, han afirmado durante mucho tiempo que existe una “deuda ecológica” que los países ricos y las élites deben a los países empobrecidos debido al impacto ambiental y al saqueo de recursos que las dinámicas coloniales y neocoloniales han infligido a sus territorios y comunidades. El concepto de deuda ecológica se basa en la idea de justicia ambiental: “si todos los habitantes del planeta tienen derecho a la misma cantidad de recursos y proporción igual de espacio ambiental, aquellos que utilizan más recursos u ocupan más espacio tienen una deuda con los demás”.<sup>13</sup> Así, esta “deuda ecológica” se ha acumulado “debido a un intercambio ecológicamente desigual, a la biopiratería, a los daños causados por las exportaciones tóxicas y al uso desproporcionado de depósitos y reservorios de carbono”.<sup>14</sup> Ésta contiene, por tanto, lo que se ha conceptualizado como una “deuda climática” o “deuda de carbono”, una deuda histórica que la mayoría de las economías contaminantes han adquirido debido a su contribución desproporcionada a las emisiones de carbono y otras emisiones de efecto invernadero. El uso de este concepto aporta una dimensión histórica a los debates sobre emergencias climáticas y financiamiento climático, argumentando que los actuales “problemas se derivan de procesos de acumulación de capital a largo plazo”<sup>15</sup> y a la explotación desigual del medioambiente. A partir del concepto de deuda climática, las contribuciones de los países industrializados al financiamiento del clima, en forma de nuevos recursos pero también de cancelación de la deuda pública (tal como sostienen quienes proponen el marco de la deuda ecológica) no se considerarían como caridad o ayuda, sino como una obligación moral y un reembolso de la deuda histórica existente.

Más allá del concepto de deuda climática, en las secciones siguientes se examina cómo se producen las interacciones entre la deuda y el clima analizando: cómo la crisis climática puede exacerbar las vulnerabilidades de la deuda, al aumentar tanto los niveles como los costos del endeudamiento; cómo las crisis de deuda dejan a los gobiernos menos preparados para hacer frente a los desafíos climáticos; cómo la dinámica climática y de la deuda afectan específicamente las desigualdades de género y los derechos de las mujeres.

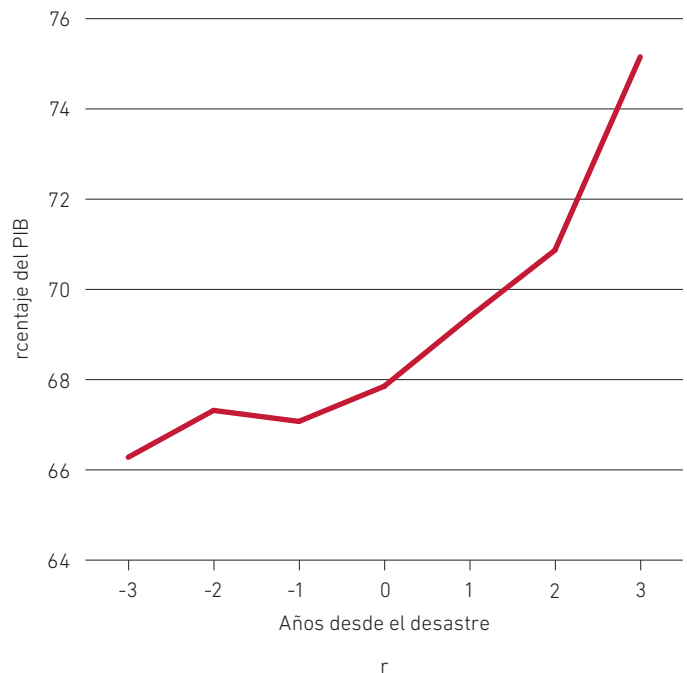
### 1.1 Cómo las crisis climáticas exacerbaban las vulnerabilidades de la deuda

Además de los costos de los cambios en el ecosistema, las pérdidas humanas y los impactos en el patrimonio cultural y los medios de subsistencia, las pérdidas materiales y monetarias causadas por la crisis climática son particularmente agudas después de una catástrofe, que puede derivar en el debilitamiento de la sostenibilidad de la deuda. El Banco Mundial reconoció recientemente que “la experiencia de varias economías, en particular en [América Latina y el Caribe], muestra que las crisis de deuda pueden desencadenarse debido a desastres naturales”.<sup>16</sup> Además, el análisis del Banco reconoce que la mayor frecuencia y persistencia de los impactos del cambio climático “probablemente aumente la volatilidad macroeconómica y reduzca las perspectivas de crecimiento a largo plazo, lo que representa un riesgo creciente para la sostenibilidad de la deuda”.

En la misma línea, el FMI reconoció en un documento publicado en julio de 2019 que “los grandes desastres naturales que causan daños importantes pueden reducir sustancialmente el crecimiento de la producción y contribuir a un aumento significativo de la deuda pública”.<sup>17</sup> Para llegar a esta conclusión, el FMI analizó 11 casos de grandes “desastres naturales” en los países en desarrollo que causaron daños por más del 20% del PIB entre 1992 y 2016. Los resultados muestran que la deuda pública aumentó, de un promedio del 68% del PIB en el año del desastre, al 75% del PIB tres años después.

Las OSC ya habían puesto de relieve el impacto de crisis climáticas en el aumento de los niveles de deuda. En 2017 la Jubilee Debt Campaign (JDC) del Reino Unido documentó cómo, en varios desastres relacionados con el clima, los indicadores de sostenibilidad de la deuda empeoraron después del evento. Según los cálculos de la JDC, de una lista de 14 desastres relacionados con el clima con costos estimados de más del 10% del PIB en sus respectivos países, en más del 80% de los casos, la deuda pública como porcentaje del PIB fue mayor dos años después del desastre.<sup>18</sup>

**Gráfica 1: Deuda pública como porcentaje del PIB en torno a grandes desastres 1992-2016 (daños > 20% del PIB)**



Fuente: Estimaciones del equipo del FMI a partir de datos de la EM-DAT de la International Disaster Database del Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED).

Debería prestarse especial atención a los PEID,<sup>19</sup> que, si bien producen menos del 1% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero,<sup>20</sup> se encuentran entre los países más vulnerables a los eventos climáticos catastróficos. Además, un tercio de la población de los PEID vive en terrenos que están a menos de cinco metros por encima del nivel del mar. Por lo tanto, además de sufrir huracanes y ciclones, la amenaza de aumento del nivel del mar plantea riesgos existenciales para los PEID y sus habitantes. Los PEID también sufren las mayores pérdidas económicas en relación con su PIB. Como podemos ver en la Tabla 1, nueve de los 10 desastres relacionados con el clima con mayores pérdidas como porcentaje del PIB en las últimas dos décadas tuvieron lugar en los PEID.

**Tabla 1: Los 10 mayores desastres relacionados con el clima (pérdidas como porcentaje del PIB – 1998-2017)**

Nombre y fecha	Países/territorios afectados	Pérdidas económicas	
		USD millones	% PIB
Huracán Irma Sept. 2017	San Martín	2.50	797 %
Huracán Irma Sept. 2017	San Martín	4.10	584 %
Huracán Irma Sept. 2017	Islas Vírgenes Británicas	3.00	309 %
Huracán Irma Sept. 2017	Dominica	1.46	259 %
Huracán Iván Sept. 2004	Grenada	1.15	148 %
Huracán Iván Sept. 2004	Islas Caimán	4.43	129 %
Huracán Georges Sept. 1998	San Cristóbal y Nieves	0.60	110 %
Huracán Erika Ago. 2015	Dominica	0.50	90 %
Huracán Mitch Oct. y Nov. 1998	Honduras	5.68	73 %
Huracán María Sept. 2017	Puerto Rico	68.00	69 %

Fuente: CRED – Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.<sup>21</sup>

Además, muchos PEID no sólo se enfrentan a restricciones derivadas de su exposición a desastres relacionados con el clima, sino también a la acumulación de deudas insostenibles. Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), las existencias totales de deuda externa de los PEID aumentaron más del doble entre 2008 y 2017 y sus proporciones promedio de deuda/PIB aumentaron del 28,3% al 58,2% (y muy por encima del 100% en algunos casos).<sup>22</sup> Los últimos datos facilitados por la UNCTAD sitúan los niveles de deuda externa de los PEID en un promedio del 72,4% del PIB, llegando al 200% en las Seychelles y las Bahamas y a más del 100% en Jamaica.<sup>23</sup> Los costos de endeudamiento son más altos para los PEID que para otros países en desarrollo con niveles de ingreso similares.<sup>24</sup> Graduarse como países de ingreso medio (e incluso de ingreso alto) y, por lo tanto, no ser elegible para financiamiento concesional, también es un factor para el costo de endeudamiento y el aumento de las vulnerabilidades de la deuda. De hecho, los PEID que son elegibles sólo para el financiamiento no concesional son precisamente países donde los problemas de deuda han sido prominentes, como Antigua y Barbuda, Belice, Jamaica, las Seychelles y San Cristóbal y Nieves.

Tal como hemos argumentado, los ya altos niveles de deuda empeoran como consecuencia de una catástrofe climática. Por ejemplo, en el caso de Vanuatu y según la investigación de JDC, después de que el archipiélago fuera devastado por el ciclón Pam en 2015, la deuda pública se casi duplicó, pasando del 21% del PIB al 39%.<sup>25</sup> Cuatro años después la relación deuda pública-PIB era superior al 50%, según el FMI, principalmente debido a los préstamos para la reconstrucción después del ciclón Pam. El Fondo también afirma en su último examen de las perspectivas económicas y financieras del país, llevado adelante en 2019, que incluso cuando el país sufre de fenómenos meteorológicos extremos cada año, “hay poco espacio fiscal para hacer frente a otro desastre natural”, principalmente debido a los altos niveles de deuda.<sup>26</sup>

Jubilee Caribbean también informó que “cuando el huracán categoría 5 Iván azotó Granada, en 2004, los daños se estimaron en el 148% del PIB y la relación deuda-PIB aumentó del 79% al 94%”.<sup>27</sup> La devastación producida por el huracán Iván en Granada fue un factor clave para que el país entrara en cesación de pagos de la deuda en 2005.<sup>28</sup>



Del mismo modo, en Dominica, la deuda pública, tanto interna como externa, ya era del 71,7% del PIB en 2016, cuando el país todavía se estaba recuperando de la tormenta tropical Erika. El 18 de septiembre de 2017 el huracán María, de categoría 5, devastó la isla, con daños estimados en USD 1.300 millones (226% del PIB). Tres años más tarde, en 2020, las proyecciones del FMI muestran una deuda pública que llega al 79,6% del PIB y el FMI clasifica a Dominica como en alto riesgo de dificultades de deuda.<sup>29</sup>

La recesión económica debida a la crisis de la Covid-19 está afectando con especial dureza a las economías que dependen del turismo, entre las que los PEID son los más vulnerables. Además, las mujeres son la mayoría de los trabajadores poco calificados y ocasionales en los sectores más afectados, como el suministro de alimentos<sup>30</sup> y la industria hotelera. En promedio, el sector turístico representa casi el 30% del PIB en los PEID y más del 50% en las Maldivas, Seychelles, San Cristóbal y Nieves y Granada. El desplome de los ingresos públicos, cuando los niveles de pago de la deuda externa ya eran altos, ha llevado a estos países a aumentar su dependencia de los préstamos no concesionales, lo que empeora sus vulnerabilidades de deuda. Incluso cuando se enfrentan a problemas de deuda, algunos PEID no son elegibles para la DSSI, implementada por los gobiernos del G20 en el contexto de la crisis de Covid-19, ni para acceder a préstamos concesionales, precisamente debido a que están clasificados como países de ingreso medio o alto. Tal como señala Naciones Unidas, seis PEID de ingreso medio, no elegibles para la DSSI, cargan con servicios de la deuda mayores al 40% de los ingresos, en promedio.<sup>31</sup>

Se reconoce cada vez más la situación insostenible e injusta a la que se enfrentan los PEID debido a los impactos acumulativos e interconectados de la deuda y la crisis climática. En marzo de 2018, Jubilee Caribbean lanzó un comunicado reclamando un mecanismo de alivio de la deuda en respuesta a la temporada de huracanes de ese año.<sup>32</sup> En septiembre de 2019, el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres reflexionó sobre cómo las crisis de la deuda y del clima estaban “apilando injusticia sobre injusticia” para los PEID: “A pesar de contribuir muy poco, prácticamente nada, al calentamiento global, los pequeños Estados insulares en desarrollo están pagando el precio más alto. Y debido a su condición de países de ingreso medio, muchos están atrapados en un ciclo acelerado e insostenible de desastres y deudas. El mundo debe asumirlo y detenerlo”.<sup>33</sup>

El Foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, convocado bajo los auspicios del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) también observó, en julio de 2019, la necesidad de financiamiento concesional de bajo costo para los PEID, al tiempo que reconoció que la mayoría de estos países “tienen un espacio fiscal limitado debido al hecho de que el servicio de la deuda y la reconstrucción después de los desastres desvían recursos de las inversiones sociales”.<sup>34</sup> Para la UNCTAD, a raíz de la recesión del Covid-19, “es fundamental que los PEID tengan acceso a la financiación a tasas de interés cero y puedan suspender los pagos de deuda existentes hasta que estén financieramente listos para atender sus obligaciones de deuda externa”.<sup>35</sup>

A pesar de que el Acuerdo de París reconoce que las actividades de financiamiento del clima deben prestar especial atención a aquellos que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático y tienen importantes limitaciones de capacidad, como los PEID y los países menos desarrollados (PMD), los datos recientes publicados por Oxfam International muestran que, en promedio, sólo el 3% del financiamiento para el desarrollo relacionado con el clima que se informó a la OCDE fue a los PEID, en 2017-2018, y alrededor del 20,5% se destinó a los PMA. Oxfam estima que casi la mitad de este financiamiento para el clima otorgado a los PEID fue en forma de préstamos y otros instrumentos reembolsables (y el 20% del total no fue concesional). En el caso de los PMA, los instrumentos de creación de deuda representaron casi el 60% del financiamiento para el clima.<sup>36</sup>

En el contexto de la Covid-19, en junio de 2020, los países que forman la Alianza de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (AOSIS) publicaron una declaración en la que se alertaba al mundo de que “sin cambios sistémicos y medidas políticas inmediatas y adaptadas, los riesgos para una prolongada crisis de deuda en los PEID son prácticamente ciertos”. En la declaración se pedían acciones que “incluyan el diseño de nuevos instrumentos financieros y la mejora de los instrumentos financieros existentes para proporcionar alivio de la deuda, incluyendo suspensiones, cancelaciones, reprogramación y reestructuración de las deudas, así como otras medidas de apoyo”,<sup>37</sup> entre ellas, un Mecanismo de resolución de la deuda.

Tal como muestra la experiencia en muchos PEID y otros países empobrecidos, las crisis de la deuda y del clima se retroalimentan. El deterioro de la situación física y económica en un país sobreendeudado después de un desastre relacionado con el clima no sólo hace más difícil hacer frente a los pagos de la deuda, inmediatamente después, sino que también empeora las perspectivas económicas de aumentar los ingresos en el futuro, con el fin de poder lograr la sostenibilidad de la deuda. Además, financiar la reconstrucción y la recuperación con más préstamos puede ser como arrojar combustible al fuego. Heron Belfon, de Jubilee Caribbean, lo expresa perfectamente, "es la definición de un círculo vicioso".<sup>38</sup>

## 1.2 Otorgar préstamos para hacer frente a los desastres climáticos es alimentar el fuego cuando más arde

Las estimaciones indican que, para 2030, las pérdidas y daños a nivel global asociados con los impactos del cambio climático requerirán una financiación para los países en desarrollo de al menos USD 300.000 millones al año y que, esta necesidad, llegará a aproximadamente USD 1,2 billones al año para 2060.<sup>39</sup> Según un informe de Civil Society Review, firmado por 166 OSC de todo el mundo, algunas estimaciones sitúan las pérdidas financieras anuales y los daños a partir de 2030 en adelante en una cantidad mucho mayor, "con pérdidas que crecen a USD 400-430 mil millones al año, solo para los países en desarrollo, y pérdidas financieras totales previstas que alcanzan los USD 600.000 millones".<sup>40</sup>

Los países afectados por desastres relacionados con el clima normalmente afrontan la falta de recursos para cubrir los costos de lidiar con la emergencia y la reconstrucción. Además de una cierta fatiga de los donantes debido a la proliferación de eventos climáticos extremos y los riesgos medioambientales relacionados con la emergencia climática mundial, actualmente no existe un mecanismo internacional en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) que proporcione apoyo financiero a los países del Sur Global para recoger los escombros y recuperarse después de un desastre relacionado con el clima. La CMNUCC encomendó en noviembre de 2013, durante la COP19, el establecimiento del Mecanismo Internacional de Varsovia para hacer frente a las pérdidas y daños asociados con los impactos del cambio climático en los países en desarrollo.<sup>41</sup> Sin embargo, aún no se ha alcanzado un consenso final sobre cómo financiar pérdidas y daños después de un desastre.

Como resultado, los países acceden a mecanismos inadecuados e insuficientes, como los planes de seguros financiados por el Banco Mundial (véase la Sección 2.3), el limitado Fondo Fiduciario para Alivio y Contención de Catástrofes del FMI (véase el Cuadro 4) y el apoyo, a menudo también insuficiente y tardío, que podría llegar de donantes bilaterales y multilaterales y que, generalmente, se produce a través de préstamos que, en realidad, aumentan la carga de los países empobrecidos.

Esto es especialmente preocupante en aquellos casos en los que los países ya están enfrentando dificultades para hacer frente a sus pagos de deuda. En resumen, la falta de financiación suficiente de la comunidad internacional, el impacto negativo de los desastres climáticos en los ingresos públicos – a medida que los impactos en la economía se transfieren a los balances públicos debido a la disminución de la recaudación de impuestos – y el poco espacio fiscal que queda después de abordar los pagos del servicio de la deuda, dejan a los gobiernos con pocas opciones, más que aceptar nuevos préstamos ofrecidos por instituciones como el FMI, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo.

Un ejemplo llamativo es el de Mozambique, donde el impacto destructivo de los eventos climáticos terminó agravando la trampa de la deuda en la que el país ya estaba atrapado. La deuda soberana de Mozambique comenzó a crecer a un ritmo acelerado después de que se concediera la cancelación de la deuda en el marco de la Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda en 2006. A partir de 2014, la caída de los precios mundiales de las materias primas afectó a los ingresos de Mozambique y, en diciembre de 2015, el país solicitó apoyo financiero al FMI para poder pagar a sus acreedores. Las dificultades de deuda ya existentes empeoraron cuando, en 2016, salió a la luz el escándalo de deudas ocultas ilegales.<sup>42</sup> Su exposición llevó al FMI a suspender temporalmente su programa de préstamos y al Banco Mundial y a otros acreedores occidentales a suspender el desembolso de préstamos y ayuda. La suspensión del apoyo presupuestario, esencial para el mantenimiento de la prestación de servicios públicos, significó una carga innecesaria para la población de Mozambique, que tenía poca responsabilidad por las deudas ocultas. Sin embargo, se obligó a Mozambique a soportar la carga de otra crisis de deuda.<sup>43</sup>

En este contexto, los ciclones Idai y Kenneth, que golpearon Mozambique en marzo y abril de 2019, causaron daños por más de USD 873 millones, mataron a más de mil personas y prácticamente destruyeron la ciudad de Beira y gran parte de la cosecha del país. La respuesta del FMI a la situación fue acordar otro préstamo de emergencia de USD 118,2 millones. Más combustible al fuego. A pesar de que Mozambique ya se encontraba en una situación de dificultad de deuda, el FMI concluyó que el país no cumplía los requisitos para el alivio de la deuda de emergencia, que hubiese posibilitado liberar recursos existentes para hacer frente a la reconstrucción. Aunque reconoció a Mozambique como uno de los países más vulnerables a los riesgos ambientales y a la crisis climática, el FMI no tuvo en cuenta esas vulnerabilidades climáticas en los análisis de sostenibilidad de la deuda del país. El entonces experto independiente de las Naciones Unidas sobre la deuda externa y los derechos humanos, Juan Pablo Bohoslavsky, destacó que tanto los derechos humanos como los impactos del ciclón Idai deben considerarse en el análisis de la sostenibilidad de la deuda, ya que el pago del servicio de la deuda no debe poner en peligro el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales.<sup>44</sup>

Mozambique no es un ejemplo único. El cercano Comoras, devastado también por el ciclón Kenneth y considerado en alto riesgo de dificultades de deuda, también obtuvo un préstamo del FMI por USD 12,3 millones para hacer frente a la recuperación, en parte con tasas de interés no concesionales. En Filipinas, tras la devastación en 2013 por el tifón Haiyan, con un impacto económico estimado de alrededor de USD 5.800 millones, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo ofrecieron un préstamo de emergencia de USD 1.000 millones para la reconstrucción y la respuesta de emergencia.<sup>45</sup>

Hace una década, Pakistán sufrió una temporada de monzones inusualmente fuerte y devastadora que causó el desbordamiento de ríos y presas y la inundación de más de 7 millones de hectáreas de tierra cultivable. Más de 2.000 personas perdieron la vida y más de 20 millones se vieron directamente afectadas por las inundaciones. Los daños económicos se calcularon en más de USD 9.500 millones. Pakistán estaba luchando con altos niveles de deuda antes de las inundaciones, una parte importante de la cual fue calificada por los movimientos sociales de Pakistán como "odiosa" ya que fue, en su mayoría, heredadas del régimen militar. El FMI, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo respondieron a las necesidades de apoyo económico para hacer frente a la reconstrucción del país con préstamos de USD 450 millones, USD 1.000 millones y USD 2.000 millones, respectivamente.

## Cuadro 2: Eventos climáticos extremos que aumentan la evaluación del riesgo de deuda en los Países Insulares del Pacífico

El Banco Mundial y el FMI evalúan el riesgo de dificultades de deuda de los países de ingreso bajo a través del Marco de Sostenibilidad de la Deuda conjunto. Aunque las vulnerabilidades climáticas no se consideran sistemáticamente como un factor en los Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (ASD), se ha utilizado el impacto de los riesgos ambientales en las proyecciones de crecimiento y nivel de deuda de algunos países como argumento para aumentar el nivel de riesgo de dificultades de deuda. Tal es el caso de varios países insulares del Pacífico, como Samoa, Tonga y Vanuatu.

En 2012, el ciclón Evan causó daños significativos en Samoa, en el peor evento climático desde 1991, que ocasionó daños y pérdidas económicas de alrededor de USD 210 millones, lo que equivale al 30% del PIB del país. El ASD publicado por el FMI en 2013, junto con el acuerdo para desembolsar un préstamo de USD 8,6 millones en el marco del Servicio de Crédito Rápido para la reconstrucción y la recuperación, elevó el riesgo de dificultad de deuda del país de moderado a alto. La razón principal de esa reevaluación fue el "fuerte aumento del endeudamiento externo para hacer frente a los shocks exógenos"<sup>46</sup> (es decir, daños y pérdidas económicas a causa de ciclones). Cuando su calificación de riesgo de deuda se había rebajado a moderado, en 2015, y luego que el ciclón Winston causara daños aún mayores que Evan, el FMI elevó nuevamente el riesgo de dificultad de deuda de Samoa a alto, en 2017, "lo que reflejaba el impacto potencial de los desastres naturales en la posición fiscal de Samoa a mediano plazo".

*(continúa en la p12)*

Del mismo modo, en 2017, el FMI elevó el riesgo de dificultad de deuda de Tonga de moderado a alto debido a los “costos potenciales debido a desastres naturales”.<sup>47</sup> Luego de la llegada del ciclón Pam a Vanuatu en 2015, que causó el desplazamiento del 25% de la población de la isla y daños estimados en el 64% del PIB, el FMI también modificó la evaluación del riesgo de dificultad de deuda del país de bajo a moderado, argumentando que “esta escalada del riesgo de dificultad de deuda refleja, en gran medida, los altos niveles esperados de déficit fiscal provocados por los gastos de reconstrucción posteriores al ciclón”.<sup>48</sup> En estos y otros casos, el aumento de los riesgos sobre la sostenibilidad de la deuda no sólo se debe al impacto (potencial) de los riesgos ambientales en el crecimiento económico y, por lo tanto, a las posibilidades de hacer frente a compromisos de deuda anteriores, sino también al crecimiento del endeudamiento para financiar la recuperación y la reconstrucción.

De hecho, en la *Review of the Debt Sustainability Framework for Low-income Countries* de 2017 del FMI, se introdujeron pruebas de estrés de escenarios individualizados en el ASD, con el fin de evaluar riesgos específicos de particular relevancia para algunos países, como los riesgos derivados de “desastres naturales”. La vulnerabilidad al cambio climático también se menciona en la revisión del ASD para los países de ingreso bajo, como un factor a largo plazo a tener en cuenta por parte del personal en el proceso de análisis.<sup>49</sup>

Sin embargo, el análisis de Eurodad de 80 informes del personal del FMI preparados como parte del proceso de aprobación de la asistencia financiera, entre marzo y septiembre de 2020, reveló que sólo 20 de esos informes se refieren al cambio climático en algún momento, pero sólo se incluye el cambio climático como una consideración en las evaluaciones de sostenibilidad de la deuda en el caso de Samoa.<sup>50</sup>

### 1.3 Las vulnerabilidades climáticas aumentan el costo del endeudamiento

Las vulnerabilidades climáticas no sólo impactan en la sostenibilidad de la deuda de los países, por el crecimiento del endeudamiento para la recuperación y reconstrucción, sino también porque influyen en los costos de ese endeudamiento. Según una investigación encargada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, las tasas de interés de la deuda pública para el grupo V20 de países sistémicamente vulnerables al clima<sup>51</sup> son más altas de lo que deberían ser si sólo se tienen en cuenta los indicadores macroeconómicos y fiscales, debido a la vulnerabilidad climática.<sup>52</sup> La investigación estima que la exposición a los riesgos climáticos ya ha aumentado el costo de la deuda de los países V20 en 117 puntos básicos, en promedio, lo que puede traducirse en “más de USD 40.000 millones en pagos de intereses adicionales en los últimos 10 años, sólo en deuda pública”. Si incluimos también al sector privado, las economías V20 habrían estado pagando más de USD 62.000 millones por concepto de intereses más altos. Las proyecciones de los investigadores calcularon los costos adicionales, en la próxima década, entre USD 146.000 millones y USD 168.000 millones.

El vínculo entre las vulnerabilidades de la deuda y los costos de endeudamiento también fue corroborado por un documento de trabajo reciente del FMI que analiza los efectos del cambio climático en el riesgo soberano, medidos por los rendimientos y diferenciales de la deuda pública en 98 países desarrollados y en desarrollo entre 1995 y 2017. La investigación concluye que “la vulnerabilidad climática tiene un efecto muy importante en el costo del endeudamiento público, incluso después de controlar los determinantes macroeconómicos e institucionales convencionales del riesgo soberano”. Según los autores del artículo, el impacto de las vulnerabilidades climáticas en los costos de endeudamiento es “mayor en los países en desarrollo con una capacidad más débil para adaptarse y mitigar las consecuencias del cambio climático”.<sup>53</sup>

Del mismo modo, un informe reciente preparado por el SOAS Centre for Sustainable Finance de SOAS, Universidad de Londres, el Instituto del Banco Asiático de Desarrollo, el World Wide Fund for Nature Singapore y Four Twenty Seven concluyen que una mayor vulnerabilidad al riesgo climático conduce a aumentos significativos en el costo del endeudamiento soberano, particularmente en el Sur Global. Según esta investigación, “las primas sobre los rendimientos de los bonos soberanos ascienden a alrededor de 275 puntos básicos para las economías altamente expuestas al riesgo climático”, pero la exposición a los riesgos climáticos no es estadísticamente significativa para el grupo de economías avanzadas incluidas en el estudio.

Además, el estudio señala seis canales de transmisión diferentes a través de los cuales el cambio climático “puede amplificar el riesgo soberano y empeorar: los impactos fiscales de los desastres relacionados con el clima; las consecuencias fiscales de las políticas de adaptación y mitigación; los impactos macroeconómicos del cambio climático; los riesgos relacionados con el clima y la estabilidad del sector financiero; los impactos del cambio climático en el comercio internacional y los flujos de capital; los impactos del cambio climático en la estabilidad política”.<sup>54</sup>

Esta situación conduce a un círculo vicioso, ya que, a medida que aumentan los costos de endeudamiento debido a las vulnerabilidades climáticas, los países tienen que dedicar más recursos al pago de sus deudas y, por lo tanto, estos costos adicionales socavan su capacidad para invertir en mitigación y adaptación al clima y para hacer frente a la pérdida y daños. Como no pueden invertir lo suficiente en adaptación o mitigación del clima, sus vulnerabilidades climáticas aumentan, y por ello también aumentan que los costos de endeudamiento.

De hecho, desde 2014, las agencias de calificación como Standard & Poor’s, Moody’s y Fitch Group han estado considerando las vulnerabilidades de la deuda en sus calificaciones soberanas. Ya en 2014 Standard & Poor’s identificó el cambio climático como una de las megatendencias mundiales que afectan negativamente a la solvencia soberana.<sup>55</sup> Moody’s también ha declarado que, aunque su “metodología de calificación de bonos soberanos no explica por separado o explícitamente los riesgos crediticios planteados por el cambio climático, los riesgos climáticos ya están ampliamente capturados en los cuatro factores de riesgo clave que utilizamos en nuestro análisis: fortaleza económica, fortaleza fiscal, fortaleza institucional y susceptibilidad al riesgo de eventos, ya sea directa o indirectamente, a través de una variedad de indicadores”.<sup>56</sup> Según Moody’s, las vulnerabilidades climáticas impactan en los perfiles de crédito del soberano a través de cuatro canales:

1. el impacto económico potencial (por ejemplo, una actividad más débil debido a la pérdida de la producción agrícola);
2. los daños a los activos de infraestructura como resultado directo de la destrucción física provocada por las perturbaciones climáticas;
3. el aumento de los costos sociales provocado, por ejemplo, por una crisis de la salud o preocupaciones por la seguridad alimentaria;
4. los cambios en la población debido a los desplazamientos forzados como consecuencia del cambio climático.

Como consecuencia, el análisis de Moody’s concluye que “las calificaciones soberanas están muy fuertemente correlacionadas con su susceptibilidad al cambio climático”.<sup>57</sup> Moody’s también reconoce que, en varios casos, hacen ajustes explícitos a la baja en su evaluación de las calificaciones soberanas “para dar cuenta de la vulnerabilidad de los soberanos a las consideraciones ambientales y al cambio climático”. Estos casos incluyen una serie de islas pequeñas, como las Maldivas y las Islas Salomón, economías concentradas en sectores que dependen del clima, como la agricultura – por ejemplo, en Camboya, Etiopía, Kenia y Ruanda – o el turismo, como es el caso de las Maldivas y Seychelles.<sup>58</sup>

#### **1.4 Cómo las vulnerabilidades de la deuda debilitan la capacidad de los países para hacer frente a las emergencias climáticas**

Tal como muestra la investigación de Eurodad,<sup>59</sup> el servicio de la deuda externa pública creció en los países de ingreso bajo y medio, de un promedio del 6,71% de los ingresos públicos en 2010 a un promedio del 12,56% en 2018. Las últimas estimaciones del FMI muestran que la relación entre la deuda pública y los ingresos fiscales aumentará para las economías emergentes y los países de ingreso bajo. El porcentaje de países de ingreso bajo con una relación superior al 30% entre los costos del servicio de la deuda pública y los ingresos fiscales del Estado aumentará del 28,57% en 2019 y 2020 al 33,33% en 2021. En los mercados emergentes, y según el FMI, en 2021 un 73,47% de los países tendrá una relación mayor al 30% entre los costos del servicio de la deuda pública y los ingresos fiscales del Estado, en comparación con el 71,43% en 2020 y el 57,43% en 2019.<sup>60</sup>

Como consecuencia, entre 2014 y 2018, el gasto público en gastos no relacionados con la deuda, excluyendo los pagos de intereses, disminuyó un 13% en África Subsahariana y un 18,42% en América Latina y el Caribe. Según las últimas proyecciones del FMI, las tendencias a la caída del gasto público se profundizarán en los próximos años (véase la Tabla 2).

**Tabla 2: Gasto público general (porcentaje del PIB) 2020-2025**

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Economías de mercados emergentes y de ingreso medio	35.0	34.1	33.3	32.7	32.1	31.5
América Latina emergente y de ingreso medio	37.0	32.2	31.6	31.4	31.3	31.1
Países de ingreso bajo	19.2	18.9	18.7	18.5	18.3	18.2
Países de ingreso bajo de África Subsahariana	17.7	17.1	16.9	16.6	16.5	16.4

Fuente: IMF Fiscal Monitor, octubre de 2020.

Esto significa que los gobiernos del Sur Global tendrán cada vez menos recursos internos disponibles para invertir en mitigación y adaptación al clima y aun menos espacio fiscal para hacer frente a eventos climáticos impredecibles y extremos sin empeorar la sostenibilidad de su deuda. En noviembre de 2020 el Global Development Policy Center, junto a la Heinrich Böll Stiftung y al Centre for Sustainable Finance de SOAS, Universidad de Londres, presentó el informe y la propuesta *Alivio de la deuda para una recuperación verde e inclusiva*. Como dice esta reciente propuesta, "existe el peligro de que los países en desarrollo vulnerables entren en un círculo vicioso en el que una mayor vulnerabilidad climática aumente el costo de la deuda y disminuya el espacio fiscal para la inversión en resiliencia climática".<sup>61</sup>

Además, los niveles insostenibles de deuda también limitan la capacidad de endeudarse en caso de un evento climático extremo para financiar la reconstrucción o la recuperación.<sup>62</sup> Esto se debe a que los prestamistas e inversionistas serán más reacios a prestar a un país que tiene dificultades para pagar sus altas deudas y, si proporcionan financiamiento, será a costos más altos. Como consecuencia de un riesgo climático, crecen los riesgos para los prestamistas, por lo que el acceso a nuevos préstamos se reducirá aún más y, como hemos visto, se volverá más caro.

Invertir para hacer frente a los desafíos de emergencia climática no es sólo una necesidad de supervivencia, sino que puede, según diferentes estudios,<sup>63</sup> permitir un crecimiento económico a más largo plazo. Sin embargo, según reconocen los autores de la propuesta *Alivio de la deuda para una recuperación verde e inclusiva*, "a menos que se aborde la crisis de la deuda con los instrumentos apropiados a nivel multilateral, los encargados de formular políticas se verán obligados a retrasar o cancelar esas inversiones, especialmente en los países en desarrollo".<sup>64</sup>

### 1.5 La creciente presión de la deuda sobre los recursos naturales

También debemos considerar que la insostenibilidad de la deuda puede, además, conducir a una mayor explotación de los recursos naturales, incluidos los combustibles fósiles, que alimente el cambio climático. En primer lugar, cuando los países se enfrentan a dificultades para pagar sus deudas, recurren a sus recursos naturales como una forma rápida de aumentar las exportaciones y, con eso, los ingresos en moneda extranjera. En algunos casos, como el de la explotación forestal, esto es posible sin una amplia inversión de capital ni mano de obra calificada. Los productos forestales no renovables como los árboles o la madera, así como la riqueza mineral, se explotan en un esfuerzo por recaudar los fondos necesarios. En muchos casos, esto genera o aumenta la deforestación, la erosión del suelo, la pérdida de biodiversidad y la degradación del ecosistema, lo que deja al país peor preparado para hacer frente a eventos del cambio climático como sequías y tormentas. Además, cuando los países recurren a una mayor explotación de los recursos naturales, las mujeres tienden a verse más afectadas, dado el papel predominante que desempeñan en la recolección de leña y la participación en las cadenas de valor forestales como complemento de sus ingresos familiares.<sup>65</sup> En otros casos, el proceso exige una mayor inversión, como en la explotación de combustibles fósiles, que normalmente se financia a través de más endeudamiento y/o de asociaciones público-privadas.

### Cuadro 3: La crisis de deuda y el huracán María – la tormenta perfecta en Puerto Rico

A partir de 1976, la economía de Puerto Rico creció principalmente debido a la inversión impulsada por exenciones fiscales para las empresas estadounidenses. Sin embargo, en 2006, se recortaron las exenciones y la economía puertorriqueña inició una espiral de recesión. Para cubrir las pérdidas y el déficit anual, el gobierno puertorriqueño intensificó su endeudamiento. La deuda del gobierno central aumentó del 33,4% del PIB en 2006 al 54,5% en 2014. La mayoría del endeudamiento en ese momento era simplemente una renovación de las deudas anteriores, por lo que ninguno de los fondos recaudados se estaba invirtiendo realmente en infraestructura o servicios públicos.<sup>66</sup> Después de varios incumplimientos de pagos parciales de deudas a partir de 2015, por un total de USD 73 mil millones, Puerto Rico se declaró en bancarrota en mayo de 2017 y comenzó un largo proceso de reestructuración de la deuda. Mientras tanto, el consejo de administración financiera federalmente designado por el consejo de administración financiera, que ha dirigido la economía de Puerto Rico desde su bancarrota, puso en marcha un duro programa de austeridad.

Apenas cuatro meses después de haberse declarado en bancarrota, el huracán María azotó Puerto Rico, causando grandes devastaciones y pérdidas por USD 68 mil millones, alrededor del 69% del PIB. Pero lo más importante es que 64 puertorriqueños murieron durante el huracán y se estima que otras 2.975 personas murieron por problemas relacionados con él en los siguientes cinco meses. Muchos de los que murieron después del huracán tenían enfermedades crónicas tratables, pero los

impactos acumulativos de la austeridad y del María en la capacidad de los servicios de salud, y la destrucción de carreteras e infraestructura energética por el huracán, impidieron que muchas personas tuvieran acceso a antibióticos, insulina y otros cuidados médicos vitales.

A pesar de las terribles consecuencias humanas del María, la austeridad no se detuvo en Puerto Rico. Antes de la tormenta, 72 de 78 de los municipios del país carecían de servicios de atención primaria adecuados. Un año después, sólo 20 centros de salud proporcionaron servicios de atención primaria y preventiva. Durante el verano de 2018 Puerto Rico cerró 283 escuelas, alrededor de una cuarta parte de todas las instalaciones educativas primarias públicas, debido a la caída de la matriculación. De hecho, después del huracán María, Puerto Rico ha sufrido una gran migración hacia Estados Unidos.<sup>67</sup> El huracán María generó, además, muchos problemas de suministro de energía y el gobierno aprovechó las dificultades en la recuperación de la destrucción para proponer la privatización en el sector energético. En protesta, dimitió la mitad de los miembros de la junta de la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico.<sup>68</sup> Los impactos acumulativos de las crisis del clima y de la deuda en Puerto Rico fueron claros para el Relator Especial de la ONU sobre la Pobreza Extrema y los Derechos Humanos cuando visitó el país: “estos desastres naturales son sólo las últimas en una serie de malas noticias para los puertorriqueños, incluyendo una crisis económica, una crisis de deuda, una crisis de austeridad y, presumiblemente, una crisis política estructural”.<sup>69</sup>

La intensificación de la explotación de los recursos naturales para pagar las deudas públicas, en algunos casos aumentando las vulnerabilidades climáticas, exacerba además la dependencia de los países en desarrollo de los productos básicos, que se suma a las vulnerabilidades adicionales de la deuda que puede traer. Al depender de las fluctuaciones de los precios de las materias primas y de su demanda, los gobiernos se enfrentan a la inestabilidad de los flujos de ingresos, necesarios para pagar las deudas existentes, así como de los costos de endeudamiento, ya que el acceso a los mercados financieros se vuelve más difícil y más caro cuando cae el volumen y los precios de exportación.

Un documento reciente del FMI señaló cómo el desplome de los precios mundiales del petróleo está generando crecientes presiones fiscales en muchos países exportadores de petróleo, lo que “probablemente dará lugar a una mayor deuda pública” y podría “afectar la confianza de los inversionistas y aumentar el costo del endeudamiento debido a mayores primas de riesgo, lo que limitaría aun más el espacio fiscal y suscitara preocupaciones sobre la sostenibilidad de la deuda para los países con deuda ya elevada”.<sup>70</sup> En lugar de promover esfuerzos de apoyo a los países elevando las cadenas de valor mundiales o alejándose de las exportaciones de combustibles fósiles, las IFI ofrecen apoyo financiero temporal (mayores vulnerabilidades de la deuda) a la espera de un futuro aumento en los precios y la demanda de esos recursos naturales, mientras los países siguen totalmente expuestos a los shocks externos.

## 1.6 Los Impactos acumulados de las crisis climáticas y de deuda en los derechos de las mujeres y la justicia de género

Las mujeres no sólo son más vulnerables que los hombres a los impactos de las crisis de deuda, sino también a los efectos de la emergencia climática.<sup>71</sup> Las dos dinámicas acaban teniendo impactos acumulativos en los derechos de las mujeres y la justicia de género.

Tal como afirman la Women's Earth y Climate Action Network, "las mujeres del Sur Global soportan una carga aún más pesada de los efectos del cambio climático debido a los impactos históricos y continuos del colonialismo, el racismo y la desigualdad".<sup>72</sup> En primer lugar, las mujeres tienden a ser más dependientes de los recursos naturales, que se ven amenazados por la emergencia climática, para su sustento. En los países menos desarrollados, el 79% de las mujeres económicamente activas nombran la agricultura como su principal fuente de sustento (así como el 48% de las mujeres económicamente activas en todo el mundo).<sup>73</sup>

En el contexto de la emergencia climática las mujeres enfrentan la pérdida de ingresos y de cosechas – a menudo su única fuente de alimentos e ingresos. Las fuentes de alimentos, incluso para las mujeres urbanas, se vuelven más impredecibles y escasas debido al aumento de la sequía, las inundaciones y los patrones climáticos impredecibles y extremos, lo que plantea desafíos de vida o muerte para muchas mujeres, que son más a menudo las responsables de proporcionar alimentos a sus familias. El aumento de los precios de los alimentos relacionados con los eventos climáticos hace que los alimentos sean inaccesibles para las personas pobres, en particular para las mujeres y las niñas, cuya salud se deteriora más que la de los hombres en tiempos de escasez de alimentos.<sup>74</sup> Las mujeres y las niñas también son responsables de recoger agua en casi dos tercios de los hogares de los países en desarrollo, lo que las convierte en un agente clave para garantizar la gestión sostenible de los recursos hídricos.<sup>75</sup> En consecuencia, las mujeres tienden a trabajar más horas que los hombres, cuando consideramos tanto el trabajo remunerado (formal o informal) como el cuidado no remunerado y el trabajo doméstico.<sup>76</sup> Esto se agrava a raíz de los eventos climáticos extremos y los riesgos medioambientales, ya que la necesidad de invertir más horas de lo habitual en asegurar el agua, los alimentos y la energía para cocinar y calentar los hogares aumenta el trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres.<sup>77</sup>

Las crisis de deuda pueden empeorar esta situación de varias maneras. A medida que aumentan los pagos de la deuda, los recursos públicos se vuelven más escasos y los gobiernos tienden a aceptar la recomendación habitual del FMI de reducir los subsidios alimentarios, lo que produce aumentos de los precios de los alimentos, o subsidios a los fertilizantes, los combustibles y otras ayudas al sector agrícola, lo que afecta especialmente a las mujeres como proveedoras de alimentos y energía doméstica. A medida que se reducen los servicios públicos debido a las crisis de deuda y los centros de salud, las escuelas y los centros de suministro de agua se cierran debido a la falta de fondos, crece la distancia que las mujeres a menudo tienen que caminar, especialmente en las zonas rurales, para acceder a esos servicios públicos básicos. Cuando se dan eventos climáticos extremos y riesgos medioambientales y las rutas se vuelven intransitables, los servicios básicos pueden llegar a ser simplemente inaccesibles, especialmente para las mujeres y los niños dependientes y los ancianos o parientes discapacitados que cuidan. Además, la necesidad de aumentar los recursos para pagar la deuda externa a menudo significa un refuerzo de las estrategias de explotación de los recursos naturales para aumentar los ingresos de exportación, lo que tiende a producir expropiaciones de tierras<sup>78</sup> y, por esa razón, menos acceso de los pobres y, en especial, de las mujeres a la tierra.<sup>79</sup>

En situaciones posteriores a los desastres climáticos, las mujeres suelen correr un mayor riesgo de ser alojadas en refugios inseguros y superpoblados, debido a la falta de activos, como ahorros, propiedades o tierras, lo que las hace más vulnerables a la violencia de género.<sup>80</sup> Las niñas también son más propensas a ser sacadas de la escuela para ayudar con las dificultades de la gestión del hogar después del desastre, y corren el riesgo de ser trasladadas al trabajo doméstico para siempre. Si la situación conduce a la escasez de alimentos, algunas familias podrían "sentir que no tienen otra opción que entregar a sus hijas en matrimonios precoces, lo que a menudo conduce a embarazos tempranos".<sup>81</sup> De hecho, se cree que unos 12 millones más de niñas jóvenes se han casado después de los crecientes eventos climáticos extremos y riesgos medioambientales y se ha demostrado que los desastres relacionados con el clima aumentan el tráfico sexual entre un 20% y un 30%.<sup>82</sup> La falta de recursos fiscales, debido a las crisis de deuda, hace que los gobiernos sean menos capaces de proporcionar protección y refugio adecuados a las mujeres después de eventos climáticos extremos y los riesgos medioambientales.



Un informe reciente muestra realmente cómo “la destrucción del clima y la crisis mundial de degradación ambiental están aumentando la violencia contra las mujeres y las niñas”.<sup>83</sup> Por ejemplo, las mujeres y las niñas son más vulnerables a la violencia de género cuando tienen que caminar distancias más largas para encontrar agua o leña, así como cuando están en refugios temporales. Además, la violencia de género se está infligiendo cada vez más a las defensoras de los derechos ambientales y, también, a las mujeres refugiadas climáticas, ya que se enfrentan a extorsiones y explotación, violaciones, acoso sexual, sexo de supervivencia, matrimonio forzado, trata de personas y todo tipo de humillaciones en los países de tránsito y de destino. Una vez más, un gobierno que lucha contra una crisis de deuda e implemente una receta neoliberal de austeridad, tendrá menos recursos para luchar eficazmente en la protección de las mujeres contra la violencia de género, especialmente después de eventos climáticos extremos y riesgos medioambientales.<sup>84</sup>

Además, tal como advierte la Organización Mundial de la Salud, muchos de los riesgos para la salud relacionados con la crisis climática muestran diferencias de género. A nivel mundial, los eventos climáticos extremos y los riesgos medioambientales, como sequías, inundaciones y tormentas, matan a más mujeres que a hombres y tienden a matar a las mujeres a una edad más temprana, especialmente a las de los sectores más pobres de la sociedad. Otros impactos en la salud sensibles al clima, como la desnutrición y el paludismo, también muestran importantes diferencias de género.<sup>85</sup> Esto se suma a los impactos de las crisis de deuda en los sistemas de salud pública y en los derechos de salud de las mujeres. Entre 2014 y 2016, en al menos 39 países de ingreso bajo y medio, mientras aumentaron los pagos por servicios de la deuda disminuyeron los gastos sanitarios per cápita.<sup>86</sup> Esto, al tiempo que al menos la mitad de la población mundial sigue sin acceso a los servicios esenciales de salud y sólo la mitad de las mujeres de los países en desarrollo reciben la cantidad recomendada de atención de la salud materna y reproductiva.

Cuando una crisis de deuda coincide con una catástrofe climática las mujeres sufrirán los impactos acumulativos que ambas dinámicas tendrán sobre los sistemas de salud, en particular, y los servicios públicos en general. En su mayoría son las mujeres las que se hacen cargo de la carga adicional que crean, tanto los recortes en los servicios públicos como el impacto de un evento climático, en forma de aumento de la atención no remunerada y el trabajo doméstico, tal como está sucediendo como consecuencia de la crisis del Covid-19.<sup>87</sup>

Sin embargo, las mujeres no son sólo más vulnerables a los impactos tanto de la crisis de la deuda como del clima. De la misma manera que las economistas feministas y los grupos de mujeres están uniendo fuerzas con las OSC que trabajan en la lucha contra las crisis de la deuda desde una perspectiva feminista,<sup>88</sup> las mujeres también están a la vanguardia de la acción para abordar la justicia climática. En realidad, la participación de las mujeres en la toma de decisiones tiene importantes implicaciones para el cambio climático, ya que los países con mayor representación parlamentaria femenina son más propensos a ratificar los tratados ambientales internacionales<sup>89</sup> y adoptar políticas climáticas más estrictas, lo que puede resultar en menores emisiones de dióxido de carbono.<sup>90</sup> Las mujeres, especialmente las indígenas y las rurales, son también las principales guardianas del agua y la tierra y, como tales, están contribuyendo a un uso más sostenible de los recursos. En resumen, las mujeres individualmente, y los movimientos feministas, son clave para generar los cambios sociales, económicos, políticos y ecológicos que necesitamos para hacer frente a la emergencia climática, incluso en los patrones de estilo de vida y consumo y en la política macroeconómica y la gestión de la deuda.

## 2. Deficiencias de los enfoques y mecanismos actuales en la financiación climática

Como hemos visto, las vulnerabilidades climáticas y de deuda muestran múltiples vínculos, lo que afecta a los más vulnerables y socava, en particular, la justicia de género. Estas interacciones generan impactos acumulativos y terminan empeorando tanto la emergencia climática como la crisis de la deuda. Hasta ahora, las respuestas de las políticas públicas y del mercado a ambas cuestiones no han estado a la altura de los desafíos y las necesidades que generan la deuda y las emergencias climáticas. En esta sección se examinan algunos de los enfoques y mecanismos actuales del financiamiento del clima y se señalan sus limitaciones para resolver los desafíos climáticos y los riesgos de empeorar las crisis de deuda existentes.

## 2.1 El financiamiento del clima aumenta el endeudamiento

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) acordó en varias ocasiones que los países industrializados deberían proporcionar financiamiento a los países empobrecidos para su adaptación (para ayudarlos a aumentar su resiliencia frente al cambio climático) y la mitigación (para financiar la transición a la economía de bajas emisiones). La CMNUCC, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París reconocen que la capacidad de mitigar y adaptarse al cambio climático difiere entre países y pide que las partes con más recursos financieros proporcionen financiamiento a los más vulnerables. En 2009, en la COP15 de Copenhague, los países más industrializados y contaminantes se comprometieron a entregar USD 30.000 millones para el financiamiento climático en el periodo 2010-2012 y a aumentar a USD 100.000 millones al año para 2020, un objetivo que se extendió a 2025 durante la COP21. Esta cifra es ampliamente considerada como de compromiso para evitar presentar la COP15 como un fracaso, en lugar de ser una cifra basada en las necesidades actuales y futuras identificadas por los países en desarrollo. El Acuerdo de París de 2015 confirma que los países desarrollados deben tomar la iniciativa en la movilización del financiamiento climático "proveniente de una amplia variedad de fuentes, instrumentos y canales" en una "progresión que sobrepase los esfuerzos anteriores".<sup>91</sup> Antes de 2025 se acordará un nuevo objetivo de financiamiento climático, según lo prescrito por las Partes en la COP21.

Según el más reciente informe de avance de la OCDE sobre el financiamiento climático,<sup>92</sup> la financiación proporcionada y movilizada por los países desarrollados para la acción climática en los países en desarrollo alcanzó los USD 78.900 millones en 2018, todavía por debajo del compromiso de USD 100.000 millones. Esto incluye tanto los fondos públicos como los privados proporcionados por los países desarrollados y la parte del financiamiento multilateral atribuido a los países desarrollados. Según los datos de la OCDE, las finanzas públicas para el clima ascendieron a USD 62.200 millones en 2018.

Al observar en detalle esos datos, vemos que el endeudamiento es la principal fuente de financiamiento climático en general. Hasta el 74,4% de este financiamiento se entregó, en 2018, en forma de préstamos y sólo el 23,4% se entregó mediante subvenciones (el resto es capital, garantías e instrumentos no especificados). Los préstamos representaron el 60% de las finanzas bilaterales y el 88% de las multilaterales. Entre 2013 y 2018, el importe de las subvenciones disponibles para los países en desarrollo prácticamente no ha cambiado, de USD 10.300 millones a USD 12.300 millones. Teniendo en cuenta todo el período (2013-2018), más de dos tercios de las finanzas públicas para el clima se entregaron a través de instrumentos que crean endeudamiento.

**Tabla 3: Financiamiento bilateral y multilateral del clima por parte de los países de la OCDE (2013-2018)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
<b>Financiamiento público del clima (USD miles de millones)</b>	38	43.5	41.7	46.9	55.5	62.3	<b>287.9</b>
<b>Total de préstamos (USD miles de millones)</b>	19.8	28.1	30.7	33.6	39.8	46.3	<b>198.3</b>
<b>Porcentaje de préstamos</b>	52.11%	64.60%	73.62%	71.64%	71.71%	74.32%	<b>68.88%</b>
<b>Subvenciones</b>	10.3	9.8	10.2	12	12.8	12.3	<b>67.4</b>
<b>Porcentaje de subvenciones</b>	27.11%	22.53%	24.46%	25.59%	23.06%	19.74%	<b>23.41%</b>

Fuente: Cálculos de Eurodad en base a los datos de la OCDE (2019).

Sin embargo, y según los cálculos de Oxfam International, el financiamiento público total del clima proporcionado podría ser mucho menor que el anunciado por la OCDE. Dado que la mayoría de las finanzas se proporcionan en forma de préstamos, es importante examinar el valor neto de la asistencia pública específica para el clima recibida por los países en desarrollo. Según la investigación de Oxfam, “la mayoría de los préstamos siguen contabilizándose por su valor nominal total, en lugar de como la cantidad de dinero que se otorga a un país en desarrollo una vez que se contabilizan los reembolsos, los intereses y otros factores (el equivalente de la subvención)”. Además, hay “imprecisiones importantes en la forma en que se cuenta el componente climático de los proyectos de desarrollo más amplios”. Teniendo en cuenta estos elementos, Oxfam estima que, en lugar de USD 62.200 millones, la asistencia pública neta del clima en 2018 podría apenas llegar a entre USD 19.000 y 22.500 millones.<sup>93</sup>

Según el informe de la OCDE, la gran mayoría de los préstamos bilaterales (72%) fueron concesionales, mientras que la mayoría de los préstamos multilaterales (76%) no lo fueron. El informe de la OCDE especifica que estos préstamos no concesionales fueron, sin embargo, ofrecidos en “términos y condiciones favorables en comparación con el mercado de capitales y/o otorgados para actividades en las que el sector privado puede ser reacio a participar”.<sup>94</sup> Pero la realidad es que se estima que la gran mayoría de las finanzas públicas se otorgan en forma de préstamos y, según Oxfam International, se estima que, en promedio, el 40% del financiamiento público del clima no es concesional (mientras que fue sólo del 30% en 2015).

Si consideramos toda la financiación climática pública agregada, reportada por los países desarrollados y las instituciones multilaterales entre 2013 y 2018, el porcentaje de préstamos aumentó del 52,11% en 2013 al 74,32% en 2018. Tal como concluye Oxfam, el anunciado “aumento de los niveles de financiamiento público del clima es, en gran medida, el resultado de la creciente provisión de préstamos no concesionales y otros instrumentos diferentes a las subvenciones”.<sup>95</sup>

El uso continuado de préstamos, especialmente en condiciones no concesionales, para cumplir con las obligaciones de financiamiento climático, reduce drásticamente la capacidad de un país para lograr la estabilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda. Además, contribuye a alimentar la crisis de la deuda desatada en el Sur Global. Esto, a su vez, afecta la capacidad de un país para proporcionar servicios públicos adecuados durante la crisis de salud en curso y ante la amenaza ambiental, servicios públicos que son muy necesarios para grupos marginalizados, incluyendo a las mujeres, los niños, los pueblos indígenas y la comunidad transgénero. Tal como afirma Oxfam, “los países y las comunidades más pobres del mundo no deberían verse obligados a obtener préstamos para protegerse del exceso de emisiones de carbono de los países ricos”.<sup>96</sup> Dada la magnitud de la crisis climática, es crucial garantizar que se cumpla el objetivo de USD 100.000 millones sin empeorar aun más la delicada situación de la deuda en el Sur Global y, por lo tanto, debe incrementarse de forma significativa la cantidad de subvenciones otorgadas.

## 2.2 La ausencia de un marco de alivio de la deuda accesible y efectivo tras desastres climáticos

Como hemos visto, en el marco de la CMNUCC no hay un mecanismo internacional que, cuando ocurre un desastre climático, obligue a prestar apoyo financiero a los países del Sur Global para cubrir las pérdidas y los daños causados por la catástrofe. Los países afectados por un huracán, por inundaciones o una grave sequía rara vez están en condiciones de movilizar recursos y, por lo general, necesitan pasar por largos procesos, y no siempre exitosos, de promesas de financiamiento de emergencia y solicitudes de fondos de reconstrucción que, a menudo, terminan en préstamos. En un contexto donde los desastres climáticos son más frecuentes, también crece la fatiga de los donantes.<sup>97</sup> Como veremos, en el caso de los programas de seguro de riesgo climático o los instrumentos de reparto de riesgos, si el “riesgo básico” se establece de manera demasiado estrecha, puede resultar en la reducción o el no pago por parte de la aseguradora, lo que disminuye la confianza en el sistema y puede dar lugar a un aumento de las primas de seguro en el futuro.<sup>98</sup>

En algunos casos, la situación empeora ya que se espera que los países sigan pagando la deuda externa, cuando necesitan desesperadamente los recursos para cubrir la emergencia humanitaria y la reconstrucción. En estas situaciones, las OSC y ocasionalmente los gobiernos han pedido un alivio de la deuda como una forma de proporcionar, de manera rápida y eficiente, los recursos financieros que el país necesita y que ya están disponibles en sus presupuestos públicos.

#### Cuadro 4: El Fondo Fiduciario para Alivio y Contención de Catástrofes

En realidad, el FMI puso en marcha un mecanismo para aliviar la deuda en caso de catástrofe, pero está tan restringido que, en los casos más recientes relacionados con desastres climáticos, no se ha activado. En 2015 se estableció el Fondo Fiduciario para Alivio y Contención de Catástrofes (FFACC) en respuesta a la evidencia de que varios países empobrecidos no pudieron hacer frente, ni a los esfuerzos de reconstrucción después de “desastres naturales catastróficos o desastres en la salud pública”, ni a los pagos de la deuda. Este mecanismo se creó para que el FMI pudiera sumarse a los esfuerzos de alivio de la deuda realizados por otros acreedores cuando los países empobrecidos son golpeados por un “desastre natural” catastrófico o un desastre de salud pública (enfermedades epidémicas o infecciosas). Cuando los países califican para el FFACC reciben alivio de la deuda con el fin de “liberar recursos para satisfacer las necesidades excepcionales de balanza de pagos creadas por el desastre, en lugar de tener que asignar esos recursos al servicio de deuda”.<sup>99</sup>

Sin embargo, el FFACC excluye la mayor parte de las deudas de los países, ya que sólo se refiere a la deuda con el FMI y no es aplicable a la mayoría de los países del Sur Global, debido a los criterios de elegibilidad limitados basado en el ingreso por habitante del país y en el tamaño de la población para los estados pequeños. A países como Mozambique, Dominica o Granada, y a los pequeños países de ingreso alto, como Antigua y Barbuda, afectados por desastres devastadores relacionados con el clima, se les negó el alivio de la

deuda del FMI en virtud de este mecanismo. De hecho, antes de 2020, sólo tres países afectados por el Ébola (Guinea, Liberia y Sierra Leona) recibieron asistencia de este fondo. El FFACC es claramente insuficiente para cumplir su objetivo de ofrecer espacio fiscal a los países afectados por eventos relacionados con el cambio climático u otras catástrofes naturales.

El 26 de marzo de 2020 la Junta Ejecutiva del FMI adoptó una serie de reformas al FFACC para permitir que el fondo proporcionara USD 251,24 millones de alivio del servicio de la deuda a un pequeño grupo de 29 países a raíz de la crisis del Covid-19.<sup>100</sup> El 2 de octubre de 2020, esta iniciativa se prorrogó por seis meses, proporcionando unos USD 237,46 millones adicionales de alivio de la deuda. El FMI ha solicitado nuevas contribuciones de los donantes para aumentar la capacidad del fondo fiduciario, hasta USD 1.400 millones, con el fin de poder ampliar el alivio de la deuda hasta abril de 2022, pero los donantes sólo se habían comprometido, en octubre de 2020, a un tercio de eso. El alivio del servicio de la deuda vinculado a la emergencia sanitaria agotará la mayor parte de los recursos del FFACC (disponibles y recibidos) y, por lo tanto, la capacidad de proporcionar más alivio a los países que, cumpliendo los criterios restrictivos, se verán afectados por los eventos climáticos extremos y los riesgos medioambientales. Teniendo en cuenta esto, es imperativo que se desarrollen más planes de este tipo, con criterios de admisibilidad más amplios y criterios de umbral más bajos para los peligros ambientales, con el fin de garantizar que los países no se derrumben bajo el peso de estas crisis dobles.

Un ejemplo es el del huracán Irma, que azotó Antigua y Barbuda el 7 de septiembre de 2017 y produjo daños valorados en USD 152 millones. El huracán destruyó el 90% de la infraestructura de la isla y dejó sin hogar a 1.600 personas, la mitad de la población de la isla. Además, al día siguiente de la devastación, Antigua y Barbuda tuvo que hacer frente a un pago de deuda de casi USD 3 millones al FMI. A pesar de que la sociedad civil pidió una moratoria en los pagos de la deuda, el FMI declaró que preferirían prestar más dinero a la isla que posponer el cobro de los reembolsos.<sup>101</sup> Los primeros ministros de Antigua y Barbuda y de Granada declararon unos meses más tarde, en una carta pública conjunta, que “a falta de subvenciones suficientes para apoyar la mitigación y adaptación al clima y el desarrollo sostenible, las islas pequeñas no tienen más remedio que asumir más deuda.

Sin embargo, muchos ya tienen grandes deudas como resultado de desastres e injusticias pasados, pérdida de preferencias comerciales y exclusión de los esquemas de alivio de la deuda, mientras que nuestro pequeño tamaño nos hace más vulnerables a las perturbaciones económicas, como las crisis financieras mundiales”.<sup>102</sup> Del mismo modo, Dominica tuvo que pagar varios millones de dólares apenas días después de que fuera devastada por el huracán María y ni las instituciones financieras internacionales ni los acreedores hicieron posible ningún alivio de la deuda o moratoria de los pagos de la deuda.<sup>103</sup>

### 2.3 Los enfoques basados en el mercado para el financiamiento del clima y la deuda

El enfoque general de los países ricos y los bancos de desarrollo para hacer frente a los desafíos financieros del clima y otras catástrofes naturales, así como las crisis humanitarias subsiguientes, se ha basado en el mercado. El comercio de derechos de emisión y la fiscalidad, los seguros de riesgo, las cláusulas de huracanes y las emisiones de bonos catástrofe o bonos verdes, entre otros instrumentos financieros comerciales innovadores, han sido propuestas clave de los gobiernos, las instituciones financieras internacionales y el sector privado para recaudar los recursos para hacer frente a los riesgos de la emergencia climática.

Sin embargo, según un informe de ActionAid, “ningún mecanismo de mercado cumple con un enfoque centrado en los derechos humanos para lograr el financiamiento necesario para hacer frente a las pérdidas y daños asociados con los impactos adversos del cambio climático”.<sup>104</sup> Contrariamente a sus objetivos, la mayoría de las propuestas de mercado terminan siendo soluciones falsas que, según ActionAid, devuelven la carga financiera a los países en desarrollo, empeorando los desequilibrios fiscales del Estado e, incluso, aumentando las deudas. Estos mecanismos de mercado tampoco permiten la transparencia, la rendición de cuentas y la toma de decisiones participativas de los más afectados por la emergencia climática.

Existe una amplia gama de mecanismos basados en el mercado. Las siguientes subsecciones exploran algunos que son relevantes para este texto debido a los vínculos con la dinámica de la deuda.

#### Seguro de riesgo

Como consecuencia de la escasa probabilidad de que el sector privado proporcionara un seguro de riesgo a precios asequibles a los países más vulnerables a catástrofes relacionadas con el clima, en 2007, el Banco Mundial ayudó a establecer el Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofe para el Caribe (CCRIF, por sus siglas en inglés), que en 2014 se reorganizó como “un instrumento de centralización de riesgos sin fines de lucro”, es decir, una compañía de cartera segregada (SPC, por su sigla en inglés) propiedad de los países centroamericanos y caribeños.<sup>105</sup> El nuevo CCRIF-SPC está disponible para todos los países de el Caribe y América Central, que compran pólizas de seguro para cubrir parcialmente las pérdidas después de un evento climático extremo o un riesgo medioambiental. Un fondo fiduciario multi-donante establecido por el Banco Mundial proporcionó USD 67,4 millones para la creación del mecanismo.

Los pagos se realizan rápidamente después de un evento catastrófico, sobre la base de cálculos que analizan la gravedad del evento y no sobre la base de pérdidas reales. Sin embargo, no responde por sus pérdidas, tanto en el momento como a largo plazo. Además, el valor de las llamadas “pérdidas y daños no económicos” (por ejemplo, pérdida de cultura y patrimonio, impacto a largo plazo en la salud, pérdida de servicios del ecosistema), a menudo es puesto en duda o no reconocido plenamente como parte de los cálculos.<sup>106</sup> Como resultado, los pagos tienden a ser demasiado pequeños en relación con las pérdidas. Por ejemplo, tal como señala Jubilee Germany, Dominica sólo recibió USD 2,3 millones después del huracán Erica, “lo cual fue ciertamente útil, pero no se acerca a las necesidades de financiamiento”.<sup>107</sup> Jubilee Debt UK informó que, entre 2008 y 2017, el CCRIF recibió USD 293 millones en pagos de los países, pero sólo pagó USD 131 millones en seguros y “USD 105 millones del plan ha ido a compañías de seguros privadas como ganancia”. La propuesta de seguros en virtud de los parámetros del mercado para cubrir las pérdidas y daños climáticos siempre estará por debajo de las necesidades de los países y, si cubriera todos los posibles daños de la crisis climática, los pagos de primas serían inasequibles para muchos países. Para JDC, este esquema es fundamentalmente injusto, ya que el costo recae en aquellos que sufren el daño pero que no causaron la emergencia climática.<sup>108</sup>

#### Cláusulas de huracanes

Otro instrumento utilizado para permitir que los países tengan recursos en caso de un riesgo relacionado con el clima son las cláusulas de huracanes, o similares vinculadas a desastres, en los acuerdos de préstamo, que son una modalidad de préstamos condicionados por el Estado que proporcionan al prestatario un espacio de alivio del servicio de la deuda, en caso de que tenga lugar un evento determinado y predefinido. Las llamadas “cláusulas de huracanes” están diseñadas para proporcionar alivio del flujo de efectivo justo después de que ocurra un evento climático extremo. Por ejemplo, al incorporar cláusulas de huracanes en los contratos de deuda, los países pueden recibir períodos de vencimiento prolongados o aplazar los pagos de intereses o de capital, o ambos, durante un período de tiempo definido. Esas cláusulas han sido utilizadas, por ejemplo, por Granada y Barbados. El primero con Taiwán, el Club de París y acreedores privados en una reestructuración en 2014-2015. El segundo pudo negociar con éxito cláusulas de huracanes en el proceso de reestructuración de la deuda en 2018, lo que permitiría la capitalización de intereses y el aplazamiento de la amortización programada que vence en un período de dos años, tras la ocurrencia de un evento climático extremo.<sup>109</sup>

Según el FMI, estas cláusulas pueden proporcionar “un seguro valioso a bajo costo frente a riesgos exógenos”, pero en realidad, los acreedores privados sólo podrían estar dispuestos a aceptar estas cláusulas a costa de pagos de intereses más altos, lo que podría implicar un aumento de las existencias totales de deuda en el futuro.<sup>110</sup> Un estudio reciente publicado por la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal de Estados Unidos concluye que, incluso cuando las “cláusulas de desastre” mejoran la capacidad de endeudamiento del gobierno, los “costos de endeudamiento aumentan notablemente”, con primas de riesgo que aumentan a un promedio del 30%. El estudio concluye, sin embargo, que “el costo esperado de servicio de la deuda disminuye, ya que los gobiernos esperan posponer los reembolsos. Por lo tanto, con la introducción de cláusulas de desastre, el gobierno puede tolerar mayores diferenciales en la medida en que reflejen el riesgo de retraso en el reembolso”.<sup>111</sup> En cualquier caso, para que las “cláusulas de huracanes” cubran eficazmente los riesgos en los países vulnerables al clima, sin aumentar los costos de endeudamiento, es importante que los prestamistas oficiales, tanto bilaterales como multilaterales, desempeñen un papel en la construcción de esos instrumentos, incluyendo también esas “cláusulas de desastre” en sus propios préstamos sin costos adicionales para los países prestatarios.

### **Bonos catástrofes**

Los bonos catástrofes, conocidos como bonos “CAT”, también constituyen una llamada “fuente innovadora de financiamiento”, que permite a los gobiernos recaudar dinero de los inversores dispuestos a apostar contra la probabilidad de que ocurra un evento climático extremo en un lugar determinado durante un período de tiempo determinado, generalmente de tres a cinco años. Durante ese tiempo, el país emisor paga los intereses establecidos a los inversionistas – que tienden a ser altos – ya que también lo es el riesgo de perder parte o toda la inversión. Al final del período, si el evento climático extremo no se produce, el país que emite los bonos devuelve la inversión inicial. Sin embargo, el emisor puede conservar el dinero invertido ante la ocurrencia de un evento climático especificado, que normalmente implica un desencadenante paramétrico, como la velocidad del viento de huracán o una intensidad sísmica predefinida.<sup>112</sup> El total invertido en bonos catástrofe, desde que se introdujeron en la década de 1990 hasta principios de 2020, acaba de superar los USD 100 mil millones.

Sin embargo, no todos los bonos del mercado son emitidos por soberanos. De hecho, las compañías de seguros y reaseguros dominan actualmente la emisión de bonos CAT, aunque los soberanos están aumentando. Vale la pena decir que los CAT son comunes en el Norte Global, mientras que recién comienzan a crecer en el Sur Global. Por el lado de los inversores, el interés por los bonos CAT está creciendo entre los grandes inversores institucionales, como los “hedge funds” y los fondos de pensiones. El banco de inversión Goldman Sachs, por ejemplo, es líder en el desarrollo de bonos CAT.<sup>113</sup> El principal interés para los inversores en este tipo de producto financiero es el retorno de alto riesgo, y no garantizar que los países emisores, especialmente en el Sur Global, sean capaces de hacer frente a los impactos de un evento climático extremo manteniendo su capacidad para proporcionar servicios públicos.

El Banco Mundial también ha emitido bonos catástrofe en el marco de un programa con Filipinas. Dentro del programa de notas de “capital en riesgo”, el Banco Mundial emitió en noviembre de 2019 dos tramos de bonos CAT para otorgar “protección financiera” de hasta USD 75 millones para pérdidas por terremotos y USD 150 millones para pérdidas por ciclones tropicales, por un período de tres años.<sup>114</sup> En virtud de este régimen, los pagos a Filipinas se desencadenarían si un terremoto o ciclón tropical cumple los criterios predefinidos (que no parecen ser públicos). Estos criterios no se basan en pérdidas reales, sino en características del evento natural, como la magnitud de un terremoto o la intensidad de un ciclón. De esta manera, los pagos en caso de desastre aparentemente se pueden hacer más rápido, ya que no hay necesidad de evaluar las pérdidas. El 31 de octubre de 2020, el tifón Goni, el ciclón tropical más fuerte registrado que haya tocado tierra en cualquier parte del mundo, golpeó Filipinas. Se informó de vientos extremos y graves inundaciones. Unos días más tarde, el 6 de noviembre, mientras el tifón Vamco estaba causando inundaciones masivas en el país, el gobierno de Filipinas emitió el aviso de que, según creía, el tifón Goni sería un evento aplicable para habilitar el pago del bono de catástrofe del Banco Mundial.<sup>115</sup> En el momento de la redacción de este texto (14 de diciembre de 2020), todavía no había noticias sobre si el tifón había pasado la prueba de los criterios paramétricos.

El Banco Asiático de Desarrollo también ha aprobado recientemente un programa similar, que incluye tanto un seguro piloto de desastres que cubre varias ciudades del país, como un instrumento de financiamiento contingente de desastres de USD 500 millones, que, al igual que el Bono CAT del Banco Mundial, proporciona financiamiento en caso de ciertos eventos climáticos extremos o de una emergencia sanitaria.

Vale la pena señalar que lo que se mide en estos esquemas no es el impacto del tifón, o la destrucción acumulativa de tener cinco tormentas tropicales en un mes – como sucedió en Filipinas<sup>116</sup> – sino la intensidad de uno solo de esos eventos. Las pérdidas humanas, materiales e inmateriales que esos acontecimientos y sus impactos acumulativos han causado son irrelevantes en virtud de estos esquemas a la hora de decidir si el país merece recibir el pago vinculado a los bonos de catástrofe. Tal como mostraron los bonos pandémicos similares durante el brote de Ébola en la República Democrática del Congo,<sup>117</sup> el país podría estar enfrentando una crisis humanitaria desastrosa después de un ciclón o una catástrofe sanitaria, pero si el evento no cumple con los criterios paramétricos preestablecidos de número de pérdidas humanas, velocidad del viento o cualquier otra, los bonos no se pagarán. Los bonos pandémicos mostraron, en el caso del Ébola, la absoluta insuficiencia de la herramienta para apoyar a los países en la prevención de crisis, demostrando cómo esas soluciones basadas en el mercado no fueron diseñadas para favorecer las necesidades de desarrollo, sino para favorecer a los inversores que dispuestos a apostar sobre vidas humanas.

### Bonos verdes

A falta de financiación pública para las inversiones relacionadas con el clima, el Banco Mundial y el Banco Europeo de Inversiones lanzaron los llamados “bonos verdes” hace más de una década. El propósito de los bonos verdes es que los emisores recauden financiamiento para proyectos de energía renovable, eficiencia energética y protección y restauración de ecosistemas, entre otros proyectos de mitigación y adaptación al clima. La Climate Bonds Initiative (CBI), una organización sin fines de lucro que rastrea y considera ‘certificar’ qué “bonos verdes” realmente se van a invertir en “soluciones para el cambio climático”, afirma en su último informe que la emisión acumulada desde 2007 hasta 2019 alcanzó los USD 754.000 millones.<sup>118</sup> En 2019 la emisión de bonos verdes alcanzó un máximo histórico de más de USD 250.000 millones.

Tanto los gobiernos locales como los centrales, las instituciones supranacionales, así como las empresas pueden emitir bonos verdes. De hecho, los bonos verdes empresariales representan casi la mitad del mercado. Sólo el 13% son emitidos por los gobiernos centrales, el 10% por las entidades respaldadas por el Estado y el 6% por los gobiernos locales (2018). Vale la pena indicar que el 24% de los bonos ecológicos se emiten como valores respaldados por activos, es decir, como deuda colateralizada. El mercado de bonos verdes está liderado por Estados Unidos, seguido de China y Francia. Si bien los países emergentes están emitiendo cada vez más bonos verdes para financiar proyectos de adaptación y mitigación, la mayoría de los países del Sur Global todavía se enfrentan a barreras institucionales y de mercado.

Una de las principales preocupaciones en torno a la emisión de bonos verdes es quién decide si un bono es verde. Además de la CBI, una gran cantidad de empresas ofrecen servicios para evaluar, verificar o certificar “independientemente” si el proyecto o la inversión a financiar merece la calificación de verde. Entre ellas hay agencias de calificación como Moody's y firmas especializadas como Vigeo Eiris, con sede en París, Sustainalytics con sede en Amsterdam y Cicero Shades of Green. Paralelamente, muchos emisores afirman que siguen los “Principios de los Bonos Verdes”, avalados por la Asociación Internacional de Mercados de Capitales en 2014.<sup>119</sup> La UE también está debatiendo la “estándares para bonos verdes de la UE”, que también serán voluntarios. Sin embargo, la falta de normas aceptadas a nivel mundial o una verificación real independiente y coherente arroja dudas sobre si parte de estos bonos son realmente operaciones de “greenwashing”. De hecho, investigaciones recientes sostienen que “todavía no está claro si los bonos verdes pueden contribuir significativamente a abordar la crisis ambiental”, principalmente porque no está claro que cumplan con la adicionalidad, ya que los bonos se utilizan principalmente para refinanciar proyectos existentes.<sup>120</sup>

Según el análisis de 249 bonos verdes emitidos en Asia, en 2018 y 2019, por Oxfam Hong Kong, hay muy poca evidencia de los beneficios ambientales de la inversión. Sólo el 26% de los bonos analizados ofreció detalles sobre cómo se identificó el impacto ambiental en su proceso de evaluación de proyectos, apenas el 8% ofreció detalles sobre cómo gestionar los riesgos ambientales y sólo el 3% de los emisores mencionaron las medidas de resiliencia climática en los marcos de los bonos verdes. Además, “sólo el 6% de los emisores adoptó un proceso para identificar el impacto social de sus vínculos y el 4% adoptó un proceso para gestionar los riesgos sociales. Si bien el 15% intentó mostrar algunas pruebas de impacto social positivo, ninguno ha identificado acción alguna para evitar el impacto negativo en los ODS”.<sup>121</sup>

En cuanto a los desafíos específicos de la emisión de bonos verdes en los países en desarrollo, además de la prima habitual que pagan por la emisión de bonos en los mercados financieros, algunos autores también mencionan los mayores costos de transacción que enfrentan en el proceso de verificación, monitoreo y presentación de informes.<sup>122</sup> Además, la emisión de bonos verdes soberanos por parte de los países del Sur Global no sólo contribuye al aumento de los niveles de deuda, sino que también implica que estos países soportarán los costos de los proyectos de mitigación y adaptación, con intereses, en lugar de hacerlo las economías que más han contribuido a la emergencia climática.

## 2.4 Canjes de deuda por clima

Una de las propuestas para hacer frente tanto a las vulnerabilidades de la deuda como al cambio climático que está recibiendo una atención creciente son los canjes de deuda por clima. Evolucionando de los anteriores canjes de deuda por desarrollo y, particularmente, de los canjes de deuda por naturaleza,<sup>123</sup> la iniciativa tiene como objetivo proporcionar una cierta cantidad de alivio de la deuda mientras se invierten los fondos liberados en programas locales de adaptación y mitigación del cambio climático. El plan no es nuevo, ya que desde finales de la década de 1980 se han implementado, no sin controversias, iniciativas similares de canjes de deuda por desarrollo, por salud, por educación o por capital.<sup>124</sup>

Existen diferentes metodologías de canjes de deuda, pero la estructura habitual sería la de que el acreedor cancelara una cantidad de deuda a cambio de un compromiso del deudor de movilizar el equivalente del monto reducido en moneda local para una inversión particular o cualquier propósito establecido en los términos acordados.

En los canjes de deuda por naturaleza, el plan también puede incluir una organización no gubernamental internacional que compra deuda externa a un acreedor y ofrece la deuda para la cancelación al prestatario a cambio de un compromiso de conservación. En algunos casos, la cantidad cancelada se cambia por moneda local, que los grupos de conservación locales, las agencias gubernamentales o/y un fondo fiduciario ad hoc utilizarían para financiar proyectos en el país deudor. En otros casos, lo que está disponible para los proyectos de conservación no es el monto total de la deuda comprada por la entidad privada sin fines de lucro, sino un monto parcial (una quita en el stock de deuda) o los ahorros de un descuento en el cupón o las tasas de interés. Este es el caso del canje de deuda por naturaleza en las Seychelles, donde el gobierno acordó en 2016 un canje de deuda con Nature Conservancy y una serie de inversores privados (incluidas otras fundaciones sin fines de lucro), que compraron una parte de la deuda soberana del país, alrededor del 5% del total por un valor de USD 21 millones, con gobiernos europeos, incluyendo el Reino Unido y Francia. Las obligaciones de deuda se transfirieron entonces a un fideicomiso, el Fideicomiso de Conservación y Adaptación al Clima de Seychelles, que ofrece al país tasas de interés más bajas en sus reembolsos. Los ahorros de más de USD 8 millones se invierten en proyectos diseñados para proteger la vida marina.<sup>125</sup>

Algunas instituciones, como el Commonwealth Secretariat,<sup>126</sup> el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>127</sup> han estado discutiendo y promoviendo los canjes de deuda por clima como una posible fuente alternativa e innovadora de financiamiento del clima.<sup>128</sup> A raíz de una nueva crisis de la deuda en el Sur Global, provocada por el Covid-19 y la recesión económica, la propuesta ha ganado un nuevo impulso y apoyo de OSC, académicos, gobiernos e instituciones internacionales.<sup>129</sup> Por ejemplo, el presidente de España, el presidente Hage Geingob de Namibia y el primer ministro Imran Khan de Pakistán incluyeron canjes de deuda en base al clima en sus observaciones en el evento de alto nivel de las Naciones Unidas, Financiamiento para el desarrollo en la era del Covid-19 y más allá.<sup>130</sup> Además, el secretario general de las Naciones Unidas incluyó los canjes de deuda entre las opciones para “transformar la deuda pública en inversiones sostenibles” en su carta a los líderes del G20 antes de la Cumbre de noviembre de 2020.<sup>131</sup>



Entre los apoyos y propuestas sobre la mesa, la propuesta de la CEPAL para el Caribe es probablemente la más detallada y avanzada. En el plan de la CEPAL, el Fondo Verde del Clima (GCF, por su sigla en inglés) compraría parte de la deuda privada externa de los países participantes con un descuento. Los países caribeños participantes, en lugar de realizar pagos por servicios de deuda a sus prestamistas iniciales, efectuarían pagos al Fondo de Resiliencia del Caribe, creado para este fin, que financiaría “inversiones ecológicas”. Hasta ahora, tres países – Antigua y Barbuda, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas – participan en una primera fase piloto. Antigua y Barbuda ha propuesto el uso de su deuda con el Club de París para probar el plan, que en conjunto asciende a más de USD 130 millones.<sup>132</sup> Además de estas pruebas piloto y el caso de las Seychelles, países del Caribe como Granada, Haití y Jamaica han estado negociando canjes con diferentes resultados.

La propuesta de Alivio de la deuda para una recuperación verde e inclusiva, presentada recientemente, cuyo objetivo es proporcionar un alivio ambicioso y completo de la deuda y, al mismo tiempo, “liberar recursos para apoyar las recuperaciones de manera sostenible, aumentar la resiliencia de las economías y fomentar una transición justa a una economía baja en carbono”, se apoya en tres pilares. El tercero de ellos propone, explícitamente, canjes de deuda por clima para países que no están muy endeudados, pero que han visto reducido su espacio fiscal debido a la Covid-19. Los canjes de deuda en el marco de este sistema están diseñados para facilitar las inversiones en adaptación o mitigación del clima, y proponen “un tercero independiente [que] tendría que supervisar la aplicación y el cumplimiento de las obligaciones del gobierno en virtud del acuerdo y medir su impacto”.

Los canjes de deuda, sin embargo, tienen algunas limitaciones. Las experiencias del pasado no han tenido éxito en reducir significativamente las cargas de la deuda, ya que generalmente cubren muy poco alivio de la deuda.<sup>133</sup> El Informe de financiamiento para el desarrollo sostenible 2020 de la ONU reconoce, en el mismo sentido, que “generalmente, los canjes de deuda no reducen la carga de la deuda de un país; más bien intercambian los pagos de servicio de la deuda de un país por inversiones en desarrollo sostenible”.<sup>134</sup> Los canjes de deuda por desarrollo también tienden a ser complejos y largos de negociar, por lo que podrían no ser adecuados como respuesta oportuna a las dificultades de deuda que algunos países enfrentan, ni proporcionar liquidez inmediata después de un desastre.

Sin embargo, un canje de deuda por clima bien diseñado podría proporcionar recursos para financiar la inversión en mitigación y adaptación, incluido un ligero efecto de alivio de la deuda. Pero el progreso en los canjes de deuda no debe verse como una solución para momentos de profunda crisis de deuda como el desencadenado por la recesión económica del la Covid-19, ni como una alternativa para avanzar en la reforma fundamental de la arquitectura internacional hacia un nuevo marco de resolución justo y transparente de la deuda.

Una de las principales preocupaciones en torno a los canjes de deuda en general es, también, la adicionalidad, ya que existe el riesgo de que el financiamiento proporcionado a través de este mecanismo no sea adicional a los compromisos existentes de AOD y financiamiento climático. Los fondos provendrían de los recursos internos de los países en desarrollo (que en lugar de destinarse a los pagos de la deuda se desviarían hacia las inversiones climáticas), pero, en este sentido el sistema no proporciona a los países del Sur Global medios adicionales para hacer frente al cambio climático más allá de sus capacidades existentes. También debemos considerar que, cuando se involucre deuda concesional, una parte del préstamo a ser relevada (su equivalente de subvención) ya habría sido reportada como AOD en primer lugar y el posterior canje de deuda, por lo tanto, corre el riesgo de ser contado dos veces como ayuda.<sup>135</sup>

Por último, una preocupación clave con los canjes de deuda por clima es el riesgo de la no apropiación por parte de los países. En experiencias anteriores de canje de deuda, en particular en los canjes de deuda por capital, los intereses del país acreedor se habían impuesto sobre las necesidades del país deudor.<sup>136</sup> De hecho, los canjes de deuda por acciones o inversiones se han utilizado como un instrumento de apoyo a la internacionalización de las empresas del país prestamista, que calificarían como ayuda ligada y, por lo tanto, deberían evitarse. Este es el caso de una de las últimas operaciones de canje de deuda entre España y Cuba, donde la cancelación de la deuda proporcionada por el gobierno español se convertiría en inversión en infraestructuras condicionada al involucramiento y en beneficio de empresas españolas.<sup>137</sup> Debería impedirse que cualquier sistema de canje de deuda se utilice como un impulso para una reforma económica más amplia para promover asociaciones público-privadas o para impulsar la venta y privatización de activos públicos, lo que podría socavar la capacidad de los Estados para prestar servicios públicos de calidad. Además, el diseño de los procesos de canje de deuda no debe utilizarse para influir en las decisiones de inversión del sector público que excluirían automáticamente las áreas con bajos rendimientos financieros independientemente de los rendimientos sociales y las externalidades positivas asociadas a ellas.

## 2.5 Préstamos para combustibles fósiles: borrar con el codo lo que se escribe con la mano

Los esfuerzos para construir una economía, una sociedad y una tecnología con cero emisiones están avanzando, aunque a un ritmo mucho más lento del necesario para evitar un aumento de la temperatura de más de 1,5°C. Como hemos visto, en muchos casos este proceso de inversión en mitigación (así como en adaptación) se está haciendo a costa de socavar la sostenibilidad de la deuda. Mientras tanto, ha continuado el financiamiento de las instituciones financieras públicas y privadas para proyectos de combustibles fósiles, neutralizando los esfuerzos del financiamiento climático y empeorando potencialmente la crisis de la deuda, ya que en general llega en forma de préstamos y, por lo tanto, de más deuda.

Por un lado, los bancos privados han sido, y siguen siendo, aliados clave de las empresas de combustibles fósiles, con préstamos de 35 bancos privados estadounidenses, canadienses, chinos, europeos y japoneses<sup>138</sup> a empresas de combustibles fósiles que, desde la adopción del Acuerdo de París (2016-2019), han alcanzado los USD 2,7 billones y aumentan año a año.<sup>139</sup>

Por otro lado, en cuanto a los préstamos públicos al sector de los combustibles fósiles, los activistas se han centrado durante muchos años en que los bancos multilaterales de desarrollo e inversión reduzcan gradualmente su financiación para combustibles fósiles. Por ejemplo, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) adjudicó a la industria de los combustibles fósiles EUR 13.500 millones entre 2013 y 2018.<sup>140</sup> En noviembre de 2019, después de cabildos y campañas incansables de organizaciones de la sociedad civil, como las de la coalición Counter Balance,<sup>141</sup> el BEI adoptó una nueva Política de Préstamos Energéticos, comprometiéndose a poner fin al financiamiento de la mayoría de los proyectos de combustibles fósiles para 2021.<sup>142</sup>

El Banco Mundial también ha sido, y sigue siendo, un prestamista importante para la industria de los combustibles fósiles. Desde la firma del Acuerdo de París en 2015 hasta agosto de 2020, el Grupo del Banco Mundial ha proporcionado al menos USD 12.100 millones de asistencia pública a 38 países para proyectos relacionados con los combustibles fósiles, incluidos USD 10.500 millones en financiación directa a proyectos de combustibles fósiles y, el resto, como asistencia técnica e inversiones de capital preexistentes.

Además, y según el estudio de Urgewald, "miles de millones más fluyen a los combustibles fósiles a través de las operaciones mixtas y el financiamiento indirecto del Grupo Banco Mundial".<sup>143</sup> Luego de mucho cabildeo de la sociedad civil, el Banco Mundial se comprometió en 2018 a dejar de financiar el petróleo y el gas después de 2019, pero aún no han fijado una fecha límite para poner fin a todos los préstamos de combustibles fósiles.

Más allá del BEI y el BM, nueve bancos multilaterales de desarrollo anunciaron en diciembre de 2017 que trabajarían para desarrollar un enfoque conjunto para alinearse con el Acuerdo de París. Dos años más tarde, en la COP25 de Madrid, el grupo de bancos públicos, incluidos el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros, indicó que la plena aplicación de su marco para alinear sus flujos financieros con la meta de 1,5°C no se producirá hasta 2023-2024.<sup>144</sup> En noviembre de 2020, la primera Cumbre De Finanzas en Común, que reunió a 450 Bancos Públicos de Desarrollo (BPD), concluyó sin un acuerdo claro sobre un calendario para poner fin a la inversión en combustibles fósiles de una vez por todas.<sup>145</sup> Así que, incluso cuando los PDB están respondiendo lentamente a la declaración de poner fin al financiamiento de combustibles fósiles, no toman una decisión clara, definitiva y con la urgencia que el planeta necesita.

Además, se ha señalado a los organismos oficiales bilaterales de financiación para el desarrollo como responsables de mantener el apoyo a los combustibles fósiles. La OCDE informó que, en promedio, se destinaron al menos USD 3.900 millones en financiación oficial para el desarrollo por año para apoyar actividades de combustibles fósiles en 2016 y 2017.

En general, estos préstamos al sector de los combustibles fósiles, provenientes de fuentes privadas y públicas, además de socavar los esfuerzos para combatir la emergencia climática, también puede tener un impacto negativo en las vulnerabilidades de la deuda, ya que se aumentan a la deuda privada – los principales receptores son empresas privadas de combustibles fósiles – y además pueden aumentar la deuda pública, ya que algunas de las empresas receptoras son empresas públicas o las inversiones están garantizadas públicamente. Vale la pena señalar, además, los riesgos de la elevada deuda de las empresas ya que, como ha sucedido muchas veces, cuando el sector privado encuentra dificultades para pagar sus deudas, busca el rescate del Estado. Como demuestra un documento de trabajo reciente del FMI, el exceso de deuda privada se convierte sistemáticamente en una mayor deuda pública.<sup>146</sup> Esto es particularmente relevante si tenemos en cuenta los riesgos de los activos varados de las empresas de combustibles fósiles.

### Cuadro 5: Activos de combustibles fósiles varados

Alcanzar los objetivos de reducción de las emisiones para evitar que las temperaturas aumenten más de 1,5°C o 2°C exigirá que se mantenga una gran proporción de las reservas de combustibles fósiles existentes en el suelo. Según un artículo de 2015 en *Nature*, se estima que un tercio de las reservas de petróleo, la mitad de las reservas de gas y más del 80% de las reservas de carbón conocidas deben permanecer sin utilizarse para cumplir los objetivos mundiales de temperatura, en virtud del Acuerdo de París.<sup>147</sup> En consecuencia, el valor de las empresas de combustibles fósiles públicas y privadas podría no reflejar plenamente el valor real de estos “activos varados” (“stranded assets” en inglés). Del mismo modo, los Estados que dependen en gran medida de los ingresos derivados de la explotación de los combustibles fósiles podrían verse afectados por una caída repentina si se valúan los riesgos de activos varados.<sup>148</sup> La magnitud de la pérdida por activos de combustibles fósiles varados puede equivaler a una pérdida descontada de riqueza mundial de entre USD 1 billón y USD 4 billones.<sup>149</sup>

Los países en desarrollo que dependen particularmente de los ingresos procedentes de la explotación de combustibles fósiles corren el riesgo de perder enormes cantidades de ingresos<sup>150</sup> debido a que los

activos resulten varados por un inicio potencialmente rápido de la desinversión y la transición global a una energía más limpia; por una reducción de los ingresos del Estado por los impuestos sobre los combustibles fósiles y los beneficios de las empresas públicas de recursos de combustibles fósiles;<sup>151</sup> por la necesidad de compensar a los inversores cuando los activos nacionales están varados para cumplir con los objetivos climáticos; por las dificultades de pago de la deuda en préstamos garantizados contra activos e ingresos de los combustibles fósiles.

Todos estos ingresos fiscales se vuelven aún más vitales en un contexto de aumento de los niveles de deuda, y las pérdidas aumentarán las vulnerabilidades de la deuda pública. Además, a medida que los mercados son conscientes de los riesgos relacionados con los activos de combustibles fósiles varados, una pérdida de confianza podría reflejarse en mayores costos para la emisión de bonos soberanos. Por otro lado, si el sector privado local depende de la explotación de combustibles fósiles y está endeudado, su colapso debido a que los activos están varados podría dar lugar a un rescate por parte del Estado, incluyendo la asunción de las deudas privadas existentes por parte de la administración pública.

El FMI no otorga préstamos para proyectos específicos, ni para el desarrollo específico de la industria de combustibles fósiles, pero en su labor de vigilancia ha recomendado en ocasiones intensificar la explotación de combustibles fósiles para impulsar el crecimiento económico. Este es el caso de Mozambique. Con el país luchando contra una crisis de deuda y las pérdidas y daños causados por un desastre climático, el FMI elogió las importantes contribuciones al crecimiento económico del país y los ingresos gubernamentales de la promoción del carbón y, especialmente, del sector extractivo del gas. Entre sus argumentos, el FMI hizo hincapié en la forma en que Mozambique está a punto de convertirse en un importante exportador de gas natural licuado (GNL, por su sigla en inglés) y que los ingresos fiscales del GNL podrían contribuir a una senda de deuda más sostenible. De hecho, el gas se ha promovido como un combustible más limpio, debido a sus menores emisiones de carbono en comparación con el carbón. Pero, además de los impactos de las extracciones en las comunidades y ecosistemas locales, sigue siendo un combustible fósil con emisiones significativas de gases de efecto invernadero, especialmente debido a las fugas de metano, un gas de efecto invernadero mucho más potente que el CO<sub>2</sub>.<sup>152</sup>

Más allá del caso de Mozambique, un informe reciente de Recourse mostró cómo el asesoramiento más reciente del FMI en materia de política económica a países como India, Indonesia, Filipinas y Sudáfrica, con ampliaciones en curso del sector del carbón, está dando luz verde a los combustibles fósiles. Según el informe, “el FMI no sólo no identifica adecuadamente el cambio climático como un riesgo económico en tres de estos cinco países, sino que también apoya los incentivos fiscales para la nueva infraestructura de carbón y combustibles fósiles, e incluso alienta el gasto público en megaproyectos de combustibles fósiles en Indonesia, India y Mozambique”. Tal como se afirma en el informe, el FMI insta a los cinco países del estudio a mejorar la gestión de la deuda pública, ignorando al mismo tiempo cómo la situación de dificultades de deuda pública podría vincularse al sector de la energía del carbón.<sup>153</sup>

### 3. Cómo hacer frente a los impactos interconectados de las crisis de la deuda soberana y la climática

El mundo se enfrenta hoy a varios desafíos que han modificado las reglas de juego, entre los que destacan la emergencia climática y el aumento de nuevas crisis de deuda. La interacción de estos fenómenos está poniendo en riesgo de forma acumulativa el respeto de los derechos humanos y los avances hacia los ODS en todo el mundo y, en particular, en el Sur Global. Los impactos sociales, económicos, ambientales y de género, tanto de la crisis de la deuda como la climática, podrían disminuir si se tomaran las decisiones políticas correctas, pero la acción es urgente.

#### 3.1 Una recuperación justa, feminista y verde que sienta las bases para resolver las crisis de la deuda y la climática

Para evitar que siga aumentando la temperatura mundial, es imperativo un giro radical de la economía mundial hacia un nuevo modelo que ponga en primer lugar las necesidades y los derechos de las personas y que respete los límites materiales y naturales del planeta y de la atmósfera. Además, la búsqueda incesante de un crecimiento económico basado en la extracción de recursos sigue alimentando la dinámica del cambio climático, disminuyendo los recursos naturales, modificando los ecosistemas y aumentando los peligros ambientales. Mantener la dinámica actual, especialmente la dependencia y explotación de combustibles fósiles es, de hecho, una receta para una catástrofe económica a largo plazo, unida a los riesgos sociales y ambientales, que exacerbarán la pobreza y la desigualdad existentes.<sup>154</sup>

Algunas de las estrategias políticas actuales para hacer frente tanto a los desafíos ambientales como económicos de la emergencia climática, se enmarcan en la retórica de un "New Green Deal" (nuevo pacto verde). Recordando el New Deal de Estados Unidos de 1930, las propuestas promueven de manera diversa una ola de inversión ecológica como fuente de ingresos y crecimiento del empleo que contribuya a la recuperación macroeconómica mundial. La UE ya se ha comprometido a una iniciativa de este tipo, aunque continúa la incertidumbre sobre su impacto potencial fuera de las fronteras europeas, en particular en el Sur.<sup>155</sup>

La recesión económica de la Covid-19 ha desencadenado llamamientos en torno a una recuperación ecológica y sostenible. El FMI, por ejemplo, pide "ecologizar la recuperación", es decir, "tomar medidas ecológicas que impulsen la demanda agregada y el empleo".<sup>156</sup> Según las estimaciones de la OCDE, las medidas de recuperación "verdes" de muchos gobiernos ya podrían rondar los USD 312.000 millones, incluyendo "subvenciones, préstamos y desgravaciones fiscales dirigidas al transporte sostenible, la economía circular y la investigación, desarrollo y despliegue de energías limpias". Sin embargo, hasta ahora, la balanza entre el gasto sostenible y no sostenible en los paquetes de recuperación sigue inclinándose hacia el segundo.<sup>157</sup>

Los desafíos para esta transición a una economía más sostenible son gigantescos y particularmente agudos para los países del Sur Global. Y entre esos desafíos, una de las preguntas clave es cómo se financiará esta transición sin aumentar los niveles de deuda ya históricamente altos. Como hemos visto, hasta ahora, la mayor parte de las finanzas climáticas se han desplegado a través de instrumentos de creación de deuda y, con la crisis de la deuda desplegada en el sur mundial, los países en desarrollo tienen poco o ningún espacio fiscal para promover esos programas de recuperación verde. De hecho, la cancelación y reestructuración de la deuda será, sin duda, necesaria para que los países del Sur Global puedan hacer frente a cualquier recuperación, pero especialmente si se van a realizar inversiones en una transición hacia una economía más sostenible. Para los autores de la propuesta de Alivio de la deuda para una recuperación verde e inclusiva, este alivio de la deuda "debe ir acompañado de una nueva y ambiciosa asignación de DEG y una importante movilización de nuevo capital por parte de las instituciones de financiamiento para el desarrollo".<sup>158</sup> Sólo mediante la reducción de la carga de la deuda y el aumento de los recursos disponibles los países del Sur Global podrán adoptar respuestas contracíclicas sostenidas a la crisis.

Además, tal como ha señalado el Informe sobre el comercio y el desarrollo 2019 de UNCTAD, titulado Financiar un New Green Deal global ya en tiempos previos a la Covid-19, también existen los riesgos de aumentar la dependencia del capital privado en el financiamiento para el desarrollo, con lo que "no solo no se generarán los recursos necesarios para impulsar la inversión lo suficiente como para cumplir con la Agenda 2030, sino que, con toda probabilidad, se acentuarán aún más las desigualdades y los desequilibrios que la Agenda pretende erradicar". Para UNCTAD, un nuevo acuerdo ecológico mundial necesitaría una reconstrucción de las reglas de la economía mundial, así como del sistema financiero, con un papel más fuerte para los bancos públicos de desarrollo.<sup>159</sup>

Para la economista feminista Diane Elson, además de un acuerdo verde, se debe promover un nuevo Care Deal, acuerdo de cuidados, invirtiendo en infraestructura social y física, para la economía de la atención y la resiliencia climática, y no con el objetivo de restaurar el crecimiento sino de transformar el crecimiento.<sup>160</sup> De hecho, desde una perspectiva feminista, y según las organizaciones feministas estadounidenses que han promovido una Agenda feminista para un New Green Deal, “para abordar verdaderamente las causas profundas, así como el alcance y la escala de la crisis climática, el New Green Deal debe ser transversal en su enfoque y firme en los principios feministas y esforzarse por combatir las opresiones históricas”.<sup>161</sup> Por lo tanto, la propuesta debería ayudar a poner fin a la opresión, así como ser dirigida y definida por las comunidades de primera línea, impactadas, especialmente las mujeres del Sur Global, las comunidades migrantes y refugiadas, las mujeres indígenas, transgénero y racializadas. También debería abordar no sólo la necesidad de una transición ambiental y económica justa, sino también las desigualdades económicas, sociales y de género, que incluya un “cambio desde la privatización y la mercantilización de los recursos hacia modelos regenerativos, sostenibles, cooperativos y colectivos”. Un nuevo acuerdo feminista y ecológico también debería abordar la brecha de género en el trabajo de cuidado no remunerado, redistribuyéndolo.

### 3.2 Financiamiento climático justo, suficiente y que no cree deuda

Además de aumentar la inversión y promover cambios económicos y sociales masivos para reducir eficazmente las emisiones de gases de efecto invernadero y promover una recuperación justa, ecológica y feminista, los países ricos deben reconocer que tienen una deuda ecológica y climática con los pueblos del Sur Global, y cumplir sus compromisos en materia de financiamiento climático. Asumir las responsabilidades diferenciadas que los países más industrializados tienen en el cambio climático significa que los países ricos tienen que contribuir a apoyar a los países empobrecidos que deben lidiar con la adaptación, las pérdidas y los daños y la mitigación al cambio climático. En consonancia con este compromiso, los países ricos también deberían dejar de bloquear las negociaciones sobre finanzas para hacer frente a las pérdidas y los daños.

En todos los casos, el financiamiento de la mitigación, la adaptación y las pérdidas y daños de los países empobrecidos, así como de las finanzas para las propuestas de un Green Deal y un Care Deal, no sólo deberían ser más accesibles, sino que también deberían diseñarse de manera que no aumenten los riesgos de vulnerabilidad de la deuda, priorizando las subvenciones sobre los préstamos y las finanzas públicas sobre privadas. Para lograrlo, los fondos deben desembolsarse tanto a los gobiernos, incluyendo los gobiernos regionales y locales, como a las organizaciones no gubernamentales locales/comunitarias, especialmente a las locales y a las lideradas por mujeres que puedan llegar mejor a los grupos afectados y/o contribuir a una recuperación duradera y a la resiliencia climática.

Este financiamiento que no crea deuda también debería estar en el centro del apoyo financiero a los países del Sur Global como respuesta a la crisis sanitaria, social y económica de la Covid-19. La comunidad internacional debe apoyar y proporcionar opciones de financiamiento público asequibles y responsables para la recuperación de la recesión mundial, así como para la inversión en economía de cuidados, servicios públicos sensibles al género y resiliencia climática. Esto incluye los préstamos concesionales de las instituciones financieras públicas, pero también el cumplimiento del compromiso de los donantes de dedicar el 0,7% del ingreso nacional a la AOD, junto con los compromisos adicionales para el financiamiento del clima. El año 2020 es, de hecho, el de la entrega de la primera fase de la meta de financiamiento climático de USD 100.000 millones. Las ayudas y el financiamiento climático deben ser desvinculados, incondicionales y transparentes, y respetar los acuerdos internacionales sobre contratación pública. Seguir los principios básicos de la ayuda efectiva al desarrollo y la introducción de normas vinculantes sobre préstamos y préstamos responsables también serían pasos clave.

### 3.3 Cancelación de la deuda tras un riesgo climático

Muchas OSC<sup>162</sup> y muchos gobiernos, particularmente de los PEID,<sup>163</sup> llevan algunos años pidiendo una iniciativa de alivio de la deuda para compensar las pérdidas y los daños luego de que un desastre relacionado con el clima golpee a un país en desarrollo. Uno de los mecanismos más eficientes y rápidos que se ofrecen para proporcionar apoyo cuando más se necesita es un alivio de la deuda, que incluya una moratoria inmediata de los pagos de la deuda después del evento climático y un proceso prediseñado de reestructuración de la deuda, incluyendo su cancelación, tan pronto como se evalúan los daños y las pérdidas. Para Jubilee Caribbean y Erlassjahr.de (Jubilee Alemania),<sup>164</sup> ambas OSC que han estado abogando por tal solución, la propuesta implicaría dos pasos:

- Una moratoria sin intereses en los pagos de la deuda inmediatamente después de que ocurra un desastre climático. La suspensión de los pagos de la deuda tiene el potencial de proporcionar acceso inmediato a los recursos que ya están en manos de las autoridades y, por lo tanto, no tienen que movilizarse mediante largas dinámicas de compromisos. Los recursos destinados al servicio de la deuda en los presupuestos nacionales pueden ponerse a trabajar inmediatamente para el socorro y la reconstrucción de emergencia. El país afectado por un desastre relacionado con el clima debería poder solicitar una moratoria a una institución internacional previamente identificada. Esta institución debe considerar la solicitud sobre la base de la información objetiva disponible en relación con la cantidad de daños incurridos (siguiendo un umbral crítico previamente definido) y dar una respuesta de "sí o no" en un plazo de entre dos y no más de siete días. La moratoria debe limitarse a un período determinado (podría ser de alrededor de seis meses), durante el cual se suspenden todas las obligaciones de pago a todos los acreedores externos y no se pueden tomar medidas legales contra el país prestatario para hacer cumplir el servicio de la deuda.
- Además de la moratoria, se requeriría un marco prediseñado para reestructurar todo el stock de deuda externa pública existente en el país afectado, que incluya la cancelación de la deuda si fuera necesario. Para ser eficaz, el alcance del alivio de la deuda debe ser amplio, abarcando tanto a los acreedores privados como a los oficiales. A este respecto, un comité de acreedores en el que participen todos los titulares de créditos públicos y privados frente al país de que se trate se organizaría dentro del período de moratoria concedido e iniciaría un debate sobre el proceso de reestructuración, incluyendo el nivel de cancelación de la deuda necesario para que el país pueda recuperarse del desastre. Los procesos de reestructuración deben seguir los principios del Estado de derecho, como los establecidos en la Hoja de ruta de UNCTAD y la Guía para una renegociación de deuda soberana<sup>165</sup> – y los establecidos por la sociedad civil en sus llamados a un mecanismo multilateral de renegociación de la deuda soberana que, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, garantice la primacía de los derechos humanos sobre el servicio de la deuda y un enfoque basado en normas para una resolución de la crisis de la deuda ordenada, justa, transparente y duradera.<sup>166</sup>

En el caso de la deuda recién contratada o reestructurada, los gobiernos y las IFI deberían incluir en sus contratos de préstamo y promover entre los prestamistas privados, las cláusulas de pago contingentes ("state contingent clauses") vinculadas tanto al clima como a otros shocks sanitarios y económicos exógenos, como la caída de los precios de los productos básicos. Estas cláusulas habilitarían el alivio de la deuda y podrían estar vinculadas a futuras suspensiones de deuda del sector oficial.

Más allá de las propuestas anteriores, que ayudarían a hacer frente a la resolución de la deuda tras un desastre climático, un marco multilateral establecido de resolución de la deuda justo y oportuno ayudaría a los países a hacer frente a los desafíos de la deuda y la emergencia climática en general con mejores posibilidades. Por lo tanto, los gobiernos y las organizaciones internacionales deben apoyar y trabajar para crear un mecanismo multilateral de renegociación de la deuda soberana<sup>167</sup> que, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, garantice la primacía de los derechos humanos, incluidos los derechos de las mujeres y la igualdad de género, sobre el servicio de la deuda y un enfoque basado en normas para una resolución ordenada, justa, transparente y duradera de las crisis de la deuda.

Tenemos que evolucionar hacia respuestas políticas a la crisis de la deuda que tengan en cuenta las vulnerabilidades ambientales y climáticas, junto con los derechos humanos y otras consideraciones sociales, de género y de desarrollo en su núcleo. Para poder aumentar los recursos disponibles para la inversión en resiliencia climática y garantizar los derechos de las mujeres, también es necesario aumentar los ingresos, mediante impuestos progresivos y la lucha contra la evasión fiscal y otras fuentes innovadoras de financiación climática.

Tenemos que dar una respuesta a los desafíos económicos, sociales y medioambientales a los que se enfrenta el mundo y, en particular, los países del Sur Global, que aborde la multiplicidad de crisis interconectadas. Y sólo si enfrentamos al mismo tiempo las crisis de la deuda y del clima, desde un enfoque integral, sistémico y ecofeminista, podremos combatir los impactos acumulativos de la deuda y la emergencia climática. La recesión económica del Covid-19, sus impactos económicos, sociales y de desigualdad de género, y el agravamiento de la crisis de la deuda, hacen que sea aun más urgente que nunca diseñar e implementar respuestas ecofeministas que permitan un cambio fundamental en el sistema económico y financiero mundial.

### 3.4 Recomendaciones políticas para hacer frente a la interacción de las crisis de la deuda y las climáticas

En resumen, con el fin de hacer frente a los impactos interconectados de las crisis de la deuda soberana y las climáticas, los gobiernos y las instituciones financieras internacionales deben aplicar las siguientes recomendaciones:

1. **Cumplir con los fondos comprometidos para el financiamiento climático:** Los países más industrializados, asumiendo las responsabilidades diferenciadas que tienen en el cambio climático, deben ofrecer opciones de financiamiento público asequibles y responsables para la adaptación y mitigación en el Sur Global, tal como se acordó en la Convención, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París. El financiamiento climático debe ser nuevo y adicional a los compromisos financieros existentes, por ejemplo, la AOD, preferiblemente en forma de subvenciones, con el fin de no incurrir en un mayor endeudamiento, no ligado ni condicionado, transparente y que se ajuste a los acuerdos internacionales sobre contratación pública. Seguir los principios básicos de la ayuda eficaz para el desarrollo e introducir normas vinculantes sobre préstamos y endeudamientos responsables serían pasos clave para liberar fondos para la mitigación y adaptación al clima, incluyendo pérdidas y daños, que no empeoren las vulnerabilidades de la deuda.
2. **Proporcionar financiamiento para hacer frente a pérdidas y daños:** Los países más ricos deberían dejar de bloquear las negociaciones y facilitar un acuerdo para proporcionar financiamiento suficiente para hacer frente a las pérdidas y los daños después de un desastre climático en los países en desarrollo, favoreciendo las subvenciones sobre los préstamos, para no agravar los niveles insostenibles de deuda. Deben otorgarse fondos tanto a los gobiernos como a los organismos independientes, especialmente locales y liderados por mujeres que puedan llegar mejor a los grupos afectados y/o contribuir a una recuperación y resiliencia duraderas.
3. **Suspensión de pagos de la deuda y alivio de la deuda tras un desastre climático:** Como ya se ha argumentado, debería proporcionarse una moratoria sin intereses de los pagos de la deuda inmediatamente después de que se produce un desastre climático, ya que tiene el potencial de proporcionar acceso inmediato a los recursos que ya están disponibles. Además de la moratoria, sería necesario un marco prediseñado para reestructurar el stock de deuda externa pública existente, incluida la cancelación de la deuda si fuera necesario. Tanto la suspensión de pagos de la deuda como la reestructuración de la deuda deben ser vinculantes para los acreedores oficiales, privados y multilaterales. Esto podría lograrse mediante mecanismos como el Artículo VIII, Sección 2 (b) del Convenio Constitutivo del FMI. Para la deuda recién contratada o reestructurada, los gobiernos y las instituciones financieras internacionales (IFI) deben incluir en sus contratos de préstamo (y promover entre los prestamistas privados) cláusulas de pago contingente vinculadas tanto al clima como a otras crisis sanitarias y económicas exógenas.
4. **Alivio rápido y suficiente de la deuda:** Los acreedores y las IFI deben tomar medidas para acordar e implementar una iniciativa de alivio y sostenibilidad de la deuda posterior a la Covid-19, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, para reducir las deudas de los países en desarrollo a niveles sostenibles. Para ello se deben considerar las necesidades de financiamiento a largo plazo de los países para alcanzar los ODS, los objetivos climáticos y los compromisos en derechos humanos e igualdad de género. Este proceso de alivio de la deuda debe involucrar a todos los acreedores y garantizar que la cancelación y reestructuración de la deuda sea rápida, eficiente y suficiente – especialmente para aquellos países en riesgo de estar, o que ya estén, en dificultades de deuda con altas vulnerabilidades climáticas. La flexibilización de los niveles de deuda permitirá a los países ser climáticamente más resilientes, a través de la liberación de recursos internos para invertir en adaptación y mitigación. No tomar medidas suficientemente ambiciosas en relación con el alivio de la deuda, en medio de una creciente crisis de deuda en el Sur Global, dejará a los países en desarrollo todavía menos preparados para hacer frente a los desafíos climáticos a los que se enfrentan.

- 5. Revisar la sostenibilidad de la deuda:** Los gobiernos deben promover, en el FMI y el Banco Mundial, una revisión abierta del Análisis de la Sostenibilidad de la Deuda (ASD), con orientación de las Naciones Unidas y participación de la sociedad civil, a fin de evolucionar hacia un concepto de sostenibilidad de la deuda más adecuado, que incluya en su núcleo las vulnerabilidades ambientales y climáticas, junto con los derechos humanos y otras consideraciones sociales, de género y de desarrollo.
- 6. Mecanismo de renegociación de la deuda:** Más allá del alivio de la deuda para hacer frente a la actual crisis de deuda, los gobiernos y las organizaciones internacionales deben apoyar y trabajar para crear un mecanismo multilateral permanente de resolución de la deuda soberana que, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, garantice la primacía de los derechos humanos sobre el servicio de la deuda y un enfoque basado en normas para una resolución ordenada, justa, transparente y duradera de la crisis de la deuda, en un proceso que convoque a todos los acreedores.
- 7. Proporcionar financiamiento adicional de emergencia:** Las IFI y los gobiernos de los países ricos deberían proporcionar recursos adicionales suficientes para apoyar a los países en desarrollo a hacer frente a las crisis sanitarias, sociales y económicas, favoreciendo las subvenciones sobre los préstamos, para no agravar los niveles insostenibles de deuda en un futuro próximo. Las finanzas de emergencia para hacer frente a la crisis sanitaria y social y para financiar una recuperación justa y sostenible no deben menoscabar los compromisos anteriores de AOD y del financiamiento climático. Estos recursos deberían ponerse a disposición, en particular, de los países en los que los efectos de la crisis han sido graves, tanto en relación a los impactos en la salud de la Covid-19 como a los fuertes impactos económicos debido a la dependencia del turismo, las remesas y la exportación de materias primas. También deberían intensificarse los esfuerzos para asegurar una nueva y gran emisión de Derechos Especiales de Giro (DEG) del FMI para ayudar a aliviar las presiones de liquidez sobre los países en desarrollo que lo necesiten.



## Referencias y notas

- 1 UN (2019) *World Must Stop Accelerating Cycle of Disaster, Debt Afflicting Small Island Developing States, Secretary-General Says, at Samoa Pathway Midterm Review*. United Nations, Press Release SG/SM/19782-ENV/DEV/2008, New York, septiembre de 2019 <https://www.un.org/press/en/2019/sgsm19782.doc.htm>
- 2 Fresnillo, Iolanda (2020) *Shadow report on the limitations of the G20 Debt Service Suspension Initiative: Draining out the Titanic with a bucket?*. Eurodad, octubre de 2020 [https://www.eurodad.org/g20\\_dssi\\_shadow\\_report](https://www.eurodad.org/g20_dssi_shadow_report). Munevar, Daniel (2020) *The G20 "Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI": Is it bound to fail?*. Eurodad, octubre de 2020 [https://www.eurodad.org/the\\_g20\\_common\\_framework\\_for\\_debt\\_treatments\\_beyond\\_the\\_dssi\\_is\\_it\\_bound\\_to\\_fail](https://www.eurodad.org/the_g20_common_framework_for_debt_treatments_beyond_the_dssi_is_it_bound_to_fail)
- 3 IMF (2020) *The Evolution of Public Debt Vulnerabilities In Lower Income Economies*. International Monetary Fund. Strategy, Policy, & Review Department ; World Bank. Policy Paper No. 20/003. Washington D.C., febrero de 2020. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2020/02/05/The-Evolution-of-Public-Debt-Vulnerabilities-In-Lower-Income-Economies-49018>
- 4 Kose, M. Ayhan, Nagle, Peter, Ohnsorge, Franziska y Sugawara, Naotaka (2020) *Global Waves of Debt. Causes and Consequences*. World Bank, Washington D.C., enero de 2020 <https://www.worldbank.org/en/research/publication/waves-of-debt>
- 5 Georgieva, Kristalina; Pazarbasioglu, Ceyla; Rhoda Weeks-Brown (2020) *Reform of the International Debt Architecture is Urgently Needed*. International Monetary Fund. Washington D.C., octubre de 2020 <https://blogs.imf.org/2020/10/01/reform-of-the-international-debt-architecture-is-urgently-needed/>
- 6 Fresnillo, Iolanda (2020) *Shadow report on the limitations of the G20 Debt Service Suspension Initiative: Draining out the Titanic with a bucket?*. Eurodad. Julio de 2020 [https://www.eurodad.org/g20\\_dssi\\_shadow\\_report](https://www.eurodad.org/g20_dssi_shadow_report)
- 7 UNCTAD (2020) *The Covid-19 Shock to Developing Countries: Towards a "whatever it takes" programme for the two-thirds of the world's population being left behind*. United Nations Commission on Trade and Development, Trade and Development report update, marzo de 2020 [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gds\\_tdr2019\\_covid2\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gds_tdr2019_covid2_en.pdf)
- 8 Fresnillo, Iolanda (2020) *Out of Service. How public services and human rights are being threatened by the growing debt crisis*. Eurodad, Brussels, febrero de 2020 <https://eurodad.org/outofservice>
- 9 Borunda, Alejandra (2019) 'Inequality is decreasing between countries—but climate change is slowing progress'. *National Geographic*. Abril de 2019 <https://www.nationalgeographic.com/environment/2019/04/climate-change-economic-inequality-growing/>
- 10 Gore, Timothy (2015) *Extreme Carbon Inequality. Why the Paris climate deal must put the poorest, lowest emitting and most vulnerable people first*. Oxfam International, diciembre de 2015 <https://www.oxfam.org/en/research/extreme-carbon-inequality>
- 11 Eckstein, David; Künzel, Vera; Schäfer, Laura; Wings, Maik (2019) *Global Climate Risk Index 2020. Who Suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-Related Loss Events in 2018 and 1999 to 2018*. German Watch, Bonn, diciembre de 2019 <http://www.germanwatch.org/en/cr/>
- 12 Alstom, Phillip (2019) *Climate change and poverty. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*. United Nations Human Rights Council, 41st session, A/HRC/41/39 julio de 2019 <https://daccess-ods.un.org/TMP/5766538.97762299.html>
- 13 Ecologistas en Acción (2005) *Deuda Ecológica* <https://www.ecologistasenaccion.org/14591/deuda-ecologica-2/>
- 14 Martínez Alier, Joan (2012) *The Environmentalism of the Poor*. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) and University of Witwatersrand, Agosto de 2012 [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/5EB-03FFBDD19EA90C1257664004831BD/\\$file/MartinezAlier.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/5EB-03FFBDD19EA90C1257664004831BD/$file/MartinezAlier.pdf)
- 15 Warlenius, Rikard; Pierce, Gregory y Ramasar, Vasna (2014) *Reversing the arrow of arrears: The concept of "ecological debt" and its value for environmental justice*. Elsevier, octubre de 2014, <http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.10.014>
- 16 Kose, M. Ayhan, Nagle, Peter, Ohnsorge, Franziska y Sugawara, Naotaka (2020).
- 17 IMF (2019) *Building Resilience in Developing Countries Vulnerable to Large Natural Disasters*. International Monetary Fund. Policy Paper No. 19/020, junio de 2019 <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/06/24/Building-Resilience-in-Developing-Countries-Vulnerable-to-Large-Natural-Disasters-47020>
- 18 JDC (2018) *Don't owe, shouldn't pay: The impact of climate change on debt in vulnerable countries*. Jubilee Debt Campaign, London, octubre de 2018 [https://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2018/10/Dont-owe-shouldnt-pay\\_Final-version\\_10.18.pdf](https://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2018/10/Dont-owe-shouldnt-pay_Final-version_10.18.pdf)
- 19 See the list of Small Island Developing States according to the UN <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sids/list>
- 20 UNDP (2017) *Small Island nations at the frontline of climate action*. United Nations Development Program, septiembre de 2017 <https://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/pressreleases/2017/09/18/small-island-nations-at-the-frontline-of-climate-action-.html>
- 21 Wallemacq, Pascaline; House, Rowena (2018) *Economic Losses, Poverty & Disasters 1998-2017*. Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) – UN Office for Disaster Risk Reduction. <https://www.undrr.org/publication/economic-losses-poverty-disasters-1998-2017>
- 22 UNCTAD (2018) *Financing for development: Debt and debt sustainability and interrelated systemic issues*. United Nations Conference on Trade and Development, Trade and Development Board, Intergovernmental Group of Experts on Financing for Development. Geneva, octubre de 2018 [https://unctad.org/meetings/en/Sessional-Documents/tdb\\_efd2d2\\_en.pdf](https://unctad.org/meetings/en/Sessional-Documents/tdb_efd2d2_en.pdf)
- 23 UNCTAD (2020b) *Impact of COVID-19 on tourism in small island developing states*. United Nations Conference on Trade and Development, abril de 2020 <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2341>
- 24 Quak, Evert-jan (2019) *How losing access to concessional finance affects Small Island Developing States (SIDS)*. K4D Helpdesk reports, UK Government's Department for International Development (DFID), julio de 2019 [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5d41b473ed915d09de9d1af4/626\\_SIDS\\_graduation\\_impacts\\_losing\\_concessional\\_finance.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5d41b473ed915d09de9d1af4/626_SIDS_graduation_impacts_losing_concessional_finance.pdf)
- 25 JDC (2018).
- 26 IMF (2019) 2019 Article IV consultation - Press release; staff report; and statement by the Executive Director for Vanuatu. International Monetary Fund, Washington D.C., junio de 2019 <file:///Users/iolanda/fresnillo/Downloads/1VUTEA2019001.pdf>
- 27 Belfon, Heron (2019) *Debt Hurricane*. Jubilee Caribbean, noviembre de 2019. <https://www.jcfj.ie/wp-content/uploads/2019/11/Heron-Belfon-Debt-Hurricane.pdf>
- 28 Asonuma, Tamon; Xin Li, Mike; Papaioannou, Michael G.; Thomas, Saji y Togo, Eriko (2017) *Sovereign Debt Restructurings in Grenada: Causes, Processes, Outcomes, and Lessons Learned*. IMF Working Paper No. 17/171, disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3030762>
- 29 General Government Gross Debt (per cent of GDP). *World Economic Outlook*, octubre de 2019 [https://www.imf.org/external/datamapper/GGXWDG\\_NGDP@WEO/DMA?zoom=DMA&highlight=DMA](https://www.imf.org/external/datamapper/GGXWDG_NGDP@WEO/DMA?zoom=DMA&highlight=DMA)
- 30 Zarrilli, Simonetta; and Aydiner-Avsar, Nursel (2020) *COVID-19 puts women working in SIDS tourism industry at risk*. UNCTAD, mayo de 2020 <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2370>
- 31 UN (2020) *COVID-19 and sovereign debt*. UN/DESA Policy Brief #72, mayo de 2020. <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-des-a-policy-brief-72-covid-19-and-sovereign-debt/>
- 32 Véase la declaración de Jubilee Caribbean en: <https://jubileedebt.org.uk/wp/wp-content/uploads/2018/03/Jubilee-Caribbean-statement.pdf>
- 33 UN (2019) *World Must Stop Accelerating Cycle of Disaster, Debt Afflicting Small Island Developing States, Secretary-General Says, at Samoa Pathway Midterm Review*. United Nations, Press Release SG/SM/19782-ENV/DEV/2008, New York, septiembre de 2019 <https://www.un.org/press/en/2019/sgsm19782.doc.htm>
- 34 ECOSOC (2019) *Summary by the President of the Economic and Social Council of the high-level political forum on sustainable development convened under the auspices of the Council at its 2019 session*. United Nations, Economic and Social Council, New York, Agosto de 2019 <https://undocs.org/pdf?symbol=en/E/HLPF/2019/8>
- 35 UNCTAD, 2020b.
- 36 Oxfam (2020) *Climate Finance Shadow Report 2020*. Oxfam International, Oxford, octubre de 2020 <https://www.oxfam.org/en/research/climate-finance-shadow-report-2020>
- 37 AOSIS (2020) *AOSIS Statement on Debt. Alliance of Small Island Developing States (AOSIS)*, junio de 2020. [https://www.aosis.org/wp-content/uploads/2020/07/AOSIS-Statement-on-Debt\\_verJune-29.pdf](https://www.aosis.org/wp-content/uploads/2020/07/AOSIS-Statement-on-Debt_verJune-29.pdf)
- 38 Belfon, Heron (2019).
- 39 Parry, Martin, et al (2009) *Assessing the costs of adaptation to climate change: A review of the UNFCCC and other recent estimates*. International Institute for Environment and Development and Grantham Institute for Climate Change, London, Agosto de 2009 <https://pubs.iied.org/pdfs/115011IED.pdf>
- 40 CSO Equity Review (2019) *Can Climate Change Fuelled Loss and Damage Ever be Fair?*. Civil Society Equity Review Coalition. Manila, London, Cape Town, Washington, et al., noviembre de 2019 <http://civilsocietyreview.org/report2019/>
- 41 Loss and Damage. Online Guide, UNFCCC, febrero de 2020 [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Online\\_Guide\\_feb\\_2020.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Online_Guide_feb_2020.pdf). Véase también: UNFCCC (2019) *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts and its 2019 review*. Conference of the Parties - COP 25. Madrid, diciembre de 2019 [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2019\\_L07E.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2019_L07E.pdf)
- 42 JDC (2017) *Mozambique: Secret loans and unjust debts*. Jubilee Debt Campaign UK, noviembre de 2017. <https://jubileedebt.org.uk/countries-in-crisis/mozambique-secret-loans-unjust-debts>
- 43 Ellmers, Bodo (2017) *The unexpected Mozambican debt crisis: illegitimate debt back on the international agenda*. Eurodad, Agosto de 2017 <https://eurodad.org/Mozambican-debt-crisis>
- 44 OHCHR (2019) *Mozambique: impact of Cyclone Idai boosts case for non-repayment of secret loans, says UN rights expert*. United Nations, Office of the High Commissioner on Human Rights, marzo de 2019 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24425&LangID=E>
- 45 World Bank (2013) *World Bank Group Increases Package to Nearly \$1 Billion in Recovery and Reconstruction Support to the Philippines*. World Bank press release, noviembre de 2013 <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/11/22/world-bank-group-recovery-support-philippines>
- 46 IMF (2017) *Samoa: 2017 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and*

- Statement by the Executive Director for Samoa. International Monetary Fund, mayo de 2017 <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/05/15/Samoa-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-Executive-44893>
- 47 IMF (2017b) *Tonga: Staff report for the 2017 Article IV consultation - debt sustainability analysis*. International Monetary Fund, diciembre de 2017 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/pdf/2018/dsacr1812.pdf>
- 48 IMF (2016) *Vanuatu: Staff Report for the 2015 Article IV Consultation and Request for Disbursement Under the Rapid Credit Facility and Purchase Under the Rapid Financing Instrument*. International Monetary Fund, diciembre de 2016 <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Vanuatu-Staff-Report-for-the-2015-Article-IV-Consultation-and-Request-for-Disbursement-Under-42992>
- 49 IMF (2017) *Review of the debt sustainability framework in low-income countries: proposed reforms*. International Monetary Fund, Policy Paper, Washington D.C., septiembre de 2017 <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/10/02/pp082217LIC-DSF>
- 50 Munevar, Daniel (2020) *Arrested development. International Monetary Fund lending and austerity post Covid-19*. Eurodad, octubre de 2020 [https://www.eurodad.org/arrested\\_development](https://www.eurodad.org/arrested_development)
- 51 The Vulnerable Twenty (V20) Group of Ministers of Finance of the Climate Vulnerable Forum (<http://www.thecvf.org/>) gathers a group of economies systemically vulnerable to climate change. Más información en: <https://www.v-20.org/about/>
- 52 Buhr, Bob; Volz, Ulrich (2018) *Climate Change and the Cost of Capital in Developing Countries. Assessing the impact of climate risks on sovereign borrowing costs*. UN Environment, Imperial College Business School and SOAS University of London, julio de 2018 <https://www.soas.ac.uk/economics/research/grants/climate-change/>
- 53 Cevik, Serhan, and Tovar, Joao (2020) *This changes everything: Climate shocks and sovereign bonds*. International Monetary Fund, Working Paper, Washington D.C., junio de 2020 <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/06/05/This-Changes-Everything-Climate-Shocks-and-Sovereign-Bonds-49476>
- 54 Volz, Ulrich; Beirne, John; Ambrosio Preudhomme, Natalie; Fenton, Adrian; Mazzacurati, Emilie; Renzhi, Nuobu; Stampe, Jeanne (2020) *Climate Change and Sovereign Risk*. London, Tokyo, Singapore, Berkeley: SOAS University of London, Asian Development Bank Institute, World Wide Fund for Nature Singapore, Four Twenty Seven. <https://eprints.soas.ac.uk/33524/>
- 55 Kraemer, Moritz (2014) *Climate Change Is A Global Mega-Trend For Sovereign Risk*. Standard & Poor's Ratings Direct, mayo de 2014 <https://www.maalot.co.il/publications/GMR20140518110900.pdf>
- 56 Moody's (2016) *How Moody's Assesses the Physical Effects of Climate Change on Sovereign Issuers*. Moody's, Report number 1039339, noviembre de 2016 <https://www.eticanews.it/wp-content/uploads/2017/01/Moodys-climate-change-and-sovereigns-November-7.pdf>
- 57 Moody's (2016).
- 58 Moody's (2018) *Environmental, social and governance risks influence sovereign ratings in multiple ways*. Moody's, Report number 1113476, junio de 2018 [https://www.moody.com/researchdocumentcontentpage.aspx?docid=PBC\\_1113476](https://www.moody.com/researchdocumentcontentpage.aspx?docid=PBC_1113476)
- 59 Fresnillo, Iolanda (2020).
- 60 IMF (2020) *World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent*. International Monetary Fund, Washington, DC, octubre de 2020. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>
- 61 Volz, Ulrich; Akhtar, Shamshad; Gallagher, Kevin P.; Griffith-Jones, Stephanie; Haas, Jörg, and Kraemer, Moritz (2020) *Debt Relief for a Green and Inclusive Recovery: A Proposal*. Heinrich-Böll-Stiftung; SOAS, University of London; and Boston University. Berlin, London, and Boston, MA, noviembre de 2020 <https://www.bu.edu/gdp/2020/11/15/debt-relief-for-a-green-and-inclusive-recovery/>
- 62 Nishizawa, Hidetaka; Roger, Scott; and Zhang, Huan (2019) *Fiscal Buffers for Natural Disaster in Pacific Island Countries*. IMF Working Paper. Asia and Pacific Department, julio de 2019 <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/07/12/Fiscal-Buffers-for-Natural-Disasters-in-Pacific-Island-Countries-47011>
- 63 Véase por ejemplo: Barret, Phillip; Bogmans, Christian; Carton, Benjamin; Celasun, Oya; Eugster, Johannes; Jaumotte, Florence; Mohammad, Adil; Pugacheva, Eugenia; Tavares, Marina M.; Voigts, Simon (2020) "Mitigating Climate Change. Growth and Distribution-Friendly Strategies" at *World economic outlook: A long and difficult ascent*. Chapter 3. International Monetary Fund, Washington D.C., octubre de 2020 <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>. OECD (2017) *Investing in Climate, Investing in Growth*. OECD, mayo de 2017 <http://www.oecd.org/environment/investing-in-climate-investing-in-growth-9789264273528-en.htm>
- 64 Volz, Ulrich et al, 2020.
- 65 FAO (2014) *Women in forestry: challenges and opportunities*. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), julio de 2014 <http://www.fao.org/3/a-i3924e.pdf>
- 66 Sulivan, Laura (2018) *How Puerto Rico's Debt Created A Perfect Storm Before The Storm*. NPR, mayo de 2018 <https://www.npr.org/2018/05/02/607032585/how-puerto-ricos-debt-created-a-perfect-storm-before-the-storm?t=1583429460918>
- 67 The conversation (2018) *Puerto Rico has not recovered from Hurricane Maria*, septiembre de 2018 <https://theconversation.com/puerto-rico-has-not-recovered-from-hurricane-maria-103288>
- 68 Statement on Visit to the USA, by Professor Philip Alston, United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, diciembre de 2017 <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22533&LangID=S>
- 69 The conversation (2018) *Puerto Rico has not recovered from Hurricane Maria*, septiembre der 2018 <https://theconversation.com/puerto-rico-has-not-recovered-from-hurricane-maria-103288>. Statement on Visit to the USA, by Professor Philip Alston, United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, diciembre de 2017. <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22533&LangID=S>
- 70 IMF (2020b) *Fiscal Policy Responses to the Sharp Decline in Oil Prices*. International Monetary Fund, Fiscal Affairs, Washington D.C., abril de 2020. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/special-series-on-covid-19-fiscal-policy-responses-to-the-sharp-decline-in-oil-prices.ashx?la=en>
- 71 Action Aid. *Climate change and gender* <https://www.actionaid.org.uk/about-us/what-we-do/emergencies-disasters-humanitarian-response/climate-change/climate-change-and-gender>
- 72 WE CAN – Women's Earth and Climate Action Network. *Why Women?* <https://www.wecaninternational.org/why-women>
- 73 FAO (2010) *The female face of farming. Gender Infographics* <http://www.fao.org/gender/resources/infographics/the-female-face-of-farming/en/>
- 74 UNWomen (2009) *Fact Sheet: Women, Gender Equality and Climate Change*. UN WomenWatch, Un Women, 2009 [https://www.un.org/womenwatch/feature/climate\\_change/downloads/Women\\_and\\_Climate\\_Change\\_Factsheet.pdf](https://www.un.org/womenwatch/feature/climate_change/downloads/Women_and_Climate_Change_Factsheet.pdf)
- 75 UN (2015) *Gender and Water*. 2015 <http://www.un.org/waterforlifedecade/gender.shtml>
- 76 FAO (2010).
- 77 UNWomen (2009).
- 78 La Via Campesina (2018) *World Bank – IMF Guilty of Promoting Land Grabs, Increasing Inequality*. La Via Campesina Press Release, octubre de 2018 <https://viacampesina.org/en/world-bank-imf-guilty-of-promoting-land-grabs-increasing-inequality/>
- 79 OSU (2019) *Touted as 'development,' land grabs hurt local communities, and women most of all*. Oregon State University. Farm Land Grab blog, junio de 2019 <https://www.farmlandgrab.org/28993>
- 80 Gevers, Anik; Musya, Tina; and Bukuluki, Paul (2019) *Why climate change fuels violence against women*. Apolitical, diciembre de 2019 [https://apolitical.co/en/solution\\_article/why-climate-change-fuels-violence-against-women](https://apolitical.co/en/solution_article/why-climate-change-fuels-violence-against-women)
- 81 ActionAid. *Climate change and gender* <https://www.actionaid.org.uk/about-us/what-we-do/emergencies-disasters-humanitarian-response/climate-change/climate-change-and-gender>
- 82 Harvey, Fiona (2020) 'Climate breakdown 'is increasing violence against women'. *The Guardian*, enero de 2020 <https://www.theguardian.com/environment/2020/jan/29/climate-breakdown-is-increasing-violence-against-women>
- 83 Conaway, Cameron (2013) 'Climate change and slavery: the perfect storm?' *The Guardian*, diciembre de 2013 <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2013/dec/13/slavery-climate-change-poverty>
- 84 Castañeda Camey, Itzá; Sabater, Laura; Owren, Cate; Boyer, A. Emmett (2020) *Gender-based violence and environment linkages*. IUCN Global Programme on Governance and Rights (GPGR), enero de 2020 <https://portals.iucn.org/library/node/48969>
- 84 Bohoslavsky, Juan Pablo (2019) *The impact of economic reforms and austerity measures on women's human rights*. Center for Women's Global Leadership – OHCHR, abril de 2019 [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/WomenAusterity/UserFriendlyVersionReport\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/WomenAusterity/UserFriendlyVersionReport_EN.pdf)
- 85 WHO (2014) *Gender, climate change and health*. World Health Organization, 2014 [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/144781/9789241508186\\_eng.pdf](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/144781/9789241508186_eng.pdf)
- 86 Fresnillo, Iolanda (2020).
- 87 Durant, Isabelle (2020) *COVID-19 requires gender-equal responses to save economies*. UNCTAD, abril de 2020 <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2319>
- 88 Fresnillo, Iolanda; Serafini, Veronica (2020) *A call to action for CSOs: Stop the new debt crisis from derailing women's rights*. Eurodad, marzo de 2020 <https://eurodad.org/Entries/view/1547141/2020/03/09/A-call-to-action-for-CSOs-Stop-the-new-debt-crisis-from-derailing-women-s-rights>
- Musindarwezo, Dinah (2018) *Realising women's rights: the role of public debt in Africa*. GADN, Agosto de 2018 <https://gadnetwork.org/gadn-resources/2018/8/9/realising-womens-rights-the-role-of-public-debt-in-africa>
- 89 Norgaard, Kari; York, Richard (2005) *Gender Equality and State Environmentalism*. Gender and Society. 2005. <http://pages.uoregon.edu/norgaard/pdf/Gender-Equality-Norgaard-York-2005.pdf>
- 90 Mavisakalyan, Astghik; Tarverdi, Yashar (2019) 'Gender and climate change: Do female parliamentarians make difference?' *European Journal of Political Economy*, Volume 56, enero de 2019, Pages 151-164 <https://doi.org/10.1016/j.ejpolco.2018.08.001>
- 91 Watson, Charlen; and Schalatek, Liane (2019) *The Global Climate Finance Architecture*. Overseas Development Institute and Heinrich Böll Stiftung North America, febrero de 2019 <https://climatefundupdate.org/about-climate-finance/global-climate-finance-architecture/>
- 92 OECD (2020) *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-18*. OECD Publishing, Paris, noviembre de 2019 <http://www.oecd.org/environment/climate-finance-for-developing-countries-rose-to-usd-78-9-billion-in-2018oecd.htm>
- 93 Oxfam (2020) *Climate Finance Shadow Report 2020*. Oxfam International, Oxford,

- octubre de 2020 <https://www.oxfam.org/en/research/climate-finance-shadow-report-2020>
- 94 Oxfam (2020)
- 95 Oxfam (2020)
- 96 Oxfam (2020)
- 97 Munsri, Pallabi (2019) *Climate Change is wearing donors down*. Ozy, October 2019 <https://www.ozy.com/the-new-and-the-next/climate-change-is-wearing-donors-down/97141/>
- 98 Baumgartner, Lisa; Richards, Julie-Anne (2019) *Insuring for a changing climate. A review and reflection on CARE's experience with microinsurance*. CARE International UK, febrero de 2019 [https://www.insuresilience.org/wp-content/uploads/2019/02/CARE\\_Insuring-for-a-changing-climate\\_2019.pdf](https://www.insuresilience.org/wp-content/uploads/2019/02/CARE_Insuring-for-a-changing-climate_2019.pdf)
- 99 IMF (2019) *Factsheet: Catastrophe Containment and Relief Trust*. International Monetary Fund, abril de 2019 <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/49/Catastrophe-Containment-and-Relief-Trust>
- 100 IMF (2020) *IMF Executive Board Approves Immediate Debt Service Relief for 25 Eligible Low-Income Countries*. International Monetary Fund, Washington D.C., abril de 2020 <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/16/pr20165-board-approves-immediate-debt-service-relief-for-25-eligible-low-income-countries>
- 101 Chu, Ben (2017) 'Hurricane Irma: IMF is resisting a moratorium on Barbuda's sovereign debt repayments', *The Independent*, 11 de septiembre de 2017 <https://www.independent.co.uk/news/business/news/irma-imf-barduda-debt-repayments-moratorium-hurricane-caribbean-island-a7941176.html>
- 102 Mitchel, Keith; and Browne, Gaston (2018) 'Hurricane-hit islands need debt relief', *The Guardian*, 15 de abril de 2018. <https://www.theguardian.com/world/2018/apr/15/hurricane-hit-islands-need-debt-relief>
- 103 Jubilee Caribbean (2018) <https://jubileedebt.org.uk/wp/wp-content/uploads/2018/03/Jubilee-Caribbean-statement.pdf>
- 104 Harpreet, Kaur Paul (2019) *Market solutions to help climate victims fail human rights test*. Action Aid, abril de 2019 <https://actionaid.org/publications/2019/market-solutions-help-climate-victims-fail-human-rights-test>
- 105 Caribbean Catastrophe Risk Insurance Project <https://www.worldbank.org/en/results/2013/09/10/caribbean-catastrophe-risk-insurance-project-world-bank> Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility SPC <https://www.ccrif.org/content/about-us>
- 106 Hirsch, Thomasch; Minninger, Sabine; Wirsching, Sophia; Toroitich, Isaiah; Cedillo, Elena; Hermans, Michiel; Onditi, Msololo; Kassa, Endeshaw; Torikul, Habib; Ahmed, Efaz (2017) *Non-Economic Loss And Damage. With Case Examples from Tanzania, Ethiopia, El Salvador and Bangladesh*. Discussion Paper. Bread for the World, ACT Alliance, World Council of Churches, The Lutheran World Federation, septiembre de 2017 [https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2\\_Downloads/Fachinformationen/Analyse/Analyse76-en-v06.pdf](https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Analyse/Analyse76-en-v06.pdf)
- 107 Kaiser, Jürgen (2019).
- 108 JDC (2018).
- 109 Waithe, Kimberly (2019) *Avoiding A Debt Disaster*. Interamerican Development Bank, julio de 2019 <https://blogs.iadb.org/caribbean-dev-trends/en/avoiding-a-debt-disaster/>
- 110 Wigglesworth, Robin; Smith, Colby (2019) 'Hurricane clause' in bonds helps countries struck by disaster', *Financial Times*, junio de 2019 <https://www.ft.com/content/4917e73a-8305-11e9-b592-5fe435b57a3b>
- 111 Mallucci, Enrico (2020) *Natural Disasters, Climate Change, and Sovereign Risk*. Board of Governors of the Federal Reserve System, FRB International Finance Discussion Paper No. 1291, julio de 2020 <https://www.federalreserve.gov/econres/ifdp/natural-disasters-climate-change-and-sovereign-risk.htm>
- 112 Lu, Xianfu; Abrigo, Rexel (2018) *Catastrophe Bonds Explained*. Development Asia. Asian Development Bank, febrero de 2018 <https://development.asia/explainer/catastrophe-bonds-explained>
- 113 Wright, Andrew (2020) *Adaptation finance takes off as Catastrophe Bonds top \$100 billion*. Global Commission on Adaptation, February 2020 <https://gca.org/global-commission-on-adaptation/solutions/adaptation-finance-takes-off-as-catastrophe-bonds-top-100-billion>
- 114 World Bank (2019) *World Bank Catastrophe Bond Transaction Insures the Republic of Philippines against Natural Disaster-related Losses Up to US\$225 million*. World Bank Press Release, Washington, noviembre de 2019 <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/11/25/world-bank-catastrophe-bond-transaction-insures-the-republic-of-philippines-against-natural-disaster-related-losses-up-to-usd225-million>
- 115 Evans, Steve (2020) *Philippines Gov requests cat bond loss calculation for typhoon Goni*. Artemis, 6 de noviembre de 2020 <https://www.artemis.bm/news/philippines-gov-requests-cat-bond-loss-calculation-for-typhoon-goni/>
- 116 Kerawala, Minaz (2020) *Typhoon after typhoon after typhoon...* ReliefWeb, Development and Peace. 19 de noviembre de 2020 <https://reliefweb.int/report/philippines/typhoon-after-typhoon-after-typhoon>
- 117 Allen, Kate (2019) 'World Bank's 'pandemic bonds' under scrutiny after failing to pay out on Ebola', *Financial Times*, 21 de febrero de 2019 <https://www.ft.com/content/c3a805de-3058-11e9-ba00-0251022932c8>
- Lauerman, John; and Vossos; Tasos (2019) *Investors Cash In on Ebola Bonds That Haven't Paid Out*. Bloomberg, 14 de Agosto de 2019 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-14/ebola-bond-pays-investors-millions-while-congo--battles-outbreak>
- 118 CBI (2020) *Green Bonds. The estate of the Market 2019*. Climate Bonds Initiative, julio de 2019 <https://www.climatebonds.net/resources/reports/green-bonds-global-state-market-2019>
- 119 Pronina, Lyubov; and Freke, Tom (2019) *As Green Bonds Boom, So Do 'Greenwashing' Worries*. Bloomberg, 14 de octubre de 2019 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-10-14/as-green-bonds-boom-so-do-greenwashing-worries-quicktake>
- 120 Jones, Ryan; Baker, Tom; Huet, Katherine; Murphy, Laurence; Lewis, Nick (2020). *Treating ecological deficit with debt: The practical and political concerns with green bonds*. *Geoforum; Journal of Physical, Human, and Regional Geosciences*, 114, 49–58. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7274626/>
- 121 Xing, Lan; Delhomme, Lorène; Lai, Justin; Sayer, John; and Lai Albert (2020) *Making Green Bonds work. Social and Environmental benefits at community level*. Oxfam Hong Kong and Carbon Care Asia, Agosto de 2020 [https://www.oxfam.org.hk/ff/news\\_and\\_publication/52643/Oxfam\\_CCA\\_Making%20Green%20Bonds%20Work.pdf](https://www.oxfam.org.hk/ff/news_and_publication/52643/Oxfam_CCA_Making%20Green%20Bonds%20Work.pdf)
- 122 Jones, Ryan et al., 2020.
- Banga, Josué (2019) 'The green bond market: a potential source of climate finance for developing countries', *Journal of Sustainable Finance & Investment*, 9:1, 17–32, DOI: 10.1080/20430795.2018.1498617
- 123 UNDP (2017) *Debt for nature swaps*. United Nations Development Program, enero de 2017 [https://www.undp.org/content/dam/sdfinance/doc/Debt%20for%20Nature%20Swaps%20\\_%20UNDP.pdf](https://www.undp.org/content/dam/sdfinance/doc/Debt%20for%20Nature%20Swaps%20_%20UNDP.pdf)
- 124 Ruiz, Marta (2006) *Debt Swaps for development: Creative solution or smoke screen*. Eurodad, octubre de 2006 [http://eurodad.org/uploadedfiles/whats\\_new/reports/debt\\_%20swaps\\_%20eng\(1\).pdf](http://eurodad.org/uploadedfiles/whats_new/reports/debt_%20swaps_%20eng(1).pdf)
- 125 Byaruhanga, Catherine; Adamou, Louise (2019) *Seychelles: The island nation with a novel way to tackle climate change*. BBC News, diciembre de 2019 [https://www.bbc.com/news/world-africa-50670808?ns\\_mchannel=social&ocid=socialflow\\_facebook&ns\\_campaign=bbcnews&ns\\_source=facebook](https://www.bbc.com/news/world-africa-50670808?ns_mchannel=social&ocid=socialflow_facebook&ns_campaign=bbcnews&ns_source=facebook)
- 126 Mitchell, Travis (2015), *Debt Swaps for Climate Change Adaptation and Mitigation: A Commonwealth Proposal*, Commonwealth Secretariat Discussion Paper, No. 19, Commonwealth Secretariat, febrero de 2015 <https://doi.org/10.14217/5js4t74262f7-en>.
- 127 ECLAC (2016) *Proposal on debt for climate adaptation swaps: A strategy for growth and economic transformation of Caribbean economies*. Economic Commission on Latin America and the Caribbean, abril del 2016 <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40253>
- McLean, Sheldon; Tokuda, Hidenobu; Skerrette, Nyasha; Pantin, Machel (2020) *Promoting debt sustainability to facilitate financing sustainable development in selected Caribbean countries: a scenario analysis of the ECLAC debt for climate adaptation swap initiative*. Studies and Perspectives series-ECLAC Subregional Headquarters for the Caribbean, No. 89 (LC/TS.2020/5-LC/CAR/TS.2019/12), Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Santiago, enero de 2020 <https://www.cepal.org/es/node/50871>
- 128 Fuller, Frances; Zamarioli, Luis; Kretschmer, Bianka; Thomas, Adelle; and De Marez, Laetitia (2018) *Debt for Climate Swaps: Caribbean Outlook*. Impact – Climate Analytics, abril de 2018 <https://climateanalytics.org/publications/2018/debt-for-climate-swaps-caribbean-outlook/>
- 129 Véase por ejemplo:
- Degnarain, Nishan (2020) *Debt-For-Climate Swaps: Solving Both The Coronavirus Debt Emergency And The Climate Crisis?*. Forbes, abril de 2020 <https://www.forbes.com/sites/nishandegnarain/2020/04/27/debt-for-climate-swaps-solving-both-the-coronavirus-debt-emergency-and-the-climate-crisis/>
- Steele, Paul; and Patel, Sejal (2020) *Tackling the triple crisis: Using debt swaps to address debt, climate and nature loss post-COVID-19*. IIED, London, septiembre de 2020. <http://pubs.iied.org/16674IIED>
- Horgan, Michael; Murchison, David; and Vaughan, Scott (2020) *As the risk of debt default soars in developing countries, Canada should do more to support a financing instrument with clear environmental benefits*. Policy Options – IRPP, septiembre de 2020 <https://policyoptions.irpp.org/magazines/september-2020/more-than-ever-climate-debt-swaps-should-be-the-financial-tool-of-choice/>
- UN (2020) *Financing for Development in the Era of COVID-19 and Beyond*. Menu of Options for the Considerations of Ministers of Finance. United Nations, septiembre de 2020 [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/part\\_i\\_-\\_executive\\_summary\\_menu\\_of\\_options\\_financing\\_for\\_development\\_covid19.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/part_i_-_executive_summary_menu_of_options_financing_for_development_covid19.pdf)
- Ainio, Silvia A. (2020) *How debt for climate swaps could spur a green recovery*. The World Economic Forum COVID Action Platform / European Commission, octubre de 2020 <https://www.weforum.org/agenda/2020/10/debt-climate-swaps-spur-green-recovery/>
- Volz, Ulrich et al, 2020
- 130 Piccolotti, Romina ; Zaelke, Durwood; Silverman-Roati, Korey; Ferris, Richard (2020) *Debt-for-Climate Swaps. IGSD Background Note*. Institute for Governance & Sustainable Development Discussion Document, octubre de 2020 <https://www.igsd.org/wp-content/uploads/2020/08/Background-Note-on-Debt-Swaps-11Aug20.pdf>
- 131 UN (2020) *UN Secretary-General's letter to G20 leaders*. United Nations Secretary-General Office, noviembre de 2020 <https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2020-11-17/note-correspondents-un-secretary-generals-letter-g20-leaders-please-scroll-down-for-french-and-spanish-versions>
- 132 UN - ITF on FFD (2020), *Financing for Sustainable Development Report 2020*. Chapter

- III.E: Debt and debt sustainability. United Nations, Inter-agency Task Force on Financing for Development, New York, abril de 2020 [https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/FSDR2020\\_ChptIII.E.pdf](https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/FSDR2020_ChptIII.E.pdf)
- 133 Kaiser, Jürgen (2019) *Before the (next) storm. Debt Relief as a response to Natural Disasters in the Caribbean*. Briefing for the conference "How Far Have We Moved Forward on Debt Sustainability? A Stocktaking One Year On", April 17, 2019 at Friedrich-Ebert-Stiftung New York Office, abril de 2019 [https://www.fesny.org/fileadmin/user\\_upload/Before\\_the\\_next\\_Storm\\_2019.docx](https://www.fesny.org/fileadmin/user_upload/Before_the_next_Storm_2019.docx)
- 134 UN and ITF on FfD (2020), *Financing for Sustainable Development Report 2020*. United Nations, Inter-agency Task Force on Financing for Development. New York, 2020 <https://developmentfinance.un.org/fsdr2020>
- 135 Craviotto, Nerea (2020) *Four challenges when it comes to reporting debt relief as ODA*. Eurodad, Brussels, noviembre de 2020 [https://www.eurodad.org/four\\_challenges\\_when\\_it\\_comes\\_to\\_reporting\\_debt\\_relief\\_as\\_oda](https://www.eurodad.org/four_challenges_when_it_comes_to_reporting_debt_relief_as_oda)
- 136 Gómez-Olivé, Daniel (2002) *La conversión de deuda por inversiones: una nueva herramienta de sumisión*. Observatorio de la Deuda en la Globalización. [https://www.oei.es/historico/deuda/43\\_conversion\\_deuda.pdf](https://www.oei.es/historico/deuda/43_conversion_deuda.pdf)
- 137 ICEX (2018) *Programas de conversión de Deuda con Cuba*. El Exportador, Revista para la Internacionalización. ICEX España Exportación e Inversiones, diciembre de 2018 <https://www.icex.es/icex/es/Navegacion-zona-contacto/revista-el-exportador/invertir/REP2018804965.html>
- 138 Según de informe "Banking on Climate Change", el financiamiento de los combustibles fósiles está dominado por "JPMorgan Chase, seguido por sus pares estadounidenses: Wells Fargo, Citi y Bank of America. Durante aquellos cuatro años, RBC fue el mayor banco de fósiles en Canadá, MUFG en Japón, Barclays en Europa y Bank of China en China. BNP Paribas fue el mayor banco de fósiles en Europa en 2019, a pesar de su política sobre financiamiento no convencional al petróleo y el gas, y junto al Santander y el CIBC, tuvo el mayor incremento porcentual en su financiamiento de fósiles desde 2018-2019, el mayor aumento absoluto en el financiamiento de fósiles fue del Bank of America".
- 139 VVAA (2020) *Banking on Climate Change. Fossil Fuel Finance Report 2020*. Rainforest Action Network (RAN), BankTrack, Indigenous Environmental Network (IEN), Oil Change International, Reclaim Finance, and the Sierra Club, marzo de 2020. <https://www.ran.org/bankingonclimatechange2020/>
- 140 CEE Bankwatch network (2019) *World's largest multilateral bank ends fossil fuels financing*. Press Release, noviembre de 2019 [https://bankwatch.org/press\\_release/world-s-largest-multilateral-bank-ends-fossil-fuels-financing](https://bankwatch.org/press_release/world-s-largest-multilateral-bank-ends-fossil-fuels-financing)
- 141 See the campaign "Fossil Free EIB" supported by 17 CSOs and platforms <http://fossilfree-eib.eu/>
- 142 EIB (2019) *EU Bank launches ambitious new climate strategy and Energy Lending Policy*. European Investment Bank, noviembre de 2019 <https://www.eib.org/en/press/all/2019-313-eu-bank-launches-ambitious-new-climate-strategy-and-energy-lending-policy>
- 143 Urgewald (2020) *World Bank Annual Meeting: Bank invested over \$10.5 billion in fossil fuels since Paris Agreement*. Urgewald, octubre de 2020 <https://urgewald.org/en/medien/world-bank-annual-meeting-bank-invested-over-105-billion-fossil-fuels-paris-agreement>
- 144 Big Shift Campaign (2019) *Multilateral Development Banks fail to deliver on joint Paris Alignment promise at COP25*. Big Shift Campaign Global, diciembre de 2019 <https://bigshiftglobal.org/multilateral-development-banks-fail-deliver-joint-paris-alignment-promise-cop25>
- 145 Eurodad, APMD, TWN and Afrodad (2020) *Joint global response to the outcome of the Finance in Common Summit*, noviembre de 2020 [https://www.eurodad.org/joint\\_global\\_response\\_to\\_the\\_outcome\\_of\\_the\\_finance\\_in\\_common\\_summit](https://www.eurodad.org/joint_global_response_to_the_outcome_of_the_finance_in_common_summit)
- 146 Mbaye, Samba; Moreno Badia, Marialuz; Chae, Kyungla (2018) *Bailing Out the People? When Private Debt Becomes Public*. IMF Working paper (WP/18/141). IMF Fiscal Affairs Department. Washington DC, junio de 2018.
- 147 McGlade, Christophe; Ekins, Paul (2015) *The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2 °C*. Nature 517, enero de 2015. <https://doi.org/10.1038/nature14016>
- 148 Sini Matikainen (2018) *What are stranded assets?* London School of Economics. Grantham Institute, enero de 2018 <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/faqs/what-are-stranded-assets/>
- 149 Mercure, J., Pollitt, H., Viñuales, J.E. et al. (2018) *Macroeconomic impact of stranded fossil fuel assets*. Nature Clim Change 8, junio de 2018 <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0182-1>
- 150 UNU-INRA (2019) *Africa's development in the age of stranded assets*. United Nations University and Institute for Natural Resources in Africa. Discussion Paper. Accra, 2019 [https://i.unu.edu/media/inra.unu.edu/publication/5247/Discussion-paper-Africas-Development-in-the-age-of-stranded-Assets\\_INRAReport2019.pdf](https://i.unu.edu/media/inra.unu.edu/publication/5247/Discussion-paper-Africas-Development-in-the-age-of-stranded-Assets_INRAReport2019.pdf)
- 151 Caldecott, Ben; Harnett, Elizabeth; Cojoianu, Theodor; Kok, Irem; Pfeiffer, Alexander (2016) *Stranded Assets: A Climate Risk Challenge*. Inter-American Development Bank, <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Stranded-Assets-A-Climate-Risk-Challenge.pdf>
- 152 Stanley, Fiona; Pearman, Graeme; and Yin, Richard (2018) *Don't believe the hype on natural gas. It's a fossil fuel just like coal*. The Guardian, abril de 2018. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/apr/17/dont-believe-the-hype-on-natural-gas-its-a-fossil-fuel-just-like-coal>
- 153 Mainhardt, Heike (2020) *Build Back Better? IMF's policy advice hampers green COVID19 recovery*. Recourse, Greenpeace, Earthlife Africa, Centre for Financial Accountability, septiembre de 2020. <https://www.re-course.org/wp-content/uploads/2020/10/Build-Back-Better-IMFs-policy-advice-hampers-green-COVID19-recovery.pdf>
- 154 Alstom, Phillip (2019) *Climate change and poverty. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*. United Nations Human Rights Council, 41st session, A/HRC/41/39, julio de 2019 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/218/66/PDF/G1921866.pdf?OpenElement>
- 155 Eurodad (2019) *The right finance crucial to success of the EU's Green New Deal*. Eurodad, diciembre de 2019 <https://eurodad.org/EUgreendeal>
- 156 IMF (2020) *Greening the Economy*. International Monetary Fund, Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19. Washington D.C., abril de 2020 <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-greening-the-recovery.ashx>
- 157 OECD (2020) *Focus on green recovery*, noviembre de 2020 <https://www.oecd.org/coronavirus/en/themes/green-recovery>
- 158 Volz, Ulrich et al, 2020.
- 159 UNCTAD (2019) *Trade and development report 2019. Financing a global green new deal*. United Nations Conference on Trade and Development, septiembre de 2019 [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2019\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2019_en.pdf)  
See also: Romero, María José; Ellmers, Bodo (2019) *A Global Green New Deal – new UNCTAD report outlines a financing plan*. Eurodad, octubre de 2019 <https://eurodad.org/Entries/view/1547091/2019/10/10/A-Global-Green-New-Deal-new-UNCTAD-report-outlines-a-financing-plan>
- 160 IAFFE (2020) *COVID-19 & Feminist Macroeconomics*. Webinar with Diane Elson, University of Essex, Stephanie Seguino, University of Vermont and Jayati Ghosh, Jawaharlal Nehru University. International Association for Feminist Economics (IAFFE), mayo de 2020 – Webinar recording [https://youtu.be/ahv1pNk\\_ywM](https://youtu.be/ahv1pNk_ywM) and presentations' slides <https://www.slideshare.net/secret/qzPOUxS0IKHZ9>
- 161 Feminist New Green Deal <http://feministgreennewdeal.com>
- 162 Loss and damage statement <https://jubileedebt.org.uk/loss-and-damage-petition>
- 163 Mitchel, Keith y Browne, Gaston (2018).
- 164 Kaiser, Jürgen (2020) *Debt relief in response to loss and damage caused by climate change*. Deutsche Klimafinanzierung (German Climate Finance), June 2020, <https://www.germanclimatefinance.de/2020/06/24/debt-relief-in-response-to-loss-and-damage-caused-by-climate-change/>
- 165 UNCTAD (2015) *Roadmap and Guide to a Sovereign Debt Workout*. United Nations Conference on Trade and Development, abril de 2015 <https://unctad.org/news/sovereign-debt-workouts-roadmap-and-guide-published-unctad>
- 166 Perera, Mark, 2019.
- 167 Perera, Mark, 2019.

## **Eurodad**

---

La Red Europea de Deuda y Desarrollo (Eurodad) es una red de 49 organizaciones de la sociedad civil de 20 países europeos que trabajan juntas en temas relacionados con deuda, financiamiento para el desarrollo y reducción de la pobreza. La red Eurodad ofrece una plataforma para explorar temas, reunir inteligencia e ideas y emprender el cabildeo colectivo.

Puedes obtener más información y consultar informes recientes en:

**[www.eurodad.org](http://www.eurodad.org)**

---

### **Actualizaciones de información de Eurodad:**

Subscripción gratuita al boletín

"Development Finance Watch" de Eurodad:

**[www.eurodad.org/newsletter/index.aspx?id=108](http://www.eurodad.org/newsletter/index.aspx?id=108)**

## Agradecimientos

---

El informe completo fue escrito por Iolanda Fresnillo (Eurodad). Un agradecimiento especial para Mark Perera, Daniel Munevar, Leia Achampong y Jean Letitia Saldanha por sus revisiones y aportes invaluable para el desarrollo de este informe.

Corrección de copias: Vicky Anning y Julia Ravenscroft.

Las opiniones son solo de Eurodad y los errores y omisiones son responsabilidad de la autora.

## Contact

---

Eurodad  
Rue d'Edimbourg 18-26  
1050 Brussels Belgium  
+32 (0) 2 894 4640  
assistant@eurodad.org  
**www.eurodad.org**

Este informe se elaboró con el apoyo financiero de la Unión Europea y Bread for the World. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de Eurodad y de los autores de este informe y de ninguna manera puede ser tomado para reflejar las opiniones de los financiadores.



**Brot**  
für die Welt