actionaid

EL CÍRCULO VICIOSO:

CONEXIONES ENTRE LA CRISIS DE LA DEUDA Y LA CRISIS CLIMÁTICA

ACTIONAID POLICY BRIEF

RESUMEN

Los países más vulnerables a la crisis climática se enfrentan también a una crisis de la deuda, y la necesidad de pagar el servicio de la deuda externa en divisas se ha convertido en un importante acelerador de la crisis climática. Existe un círculo vicioso entre la crisis climática y la de la deuda, las cuales se refuerza una a la otra. Por tanto, es profundamente contradictorio que más de dos terceras partes de la financiación climática llegue en forma de préstamos que sirven para agravar esta crisis de la deuda, obligando a los países a tomar medidas que arraigan la crisis climática. A menudo, se exagera el valor real de estos préstamos y, sin embargo, resulta alarmante que muchas de las propuestas que se barajan actualmente para ampliar la financiación de la lucha contra el cambio climático parezcan centrarse en conceder aún más préstamos, en lugar de explorar alternativas más justas y sostenibles.

LOS DATOS *(Véase el cuadro del anexo)*

ActionAid ha analizado múltiples fuentes de datos sobre clima y deuda y los resultados son preocupantes. Hemos analizado **los datos del tercio superior de los países considerados más vulnerables a la crisis climática,** en función de su nivel de exposición al cambio climático y su capacidad de adaptación a sus efectos negativos en sectores clave como la producción de alimentos, la disponibilidad de agua, el medio ambiente, las infraestructuras clave, la vivienda y la salud.

Nuestro análisis revela que, cuando se dispone de datos, **el 93% de los países más vulnerables a la crisis climática se encuentran en situación de endeudamiento o corren un riesgo significativo de sufrirlo**.

Si comparamos la evaluación del FMI de 2022 de los países con problemas de endeudamiento (columna 3 del cuadro) con la lista de los 63 países más vulnerables al clima (columna 2), observamos que,

- de los países más vulnerables al cambio climático ya se encuentran en situación de endeudamiento/crisis
- 20 países vulnerables al clima corren un alto riesgo de dificultades de endeudamiento
- 20 países con un riesgo moderado de dificultades de endeudamiento (aunque la columna 5 muestra que los defensores de la deuda consideran que la mayoría de ellos tienen un riesgo elevado, e incluso un riesgo moderado de *dificultades de endeudamiento* es significativo).
- Solo 4 países vulnerables al clima se encuentran en un riesgo bajo de dificultades de endeudamiento
- No se disponía de datos [sobre dificultades de endeudamiento] de 10 países.

Los países están obligados a pagar el servicio de la deuda antes de gastar en cualquier otra cosa, por lo que hemos analizado qué porcentaje de los presupuestos públicos de estos países se destina al servicio de la deuda externa. Las investigaciones de ActionAid indican que cuando los gobiernos dedican el 12% de sus ingresos al servicio de la deuda, acaban recortando el gasto público en servicios públicos cruciales. El FMI calcula que cualquier cifra superior al 14% en los países de renta baja y media significa que existe una posibilidad razonable de que el país deje de pagar su deuda. **Hemos descubierto que 38 de los 63 países más vulnerables al cambio climático ya están gastando tanto en el servicio de la deuda que es probable que recorten el gasto en servicios públicos, lo que imposibilita la inversión en una transición feminista justa.** Las mujeres y las niñas acaban sufriendo una triple desventaja: son las primeras en perder el acceso a los servicios públicos, las primeras en perder los empleos de primera línea en los servicios públicos y las primeras en asumir la carga de los cuidados no remunerados, que aumenta cuando los servicios públicos fallan o cuando se producen desastres inducidos por el clima.

ANÁLISIS: LOS VÍNCULOS ENTRE LA DEUDA Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

Los vínculos entre la deuda y las crisis climáticas son evidentes. La deuda externa siempre tiene que pagarse en divisas (y mayormente en dólares estadounidenses), por lo que, para pagar sus deudas, los países deben ganar divisas rápidamente, lo que solo puede hacerse teniendo una economía orientada a la exportación que atienda las demandas de la actual economía global. Esto refuerza un papel subordinado para la mayoría de los países de renta baja, que apenas ha cambiado desde la época colonial, basado en la exportación de materias primas a precios bajos mientras que tienen que importar bienes procesados de los países de renta alta a precios altos. En efecto, esto actúa como un importante acelerador de la inversión en industrias extractivas, explotando los combustibles fósiles y otros recursos naturales. También, acelera la inversión en la agricultura industrial que puede producir a gran escala productos básicos de exportación como la soja o el aceite de palma (para ganar divisas). Todas estas inversiones contribuyen de forma reconocida al cambio climático.

Es la deuda externa la que a menudo obliga a los países a moldear sus economías al servicio del mercado mundial, con sus largas cadenas de suministro. Si se liberaran de la deuda, los países podrían seguir un camino más sostenible, reforzando las pequeñas y medianas empresas, invirtiendo en fuentes de energía renovables, en agricultores a pequeña escala y en agroecología. Pero, esas opciones sensatas no pueden tomarse si se es un país sumido en una crisis de deuda.

Ya existe una crisis mundial de la deuda a una escala que solo se está reconociendo recientemente, con muchos países que gastan más en el servicio de su deuda que en educación y salud. Inevitablemente, esto afecta la capacidad de los países para responder a la crisis climática, impidiéndoles invertir en adaptación, resiliencia o una transición justa, y socavando su capacidad para prepararse o responder a los desastres inducidos por el clima.

De forma circular, las pérdidas y daños causados por los desastres relacionados con el clima pueden agravar la deuda externa, ya que los países tienen que pedir préstamos, a menudo en condiciones comerciales, con tipos de interés más altos, para recuperarse y reconstruir. Resulta escandaloso que los pequeños Estados insulares más afectados acaben pagando los tipos de interés más altos por los préstamos que contraen, ya que se considera que las probables repercusiones de la crisis climática ponen en peligro la capacidad de reembolso de los países. La evaluación de los riesgos climáticos se ha convertido en una parte rutinaria del análisis de sostenibilidad de la deuda. Como resultado, ser más vulnerable a la crisis climática en realidad te hace aún más vulnerable a una crisis de deuda.

Incluso los préstamos en condiciones muy favorables concedidos en nombre de la financiación de la lucha contra el cambio climático pueden contribuir a una crisis de la deuda nacional, ya que estos préstamos todavía tienen que pagarse en dólares u otras divisas. Cualquier crisis en los tipos de cambio entre la moneda nacional y las divisas puede disparar el precio del servicio de estas deudas. Así pues, resulta alarmante que la mayoría de las divisas de los países en desarrollo se contrajeran en 2022. En este contexto, enviar la mayor parte de la financiación climática en forma de préstamos puede ¡empeorar la crisis climática!

Los altos niveles de deuda hacen que los países dependan del asesoramiento en políticas y las condiciones del **Fondo Monetario Internacional**, que es a la vez el prestamista de última instancia y el encargado de hacer cumplir los pagos de la deuda, asegurándose de que los países ajusten sus economías para pagar su deuda antes de considerar cualquier otra inversión. Para el FMI, el pago de la deuda se considera la máxima prioridad de los países, independientemente de otras prioridades que los gobiernos quieran plantear, ya sea invertir en salud o educación o adaptarse a la crisis climática. Mientras tanto, la casi certeza de que el FMI obligará a los países a devolver sus deudas contribuye a que los bancos del sector privado estén dispuestos a realizar inversiones muy arriesgadas en países de renta baja, fomentando malas prácticas que, a su vez, aceleran las crisis de deuda.

1. Composición monetaria de la deuda externa: importe adeudado en dólares estadounidenses (de la base de datos Estadísticas de la Deuda Internacional del Banco Mundial): Países de renta baja = 66%; Países de renta media-baja = 75% Países de renta media-alta = 86%. Gran parte del resto se debe en euros o renminbi.

A pesar de algunos cambios en la retórica sobre el clima, en la práctica el paquete estándar del FMI obliga a los países a abrir aún más sus mercados a la competencia internacional, alargando en vez de acortar las cadenas de suministro y fomentando inversiones que rápidamente producirán dólares. En la práctica, el FMI sigue recomendando sistemáticamente la austeridad, recortando el gasto público, lo que socava aún más los servicios públicos y la capacidad de los países para responder a la crisis climática. Sin embargo, una transición justa frente a la crisis climática debería sin duda implicar que los países invirtieran más, y no menos, en protección social, educación, salud y otros servicios públicos.

Es preocupante que el FMI está tratando de posicionarse como un actor clave en la financiación climática, ignorando las contradicciones expuestas anteriormente y cómo su propio asesoramiento juega en contra de una transición justa. El FMI propone aumentar su propio poder y sus recursos reasignando Derechos Especiales de Giro a su Fondo de Resiliencia y Sostenibilidad, lo que le otorgaría poder de decisión sobre quién obtendrá préstamos para la financiación climática y bajo qué condiciones.

Existe un riesgo creciente de que la financiación climática se base cada vez más en préstamos y esté bajo el control del FMI y su organización hermana, el Banco Mundial, ignorando el hecho de que el Banco Mundial ha invertido 15.000 millones de dólares para apoyar proyectos y políticas de combustibles fósiles desde el Acuerdo de París. Desplazar la financiación de la lucha contra el cambio climático desde el espacio relativamente universal y democrático de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y los fondos multilaterales como el Fondo Verde para el Clima hacia el FMI y el Banco Mundial, mucho menos representativos y responsables, sería una medida regresiva que otorgaría un poder desproporcionado a un puñado de países ricos e instauraría un círculo vicioso entre la crisis climática y la crisis de la deuda.

Es hora de reconocer el círculo vicioso entre la crisis climática y la crisis de la deuda. Los países endeudados se ven obligados a aplicar políticas económicas extractivas que acelerarán la crisis climática y las consecuencias de la deuda dificultan la financiación de la adaptación y de una transición justa. A su vez, los desastres inducidos por el clima aumentan el endeudamiento, y la financiación climática basada en préstamos puede agravar las crisis de deuda. Y así, continúa el círculo.

En este contexto, resulta impactante que los principales debates sobre la financiación de la lucha contra el cambio climático impliquen que el norte global supuestamente cumpla su deuda climática con el sur global endeudando *aún más* a los países, muchos de los cuales ya se enfrentan a una crisis de la deuda, especialmente cuando sabemos que la crisis de la deuda es un instrumento clave para afianzar un modelo económico fracasado que, a su vez, acelera la crisis climática.

La cancelación de la deuda y la reforma radical de la arquitectura de la deuda mundial deberían convertirse en demandas centrales de los gobiernos del sur global y del movimiento por la justicia climática. Se necesita urgentemente un nuevo mecanismo de resolución de la deuda basado en la ONU que rompa con décadas de control del FMI. Solo cuando sus países estén libres de la carga excesiva de la deuda externa podrán los gobiernos tomar decisiones racionales para seguir un modelo económico más sostenible e invertir en una transición justa.

LAS ALTERNATIVAS: JUSTICIA FISCAL PARA FINANCIAR LA ACCIÓN POR EL CLIMA Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La principal alternativa al financiamiento basado en préstamos para proteger a las comunidades de los impactos climáticos y acelerar la transición hacia vías más ecológicas sería adoptar medidas nacionales y mundiales en materia de impuestos para aumentar tanto la financiación internacional para el clima como los ingresos nacionales. Como ha demostrado Oxfam, con un impuesto sobre el patrimonio de tan solo el 5% para los

multimillonarios y billonarios del mundo se podrían recaudar 1,7 billones de dólares al año (1,4 billones de libras), una cifra muy superior a las propuestas de financiación del clima basada en préstamos. Unos impuestos más específicos sobre ganancias extraordinarias de las mayores empresas de combustibles fósiles podrían generar cientos de miles de millones. Gravar solo a cinco grandes empresas tecnológicas permitiría recaudar 32.000 millones de dólares. Hay un enorme potencial para generar ingresos gravando el transporte aéreo, lo que también podría reducir una de las mayores formas de contaminación por carbono. Por su parte, el Congreso de EE.UU. ha calculado que un impuesto sobre las transacciones financieras fijado en el 0,1% podría recaudar 777.000 millones de dólares en 10 años.

Durante más de 60 años, la reforma fiscal mundial se ha visto obstaculizada por el hecho de que las normas mundiales son establecidas y aplicadas por el club de las naciones ricas: la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). Esto ha contribuido a crear un mundo en el que se siguen expoliando los recursos del sur global a través de la evasión fiscal agresiva y los flujos financieros ilícitos (más de 100.000 millones de dólares al año procedentes de África), de modo que una enorme riqueza individual y empresarial acaba encerrada en paraísos fiscales. Sin embargo, en 2022 se produjo una votación histórica en la Asamblea General de la ONU, en la que se votó a favor de trasladar la formulación de políticas fiscales de la OCDE a las Naciones Unidas, donde todos los países pueden tener la misma voz. Existe la posibilidad de que un nuevo organismo de la ONU tenga un mandato claro para desarrollar nuevas normas fiscales mundiales que se basen en la crisis climática y traten de actuar positivamente sobre ella. En lugar de limitarse a gravar para reducir las emisiones, las normas fiscales podrían diseñarse para redistribuir los recursos entre los países menos responsables, pero más afectados por la crisis climática.

La acción nacional en materia de reforma fiscal también puede desempeñar un papel transformador a la hora de ayudar a los países a alejarse de las políticas económicas que agravan la crisis climática. El FMI ha calculado que la mayoría de los países de renta baja y media podrían aumentar en cinco puntos porcentuales su **relación entre recaudación fiscal y PIB** de aquí a 2030. Esto permitiría duplicar el gasto en salud y educación como parte de una transición justa o podría apoyar inversiones verdaderamente transformadoras en energías renovables y agroecología, reconstruyendo los servicios de extensión agraria como un servicio público para los pequeños agricultores, cuyos medios de vida son especialmente vulnerables a los impactos del cambio climático. En el contexto de una crisis del coste de la vida sería necesario, por supuesto, hacer hincapié en unos impuestos progresivos y que tengan en cuenta las cuestiones de género, garantizando que la carga recaiga sobre los más capaces de pagar (los ingresos y la riqueza de las personas y empresas más acomodadas).

Desgraciadamente, a pesar de que los estudios del FMI muestran el inmenso potencial de ampliar los ingresos fiscales, en la práctica casi nunca recomiendan una reforma fiscal audaz y progresiva en su asesoramiento a los ministerios de finanzas. La urgencia de movilizar unas finanzas sostenibles para responder a la crisis climática podría obligar al FMI a cambiar, si pudiera liberarse de su dependencia de la deuda y los préstamos.

CONCLUSIÓN

El dinero destinado a ayudar a los países a responder a la crisis climática no debería empeorarla. Pero, cuando la financiación climática viene en forma de préstamos, esto es exactamente lo que ocurre. La deuda encierra a los países en una espiral negativa, obligando a los gobiernos a moldear sus economías y sociedades para pagar sus deudas y perjudicando aún más al clima en el proceso. La búsqueda de dólares por cualquier medio conduce a más extracción de combustibles fósiles, más minería, más agricultura industrial basada en productos químicos, más deforestación y más destrucción medioambiental que causa un daño incalculable a los derechos humanos. Hay alternativas claras, especialmente basadas en los impuestos, pero es difícil justificar las reformas fiscales si todos los ingresos que se recaudan simplemente desaparecen para pagar deudas externas agobiantes. Es hora de que la cancelación de la deuda se convierta en una exigencia central de los defensores de la justicia climática en todas partes.

ANNEXO

CUADRO SOBRE LOS PAÍSES VULNERABLES AL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA CRISIS DE LA DEUDA

	1	2	3	4	5
	Secuencia de los **países más vulnerables**	**Puntuación del índice de vulnerabilidad climática** (de Notre Dame)	**Evaluación del FMI del riesgo de la deuda en 2022** (de Debt data portal)	**Pagos de la deuda externa** 2021 en % de la renta pública	La Campaña por la Justicia en la Deuda comenta la lista de países con riesgo moderado de endeudamiento elaborada por el FMI (debtjustice.org.uk)
1	**Níger**	0,673	Moderado	13,0	*Riesgo de crisis de la deuda pública y privada*
2	**Somalia**	0,658	Dificultades de endeudamiento	n/a	
3	**Chad**	0,658	Dificultades de endeudamiento	16,9	
4	**Sudán**	0,618	En crisis de deuda	11,9	
5	**Liberia**	0,603	Moderado	9,4	*Riesgo de crisis de la deuda pública*
6	**Mali**	0,598	Moderado	10,2	*Riesgo de crisis de la deuda pública*
7	**República Centroafricana**	0,593	Alto	9,3	
8	**Eritrea**	0,591	En apuros por deudas	5,3	
9	**Ruanda**	0,586	Moderado	31,9	*En crisis de deuda*
10	**RDC**	0,586	Moderado	7,5	*Riesgo de crisis de la deuda pública y privada*
11	**Micronesia**	0,585	Alto	5,2	
12	**Uganda**	0,580	Moderado	17,5	*Riesgo de crisis de la deuda pública*
13	**Tonga**	0,579	Alto	3,0	
14	**Afganistán**	0,579	Alto	1,8	
15	**Benín**	0,572	Moderado	15,5	*Riesgo de crisis de la deuda pública*
16	**Islas Salomón**	0,571	Moderado	2,0	*Ningún riesgo identificado*
17	**Mauritania**	0,571	Alto	25,9	
18	**Sierra Leona**	0,563	Alto	16,0	
19	**Etiopía**	0,563	Alto	23,5	
20	**Madagascar**	0,561	Moderado	9,0	*Riesgo de crisis de la deuda pública y privada*
21	**Yemen**	0,558	Moderado	50,0	*En crisis de deuda*
22	**Burundi**	0,558	Alto	3,2	
23	**Zimbabue**	0,554	Dificultades de endeudamiento	4,1	
24	**Vanuatu**	0,548	Moderado	13,0	*Riesgo de crisis de la deuda pública*
25	**Malawi**	0,548	Dificultades de endeudamiento	4,9	
26	**Burkina Faso**	0,547	Moderado	6,4	*Riesgo de crisis de la deuda privada*
27	**Gambia**	0,545	Alto	20,5	
28	**Bangladesh**	0,541	Bajo	6,3	
29	**Papúa Nueva Guinea**	0,536	Alto	12,8	
30	**Senegal**	0,532	Moderado	17,4	*En crisis de deuda*
31	**Guinea**	0,532	Moderado	8,3	*Riesgo de crisis de la deuda pública*
32	**Haití**	0,531	Alto	10,0	
33	**Comoras**	0,531	Alto	8,5	
34	**Pakistán**	0,530	n/a	30,9	*En crisis de deuda*
35	**Myanmar**	0,530	Bajo	6,0	
36	**Santo Tomé y Pr.**	0,528	Dificultades de endeudamiento	2,6	

37	**Laos**	0,526	Alto	40,0	
38	**Maldivas**	0,525	Alto	32,7	*En crisis de deuda*
39	**Kenia**	0,525	Alto	13,6	
40	**Congo**	0,523	Dificultades de endeudamiento	33,1	
41	**Zambia**	0,521	Alto	45,9	
42	**Togo**	0,521	Moderado	10,3	*Riesgo de crisis de la deuda pública*
43	**Nepal**	0,521	Bajo	3,5	
44	**Tanzania**	0,520	Moderado	15,1	*Riesgo de crisis de la deuda pública*
45	**Esuatini**	0,519	n/a	9,7	
46	**Bután**	0,519	Moderado	14,0	*En crisis de deuda*
47	**Mozambique**	0,517	Dificultades de endeudamiento	25,5	
48	**Costa de Marfil**	0513	Moderado	13,9	*Riesgo de crisis de la deuda pública*
49	**Camboya**	0,507	Bajo	6,7	
50	**India**	0,506	n/a	3,5	
51	**Angola**	0,505	n/a	62	*En crisis de deuda*
52	**Timor Oriental**	0,500	moderado	1,7	
53	**Nigeria**	0,500	n/a	6,8	
54	**Samoa**	0,487	Alto	6,0	
55	**Lesoto**	0,484	Moderado	7,8	*Riesgo de crisis de la deuda privada*
56	**Vietnam**	0,483	n/a	7,5	
57	**Yibuti**	0,481	Alto	15,7	
58	**Camerún**	0,480	Alto	21,0	
59	**Sri Lanka**	0,478	n/a	60,0	*En crisis de deuda*
60	**Antigua**	0,477	n/a	n/a	
61	**Namibia**	0,474	n/a	20,8	*En crisis de deuda*
62	**República Democrática del Congo**	0,472	n/a	3,9	
63	**Ghana**	0,471	Alto	44,1	

NOTAS:

la columna 1 enumera el **tercio de países más vulnerables al cambio climático** (en secuencia)

La columna 2 muestra la puntuación del país en **vulnerabilidad al cambio climático,** basada en datos de la Universidad de Notre Dame y su sistema de clasificación: *la clasificación de la vulnerabilidad mide la exposición de un país, la sensibilidad y la capacidad de adaptación a los efectos negativos del cambio climático. ND-GAIN mide la vulnerabilidad global teniendo en cuenta seis sectores vitales: alimentación, agua, salud, servicios ecosistémicos, hábitat humano e infraestructuras.*

> ***EXPOSICIÓN:*** *Grado en que un sistema está expuesto a un cambio climático significativo desde una perspectiva biofísica. Es un componente de la vulnerabilidad independiente del contexto socioeconómico. Los indicadores de exposición son impactos proyectados para las próximas décadas y, por tanto, invariables a lo largo del tiempo en ND-GAIN.*
>
> ***SENSIBILIDAD:*** *grado en que un país depende de un sector afectado negativamente por una amenaza climática, o proporción de la población susceptible a una amenaza del cambio climático. La sensibilidad de un país puede variar con el tiempo.*
>
> ***CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN:*** *disponibilidad de recursos sociales para la adaptación específica de un sector. En algunos casos, estas capacidades reflejan soluciones de adaptación sostenibles. En otros casos, reflejan capacidades para poner en marcha adaptaciones más nuevas y sostenibles. La capacidad de adaptación también varía con el tiempo.*

(Véase: Clasificaciones // Iniciativa de Adaptación Global de Notre Dame // Universidad de Notre Dame (nd.edu))

Columna 3: indica la evaluación del FMI del nivel de riesgo de deuda al que se enfrenta el país (basada en datos de 2022). Hay 6 clasificaciones posibles 1. Crisis de deuda, 2. Dificultades de endeudamiento, 3. Ito riesgo de dificultades de endeudamiento, 4. Riesgo moderado de dificultades de endeudamiento, 5. Riesgo bajo de dificultades de endeudamiento, 6. Datos no disponibles (¡el código de colores podría ser más claro!)

La columna 4 indica qué porcentaje del presupuesto público se dedica al servicio de la deuda externa. Las investigaciones de ActionAid indican que cuando los gobiernos dedican más del 12% de sus ingresos al servicio de la deuda, acaban recortando el gasto público en servicios públicos cruciales. El FMI estima que cualquier porcentaje superior al 14% en los países de renta baja y media significa que existe una perspectiva razonable de que el país deje de pagar su deuda.

La columna 5 incluye los comentarios de Debt Justice sobre los países que el FMI considera que solo corren un riesgo moderado de dificultades de endeudamiento, para mostrar que en muchos casos estos países corren un riesgo significativo de crisis de la deuda pública o privada. (Portal de datos sobre la deuda (debtjustice.org.uk)).

Cuando las lluvias torrenciales y las graves inundaciones golpearon la región Superior Este de Ghana, Amwine perdió a su suegra Azolange y, además, parte de su casa colapsó. Las inundaciones dejaron a miles de personas en la región sin un hogar.
FOTO: DEBORAH LOMOTEY/ACTIONAID

Número de registro internacional: 27264198

Página web: www.actionaid.org
Teléfono: +27 11 731 4500
Fax: +27 11 880 8082
Correo: mailjhb@actionaid.org

Secretaría Internacional de ActionAid,
Postnet Suite 248, Private Bag X31, Saxonwold 2132,
Johannesburg, Sudáfrica.

Abril de 2023

Foto de la portada: Loveness Chiwaya, Directora del Movimiento de Mujeres de Chigwirizano, inspecciona los daños en la región de Nkhulambe en Malawi tras el paso del ciclón tropical Freddy, marzo de 2023. CRÉDITOS: Thoko Chikondi/ ActionAid