



Hacia un nuevo pacto global financiero consistente con la crisis climática

Contexto

En este documento se plantea la visión de Colombia en relación con el financiamiento climático a nivel global, se traza la estrategia internacional, así como los antecedentes que sustentan esta propuesta colombiana. Para el país es fundamental posicionar una mirada en los asuntos relacionados con la deuda desde el sur global y distinguir su aplicación a nivel doméstico. Debido a la urgente necesidad de construir una política climática internacionalcoherente que plantee soluciones reales a la crisis climática, en este documento se plantea un plan para la reestructuración del sistema financiero global a través de i) la movilización de recursos financieros, iii) los fondos para la transición climática, iv) la reforma en sí mismo del sistema financiero internacional , v) la inversión en la infraestructura sostenible, vi) la transferencia de tecnología y conocimiento y, vii) la cooperación internacional y la gobernanza que esta transformación global exige.

Colombia también ha planteado junto con Kenia y Francia una revisión técnica de expertos de la situación global de deuda, clima y naturaleza. Con esta propuesta ampliada de trabajo se espera generar una versión de plan Brady actualizado de cara a los acreedores y países endeudados que oriente el diálogo global en cambio climático hacia la aceleración de las transformaciones que esta crisis exige.

Esta estrategia amplia las posibilidades para movilizar recursos financieros significativos para fortalecer la resiliencia climática, promover la transición hacia una economía baja en carbono y abordar los desafíos del cambio climático. El diálogo y cooperación entre la CELAC y la UE implica la implementación de políticas y programas que fomenten la inversión en proyectos sostenibles, la transferencia de tecnología y la construcción de capacidades.

De igual manera, se busca promover la participación y la inclusión de los países de renta media y vulnerables, asegurando que se aborden sus necesidades y desafíos específicos en la lucha contra el cambio climático. A través de la propuesta colombiana, se espera avanzar hacia una agenda climática común y fortalecer los lazos entre Colombia y la UE para enfrentar juntos los desafíos del cambio climático.

Colombia plantea la posibilidad de estudiar de manera conjunta y soportados en una mesa técnica experta, un portafolio de instrumentos financieros para la acción climática basados en la situación de la deuda en el país y la región. En este sentido, se debe buscar desarrollar mecanismos que reflejen las necesidades de países en desarrollo y de ingreso bajo y medio, que permita incrementar sus ambiciones al tiempo que se mantiene la sostenibilidad fiscal y la percepción de riesgo del país, esto es, sin elevar los niveles de endeudamiento y mejorando las condiciones de financiación. El país viene trabajando en una estrategia de cambio climático a través de las cuales se priorizaron unos instrumentos que pretenden aumentar la inversión en acción climática y biodiversidad, por eso es importante coordinar los esfuerzos interinstitucionales y trabajar hacia el cumplimiento de esos objetivos como un equipo y de manera coordinada con la comunidad internacional.

“Propuesta del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la cumbre de jefes de estado de la Comunidad de Estados Latinoamericanos, Caribeños y la Unión Europea (CELAC - UE)”

La crisis ambiental, caracterizada por fenómenos como el calentamiento global, la deforestación y la pérdida de biodiversidad, representa una amenaza significativa para el desarrollo económico y financiero de países de renta baja y media. Es necesario entender y atender los déficits gemelos asociados a la convergencia de los fenómenos de crisis económica y climática que enfrentan los países del sur global, presentando un conjunto de medidas y estrategias que permitan enfrentar los desafíos económicos y climáticos, al mismo tiempo que se promueve el desarrollo sostenible y resiliente.

Acciones como la movilización de financiamiento climático, la promoción de la sostenibilidad ambiental, la diversificación económica y la mejora de la gobernanza, deben converger hacia la implementación de acciones contundentes que puedan ayudar a estos países a superar la crisis estructural de clima y deuda, fomentar el crecimiento económico inclusivo y fortalecer su capacidad de respuesta ante el cambio climático.

60% de los países de renta baja se encuentran en riesgo alto de sobreendeudamiento o ya se encuentran en esta situación, en donde sus principales acreedores son contrapartes privadas. Así, 55 países del grupo de los Veinte países Vulnerables (V20) al cambio climático son parte de este grupo por lo que sus economías y sus 1.500 millones de habitantes se enfrentan a **pagos de deuda por valor de 435.000 millones de dólares de aquí a 2028**. 68.900 millones de dólares se pagarán en 2024. El 10% de esta cantidad será pagada a China. Adicionalmente, 13 países del V20 (los 20 países más vulnerables) han sido categorizados como en situación de alto riesgo por su nivel de endeudamiento.

Los mecanismos ya existentes para aliviar la crisis de deuda no están dando los resultados requeridos en la escala necesaria: el Club de París y el Marco Común del G20. Los problemas sistémicos de estos mecanismos se ven principalmente reflejados en la dificultad para involucrar a los acreedores privados. Adicionalmente, los mismos no han logrado vincular el alivio de deuda con los objetivos climáticos y de desarrollo. Finalmente, otra consideración importante es la inclusión de China debido a su importante rol como acreedor (Además respresentan riesgos para la calificación?).

Este trasfondo representa un panorama complejo en el que la crisis climática requiere de inversiones significativas para preservar la vida en el planeta, por lo que se hace necesario que los gobiernos desarrollen mecanismos financieros novedosos acordes con los desafíos actuales.

Objetivos

- Generar mecanismos financieros habilitantes que permitan entender y resolver la relación entre la crisis ambiental y la acumulación y sostenibilidad de la deuda. Estos mecanismos aumentarían la capacidad de los países de renta baja y media para hacer frente a sus obligaciones financieras a través de flujos financieros de carácter concesional en un marco compensatorio que sean sostenibles, consistentes y de largo plazo, los cuales permitan implementar programas y políticas duraderas en el tiempo que promuevan la acción climática y de conservación de la naturaleza.
- Plantear medidas para fortalecer la estabilidad económica, reducir la deuda, fomentar la resiliencia climática y promover el desarrollo sostenible. Estas acciones incluyen la reestructuración de la deuda, la movilización de financiamiento climático, el fortalecimiento de sectores económicos clave y la mejora de la gobernanza. La implementación de estas propuestas permitiría a los países salir de la crisis económica, reducir su vulnerabilidad climática y promover un desarrollo sostenible y equitativo.
- Articular una propuesta ampliada de canje de deuda por acción climática y por naturaleza en el marco de un gran acuerdo multilateral que no rebaje la calificación crediticia ni la calificación de riesgo de los países, sino que, como acuerdo multilateral, permita que los gobiernos dispongan de espacio fiscal para invertir, garantizando la eliminación de barreras burocráticas y obstáculos al momento de la asignación de los recursos a nivel territorial.

Estrategia internacional

- La estrategia internacional de Colombia se basa en abogar, a través de una coalición con aliados internacionales, por acuerdos sobre mecanismos financieros innovadores que mejoren el acceso de los países de renta baja y media a recursos financieros para la acción climática y por naturaleza. La meta concreta es la movilización de recursos requerida para cerrar la brecha de financiamiento del país para atender la crisis climática y de biodiversidad. El DNP estima que la brecha de financiamiento climático es de al menos 1.8% anual del PIB, que para 2022 es de MUSD \$5.650 o su equivalente en billones de pesos colombianos BCO\$ 23.6
- Establecer una agenda económica y política que complemente financiamiento en los mercados con el establecimiento de mecanismos multilaterales de largo plazo de carácter concesional para países de ingresos medios.
- Esto permitirá cerrar la brecha de financiamiento en términos consistentes con el ordenamiento fiscal y sostenibilidad de la deuda del país requiere de una combinación de fuentes de financiamiento comerciales, bilaterales y multilaterales.
- Incidir y promover la discusión en plataformas relevantes que proponen mecanismos para aumentar el financiamiento climático como el G24, el V20 y la iniciativa de Bridgetown de Barbados.

Antecedentes

Las crisis relacionadas con el clima son cada vez más frecuentes y graves. Más que nunca, los países deben invertir en resiliencia climática y en transiciones justas, pero para muchos países de mercados emergentes y en desarrollo (EMDE), la elevada carga de la deuda pone fuera de su alcance la consecución de los objetivos climáticos y de desarrollo.

La capacidad de los países de realizar sus pagos de deuda soberana depende primordialmente de las tasas de interés correspondientes, sus perspectivas de crecimiento, el tipo de cambio y el balance fiscal del país. Tras un largo periodo de bajos niveles de inflación y de reducidas tasas de interés reales y previstas, varias economías a nivel global están afrontando actualmente un periodo de inflación y tasas de interés más altos.

Esta situación se ve agravada cuando la deuda de países de renta baja y media ha sido adquirida en moneda extranjera, condición que incrementa su riesgo crediticio dado que, con el panorama económico actual, la devaluación de sus monedas resulta en un incremento proporcional del costo de su deuda. Situación que pone en riesgo la inversión climática y social.

Para el caso de Colombia se concluye que, para evitar trayectorias insostenibles de la deuda pública neta del Gobierno Nacional Central, esta no debe ser superior a 71% del PIB. Además, se provee evidencia que sugiere que el objetivo de deuda de mediano plazo debe situarse alrededor de 55% del PIB, en el entendido que es un nivel suficientemente alejado del límite para absorber choques adversos, y que reconoce que un país de ingreso medio como Colombia requiere niveles de inversión pública importantes.[1]

[1] Sebastián Betancur Mora, J., Libos Zúñiga, S., Esteban Herrera Jimenez Diego Esteban Eslava Avendaño Gabriel Hernando Angarita Tovar Pasante Nicolás Cruz Gualteros, D., & Juan Sebastián Holguín Cardona Diseño Diagramación Diana Alexandra Londoño Aguilera, C. (n.d.). María Camila Orbezo Daza (Ex asesora).

El sur global y el entorno doméstico: entre la espada y la pared

Las perturbaciones relacionadas con el clima son cada vez más frecuentes y graves en todo el mundo, con consecuencias humanitarias, ecológicas y económicas devastadoras (IPCC 2023, OCDE 2015). Aunque los países en desarrollo han contribuido relativamente poco al cambio climático, estos países se están llevando la peor parte de la crisis ecológica, ya que suelen ser más vulnerables a las perturbaciones y carecen de los recursos adecuados para hacer frente a los retos medioambientales (UNCTAD 2021, Georgieva et al. 2022).

[1] Sebastián Betancur Mora, J., Libos Zúñiga, S., Esteban Herrera Jimenez Diego Esteban Eslava Avendaño Gabriel Hernando Angarita Tovar Pasante Nicolás Cruz Gualteros, D., & Juan Sebastián Holguín Cardona Diseño Diagramación Diana Alexandra Londoño Aguilera, C. (n.d.). María Camila Orbezo Daza (Ex asesora).

Fomentar el desarrollo ecológico y sostenible nunca ha sido tan urgente, pero con un exceso de deuda y un espacio fiscal limitado, muchos países en desarrollo no pueden realizar las inversiones necesarias para salvaguardar y estabilizar sus economías.

Según el Grupo Independiente de Expertos de Alto Nivel sobre Financiación Climática, los mercados emergentes y las economías en desarrollo (EMDE, por sus siglas en inglés), excluida China, necesitan 1 billón de dólares de financiación externa al año de aquí a 2025 para cumplir las metas del Acuerdo de París sobre cambio climático y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU para 2030 (Songwe et al. 2022).

Al mismo tiempo, alrededor de dos tercios de los países de renta baja corren un alto riesgo de sufrir problemas de endeudamiento o ya los están sufriendo (FMI 2023a). Los crecientes riesgos de la deuda no se limitan a las naciones más pobres (PNUD 2023, Ramos et al. 2023).

Aunque el Marco Común del G20 para el Tratamiento de la Deuda es un esfuerzo importante para coordinar el alivio de la deuda internacional, actualmente no es apto para su propósito. El Marco Común, en su forma actual, ha demostrado ser lento, excluye a los países de renta media y no ha logrado atraer la participación de todos los acreedores. Se necesitan varias reformas clave en el Marco Común para transformarlo en un mecanismo que resuelva eficazmente la crisis de la deuda en medio de acontecimientos climáticos cada vez más perjudiciales.

No obstante, de alguna forma, Colombia participa como miembro activo del G24, el V20 y de organismos multilaterales como la OCDE, la CAF y el BID. El país tiene un margen de influencia amplia sobre las discusiones internacionales en estos escenarios, y el país se encuentra en capacidad de promover la creación de una coalición en estos espacios multilaterales para dar soluciones concretas a los desafíos ambientales globales.

Para la nación, la lucha contra el cambio climático abre dos oportunidades estratégicas:

- A. Incrementar la cantidad y calidad de acceso a financiamiento para el desarrollo en general, y financiamiento climático en particular.
- B. Ganar protagonismo en las discusiones internacionales sobre financiamiento climático.

Colombia cuenta con una localización geográfica estratégica al tener una parte significativa de la selva amazónica al tiempo que hace parte del caribe por la costa atlántica. Esto nos permite adoptar un rol de liderazgo global en las discusiones de defensa ambiental y de efectos del cambio climático.

Propuesta

Se propone articular una estrategia que marca distintos hitos e instrumentos tanto de mercados monetarios, como de mercados de capitales junto a una reforma estructural del sistema y arquitectura institucional económica global que permita atender las demandas y necesidades de vanguardia en torno a la preservación y habitabilidad del planeta en el marco de la triple crisis global, la justicia climática y la sostenibilidad de los paradigmas del desarrollo global.

Sustentada en una declaratoria de emergencia climática que debe ser transitada con vehículos e instrumentos financieros de vanguardia que permitan ampliar la capacidad pública en países de renta media y baja vulnerables al clima, y que generen espacio fiscal suficiente articulado con capacidad pública y de acción territorial tanto de mitigación como de adaptación inmediata.

1 Plan para la reestructuración del sistema financiero global

Para financiar la lucha contra la crisis Climática” se requiere de un "Plan Marshall" que sienta las bases de un nuevo sistema de financiación del desarrollo, donde los recursos necesarios van más allá de la rentabilidad.

La propuesta del Presidente Gustavo Petro de un "Plan Marshall" para la reforma del sistema financiero internacional y la atención de la crisis climática se inspira en la histórica iniciativa implementada después de la Segunda Guerra Mundial para reconstruir Europa. En este caso, el objetivo sería movilizar recursos financieros a gran escala para abordar los desafíos urgentes y sistémicos del cambio climático a nivel global.

1. Movilización de recursos financieros: El plan implicaría la movilización de recursos financieros a gran escala, a través de acuerdos internacionales y la cooperación entre los países desarrollados y en desarrollo. Se buscaría aumentar significativamente los fondos destinados a la mitigación y adaptación al cambio climático, así como a la transición hacia una economía baja en carbono.

2. Fondo para la transición climática: Se establecería un fondo específico, similar al Fondo Verde para el Clima, pero con un alcance y financiamiento mucho más amplio. Este fondo estaría destinado a financiar proyectos y programas de mitigación y adaptación al cambio climático en países de todo el mundo, priorizando aquellos más vulnerables y de bajos ingresos.

3. Reforma del sistema financiero internacional: Se promovería una reforma del sistema financiero internacional para que se alinee con los objetivos de la transición climática. Esto incluiría medidas como la inclusión de criterios ambientales y sociales en las políticas de préstamos y financiamiento, la promoción de la divulgación y transparencia climática en las instituciones financieras y la creación de incentivos para la inversión sostenible.

4. Inversión en infraestructura sostenible: El plan fomentaría la inversión en infraestructuras sostenibles y resilientes al clima en todo el mundo. Se priorizarían proyectos de energía renovable, transporte sostenible, eficiencia energética, gestión del agua y adaptación de infraestructuras existentes a los impactos del cambio climático.

5. Transferencia de tecnología y conocimientos: Se promovería la transferencia de tecnología y conocimientos en materia de energías renovables, agricultura sostenible y soluciones climáticas a países en desarrollo. Esto permitiría el acceso a tecnologías de bajo carbono y fortalecería las capacidades locales para abordar los desafíos climáticos.

6. Participación de los países en desarrollo: Se garantizaría la participación y la voz de los países en desarrollo en el diseño, implementación y seguimiento del plan. Esto aseguraría que se aborden las necesidades y desafíos específicos de estos países, así como la promoción de la justicia climática y la equidad en la distribución de los recursos financieros.

7. Cooperación internacional y gobernanza: El plan se basaría en la cooperación internacional y requeriría una sólida gobernanza global. Se establecerían mecanismos de coordinación y rendición de cuentas para garantizar una implementación efectiva, así como la revisión y ajuste periódico de las políticas y medidas en función de los avances y desafíos identificados.

Es importante destacar que esta propuesta de un "Plan Marshall" para la reforma del sistema financiero internacional y la atención de la crisis climática es un concepto general y requeriría un diseño detallado y un amplio consenso entre los actores internacionales.

Su implementación exitosa depende de la voluntad política y la colaboración a nivel mundial para abordar la urgente necesidad de acción climática y garantizar un futuro sostenible para las generaciones venideras.

Revisión Global de Expertos: Se propone el establecimiento de una Revisión Global de Expertos sobre recomposición de la Deuda y sus servicios, por Naturaleza y Clima para llevar a cabo una evaluación exhaustiva de la forma en que la estructura, el volumen y el análisis de la deuda soberana afectan a la capacidad de los países de renta baja y media para conservar la naturaleza, adaptarse al cambio climático y descarbonizar sus economías, y cómo puede hacerse más sostenible, tanto fiscal como medioambientalmente.

También propondrá recomendaciones de políticas y estrategias financieras que permitan a los países de renta media vulnerables al clima hacer frente a la crisis ambiental y a su deuda, al mismo tiempo que promueven la sostenibilidad y la resiliencia económica.

La revisión examinará:

- El impacto de la crisis ambiental en los indicadores económicos clave de los países de renta media vulnerables al clima, como el crecimiento económico, la inversión extranjera, el comercio y los ingresos fiscales.
- Las políticas y estrategias adoptadas por estos países para hacer frente a los desafíos ambientales y cómo estas medidas afectan la dinámica de la deuda.
- La relación entre la deuda externa e interna de estos países y su capacidad para implementar políticas de mitigación y adaptación al cambio climático.
- Las implicaciones financieras y económicas de la deuda climática, incluyendo posibles riesgos de incumplimiento de pago y dificultades para acceder a nuevos préstamos en los mercados internacionales.
- Las propuestas que se han hecho en los últimos años para reformar la arquitectura de la deuda de manera que apoye un desarrollo económico sostenible desde el punto de vista medioambiental y compatible con el clima.
- El potencial de los mecanismos de canjes bajo múltiples escenarios y condiciones fiscales, macroeconómicas y técnicas propias de los países, pero sobre todo los procesos tendientes a la reestructuración de la deuda y sus intereses por "clima" y "deuda por naturaleza", afectando los principales y no solo los cupones.
- Los bonos "ligados a los indicadores clave de rendimiento" y "aquellos vinculados a la sostenibilidad". Se pueden utilizar los principios de ICMA para los bonos verdes, bonos vinculados a la sostenibilidad social y bonos sostenibles.
- Tratamiento de las inversiones medioambientales y climáticas en el análisis de sostenibilidad de la deuda, y el potencial del alivio de la deuda a gran escala para la acción climática; en donde se presentarán propuestas para su consideración y posible adopción en los foros internacionales apropiados.
- El potencial del alivio de la deuda a gran escala para la acción climática; en donde se presentarán propuestas para su consideración y posible adopción en los foros internacionales apropiados.

Se propone que la revisión se base en la experiencia de un amplio abanico de países de renta alta, media y baja, de organizaciones internacionales, institutos de investigación y el sector privado, bajo los auspicios del secretario general de la ONU. La Revisión debería establecerse antes de la COP28 e informar a más tardar en la COP29.

2 Plan Brady (actualizado)

Proponemos adoptar una propuesta que en muchos sentidos es una versión moderna del Plan Brady y de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (PPME) de los años noventa combinados. La elegibilidad para el alivio de la deuda debería depender del nivel de vulnerabilidad de la deuda de un país, determinado por una Evaluación de Sostenibilidad de la Deuda (DSA) mejorada.

Las DSA deberían mejorarse basándolas en supuestos realistas y teniendo en cuenta los riesgos climáticos y las necesidades críticas de gasto para la resiliencia climática. Los gobiernos que reciban alivio de la deuda tendrían que comprometerse a realizar reformas que alineen sus políticas y presupuestos con los ODS y el Acuerdo de París sobre el cambio climático. La propuesta consta de tres pilares:

1. **Acreeedores Públicos** estarían dispuestos a conceder reducciones significativas de la deuda que no sólo devuelvan a un país en apuros a la sostenibilidad de la deuda, sino que sitúen al país en la senda de la consecución de los objetivos de desarrollo y climáticos de una manera que preserve el estatus de acreedor preferente y la calificación crediticia AAA para las organizaciones internacionales participantes.
2. **Acreeedores Privados y Comerciales** deberían conceder una reducción de la deuda proporcional a la de los acreedores públicos. Estos acreedores se verían obligados a entablar negociaciones mediante bonos Brady respaldados por un fondo de garantía y una suspensión de pagos.
3. **Países con Endeudamiento Controlado** pero que carecen de espacio fiscal, las instituciones financieras internacionales deberían proporcionar mejoras crediticias para reducir el coste del capital con vistas a una recuperación ecológica e integradora.

La propuesta está diseñada para hacer frente a los retos inmediatos a los que se enfrentan las economías y (Mercados Emergentes y en Desarrollo) EMDE endeudadas, al tiempo que proporciona un trampolín hacia el establecimiento de una nueva arquitectura mundial de la deuda que sea justa, transparente, eficiente y tenga en cuenta las necesidades de las EMDE. Debe formar parte de un paquete de nueva liquidez, subvenciones y financiación en condiciones favorables, y no sustituye a un mecanismo permanente de renegociación de la deuda soberana ni a una reforma más profunda de la arquitectura financiera mundial.

Con un balance limpio, los países pueden desbloquear nuevas inversiones para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU 2030 y el Acuerdo de París sobre el cambio climático.

Ambiciosa reforma del marco común

Proponemos que la elegibilidad para el alivio de la deuda dependa del nivel de vulnerabilidad de la deuda de un país, determinado por una Evaluación de Sostenibilidad de la Deuda (DSA) mejorada. Las DSA podrían mejorarse basándolas en supuestos realistas y teniendo en cuenta los riesgos climáticos y las necesidades críticas de gasto para la resiliencia climática.

Si una ESD afirma que la deuda soberana de un país es motivo de preocupación significativa, el G20 debería coordinar con todos los acreedores bilaterales y multilaterales la reestructuración de la deuda, mientras que los programas del FMI que puedan aplicarse deberían estar condicionados a una reestructuración de la deuda soberana que implique a los acreedores privados sobre una base comparable. Los gobiernos que reciban alivio de la deuda deberán comprometerse a realizar reformas que alineen sus políticas y presupuestos con los ODS y el Acuerdo de París sobre el cambio climático.

Cualquier reforma vinculada a la reestructuración de la deuda debe basarse en las propias estrategias y prioridades del país deudor, en lugar de ser impuesta por la comunidad mundial. A tal fin, los países que se sometan a una reestructuración de la deuda avanzarían en su propio Plan de Prosperidad Climática, un documento conciso que informaría de las prioridades políticas con los indicadores clave de rendimiento que pretende alcanzar. Es importante destacar que el Plan de Prosperidad Climática se basaría en estrategias, planes y visiones nacionales ya existentes, como los Planes Nacionales de Desarrollo, las Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible, las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC's) y los Planes Nacionales de Adaptación, entre otros.

En el marco del programa Alivio de Deuda y Recuperación Verde “DRGR” por sus siglas en inglés, la propuesta presenta un esquema que consta de tres pilares destinados a lograr la máxima participación de acreedores y deudores.

I.El **primer pilar** incluye una amplia reducción de la deuda de los países muy endeudados por parte de los acreedores públicos, análoga a la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) de los años noventa, pero mejorada.

II.En cuanto al **segundo pilar**, los acreedores comerciales y del sector privado canjearían sus antiguas tenencias de deuda con un recorte significativo por nuevos Bonos de Recuperación Verde e Inclusiva, un tipo de deuda vinculada a la sostenibilidad.

III.Por último, el **tercer pilar** ofrecería financiación en condiciones favorables mediante la mejora del crédito. Toda nueva deuda emitida por los países participantes podría recibir una mejora crediticia del tipo Brady. A cambio del compromiso de dedicar los ingresos de la deuda a partidas de gasto alineadas con los ODS, los reembolsos de la deuda estarían asegurados por un mecanismo de garantía.

En caso de impago, el garante intervendría para atender el servicio de la deuda en primera instancia, y posteriormente sería reembolsado por el Estado. Un mecanismo de mejora del crédito ayudaría a los países a seguir manteniendo el acceso a los mercados internacionales de capital, garantizando al mismo tiempo que la nueva deuda se canalice hacia la consecución de los objetivos compartidos en materia de clima y desarrollo.

Respaldo a prestamistas multilaterales y mecanismo de garantía

Para algunos países vulnerables a la deuda, la deuda soberana se debe principalmente a acreedores multilaterales, lo que significa que su participación en el proceso de alivio de la deuda es esencial para aliviar la carga de la deuda. Teniendo en cuenta el papel crucial que desempeñan los acreedores multilaterales en la financiación del desarrollo, un proceso de alivio de la deuda debería salvaguardar su condición de acreedores preferentes y su calificación crediticia AAA. Las instituciones multilaterales podrían contar con el respaldo de una combinación de contribuciones bilaterales -incluso mediante la canalización de los Derechos Especiales de Giro (DEG) del FMI- y recursos internos (por ejemplo, una parte de sus resultados operativos).

Además de apoyar a los acreedores multilaterales, la propuesta de DRGR prevé la puesta en común de recursos para un mecanismo de garantía que apoye el alivio de la deuda en los países en desarrollo. Podría tratarse de un nuevo mecanismo, potencialmente albergado por el Banco Mundial, o del actual Fondo Fiduciario para el Alivio de la Deuda que respaldó la Iniciativa para los PPME y la IADM (iniciativa de alivio de deuda multilateral). Según nuestras estimaciones, se necesita un fondo de entre 37.100 y 61.900 millones de dólares para apoyar la reestructuración de la deuda de los países en desarrollo para 61 países identificados por el FMI y el PNUD como sobreendeudados (Ramos et al. 2023).

En marzo de 2023, los países desarrollados y China poseen más de 650.000 millones de dólares equivalentes en DEG (tenencias acumuladas) (FMI 2023b). Algunos de estos DEG podrían canalizarse hacia un mecanismo de garantía, o el Banco Mundial podría obtener recursos adicionales mediante la emisión de bonos perpetuos denominados en DEG (Paduano y Setser 2023).

Los bonos a perpetuidad denominados en DEG, que también podrían ser adquiridos por inversores privados, presentan varias ventajas, entre ellas eludir el proceso burocrático de recanalización de los DEG y crear nuevos activos similares a reservas que podrían mantener los bancos centrales.

Además, como en el caso de la Iniciativa para los PPME, las instituciones multilaterales podrían vender parte de sus reservas de oro para financiar su parte del alivio de la deuda. El FMI posee alrededor de 90,5 millones de onzas de oro, que a precios de mercado están valoradas en más de 160.000 millones de dólares (FMI 2022). Hay recursos disponibles, pero hace falta voluntad política por parte de los accionistas de las instituciones financieras internacionales para apoyar a los países en desarrollo.

Abordar la crisis de la deuda es vital para permitir a los países emergentes y en desarrollo alcanzar sus objetivos de desarrollo e invertir en acciones climáticas críticas. Movilizar capital privado para el desarrollo será imposible en medio de una crisis de la deuda. Apoyar el alivio integral de la deuda para una recuperación verde e inclusiva ofrecerá nuevas posibilidades de desarrollo y permitirá una "década de acción", en lugar de otra década perdida de desarrollo. Con un balance limpio, los países pueden desbloquear nuevas inversiones para alcanzar los ODS y el Acuerdo de París sobre el cambio climático.

Mecanismo de canje de deuda

En este contexto, Colombia con el ánimo de explorar nuevos instrumentos, ha avanzado en redefinir las condiciones bajo las cuales se han realizado este tipo de operaciones, lo anterior dado que la percepción que históricamente han tenido los mercados y calificadoras de riesgo frente a este tipo de transacciones está asociada a países que se encuentran con dificultades en su sostenibilidad fiscal.

El caso de Colombia resulta ser particular dado que es grado de inversión y no tiene dificultades para acceder a los mercados de capitales, tanto locales como internacionales. Por otro lado, el país también ha logrado mitigar el riesgo de financiamiento a través de operaciones de manejo de la deuda, es por esto por lo que se considera que el esquema tradicional de canje que explore esquemas alternativos para alcanzar los objetivos en materia ambiental.

Dicho esquema debe responder a las necesidades de una coalición de países interesados en avanzar en una agenda climática que busque atender los desafíos del cambio climático y el uso sostenible de la biodiversidad.

El mecanismo alternativo que se defina debe permitir incrementar las ambiciones climáticas al tiempo que se mantiene la sostenibilidad fiscal y la percepción de riesgo del país, esto es, sin elevar los niveles de endeudamiento, sin generar una percepción negativa ante las calificadoras de riesgo y propender por mejorar las condiciones de financiamiento y capturar ahorros realmente significativos para la nación.

Articulando dos requisitos fundamentales para articular un mecanismo de canje de deuda:

1. No empeorar el perfil de la deuda y
2. No incrementar el endeudamiento, donde nuevamente para Colombia, las condiciones actuales del mercado no están dadas para cumplir con lo anterior.

Se sugiere apoyar el debate sobre los instrumentos precautorios, en particular para mejorar la línea de liquidez de corto plazo para que sirva como alternativa real a la línea de crédito flexible. Se puede explorar la posibilidad de que el FMI utilice un fondo que administre los Derechos Especiales de Giro que otros países no están utilizando para abordar la sostenibilidad de la deuda y la protección del clima y la biodiversidad.

El alcance de este mecanismo de canje de deuda es limitado con un elevado costo reputacional. En ese sentido, se plantea que este mecanismo se incluya en la estrategia de financiamiento en dos aspectos: en primer lugar, se propone establecer puntos comunes con plataformas como el V20. En segundo lugar, es posible pensar en un mecanismo de canje de deuda ampliado o regional (i.e. Defensa de la Selva Amazónica), incluso global a partir de un pacto multilateral que incluyan programas que desarrollen la bioeconomía, protejan la biodiversidad y avancen en la adaptación del Amazonas.

Los canjes de deuda por clima se han propuesto como un instrumento que puede ayudar a los países a hacer frente a los problemas climáticos y de deuda al mismo tiempo. Picolotti y otros (2020) piden que se amplíen los canjes de deuda como medio para ayudar a los países a crear resiliencia climática y respaldar su recuperación pospandemia.

Resultados esperados

Varias iniciativas que buscan atajar la crisis de deuda. Sin embargo, la mayoría de ellas están centradas en aumentar la liquidez y/o abordar los problemas de solvencia a corto plazo. Estos esfuerzos son bienvenidos en el contexto actual. No obstante, la investigación y los resultados correspondientes deben girar en torno a aportar soluciones al problema sistémico: ¿Cómo los países pueden superar el dilema al que se enfrentan dado el actual contexto macroeconómico? Es decir, o bien realizar las inversiones necesarias (y los consiguientes aumentos de deuda) para embarcarse en la transición que permita la descarbonización, o más bien centrarse en priorizar el crecimiento y la estabilidad económica en el corto plazo a costa de la resiliencia al cambio climático en el largo plazo.

Es recomendable que este enfoque también tenga en cuenta el impacto de las evaluaciones macrofinancieras, como las cláusulas de sostenibilidad de la deuda, y cómo éstas pueden equilibrar las preocupaciones contrapuestas, reflejando plenamente los costes de la inacción ante el cambio climático.

- Así, los hallazgos del grupo de expertos podrían resultar en un enfoque más prospectivo ('forward-looking') del entendimiento de la sostenibilidad de la deuda para hacer frente a los retos del siglo 21. Esto implicará la posibilidad de establecer un mecanismo de seguimiento que se sitúe en el nexo de iniciativas como las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC por sus siglas en inglés) / las alianzas para una transición energética justa (JETP por sus siglas en inglés) / estrategias de largo plazo (LTS) y el análisis de sostenibilidad de deuda (DSA por sus siglas en inglés), informando la solvencia crediticia del país ya que las inversiones climáticas potencian el crecimiento y reducen el riesgo soberano ya que aumentan la resiliencia. Esto representa una forma de asegurar a los países el valor económico de las inversiones que están realizando.

- Esta revisión podría racionalizar la mayor utilización de instrumentos para aumentar la liquidez de los países a través de canjes de deuda o de la emisión de bonos vinculados a resultados. Hasta el momento, estos instrumentos se han basado más en proyectos que en programas y en soluciones basadas en resultados. De esta manera, la revisión podría explorar las limitaciones potenciales de estos instrumentos. Este resultado podría dirigirse a países que actualmente no se encuentran en dificultades por su nivel endeudamiento pero que necesitan liquidez. Véase una posible idea:
 - <https://www.iiied.org/21371iiied>
 - <https://blogs.worldbank.org/psd/striking-right-note-key-performance-indicators-sovereign-sustainability-linked-bonds>
- Para los países altamente endeudados, tanto aquellos de renta baja como los de renta mediana (LIC y MIC) por sus siglas en inglés, que son vulnerables al cambio climático, se considerarán soluciones que sean compatibles con la necesidad de mejorar la inversión en clima y desarrollo, lo que podría conducir a la viabilidad de implementar un estilo de alivio de la deuda. Véase una posible idea: HPIC <https://drgr.org/our-proposal/>
- No obstante, y sustentados en las mejores prácticas y experiencias internacionales, donde posterior a el análisis de múltiples instrumentos financieros costo-eficientes resulta pertinente resaltar alternativas asociada a mecanismos de finanzas combinadas o Blended Finance por su nombre en inglés, como una estrategia que combina recursos públicos y privados para financiar proyectos de desarrollo sostenible, con mayor acceso a financiamiento, reducción de riesgo para los inversionistas privados, estimulación de la innovación financiera, alcance de impacto ampliado y que también alienta a la colaboración y asociaciones en territorio.
- Como resultados de las mesas científicas de la amazonia en leticia, se puede resaltar el uso e implementación de instrumentos financieros innovadores como el fondo asociado a la Iniciativa Amazonía que moviliza recursos públicos y privados y coordina la asistencia financiera y técnica de la banca multilateral para impulsar modelos de desarrollo sostenible e inclusivo, además de acelerar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las comunidades y territorios amazónicos.

Anexo 1. Consideraciones claves & opciones de configuración institucional del grupo mundial de expertos

La crisis de deuda está comprometiendo la capacidad de muchos países de realizar las inversiones necesarias para hacerle frente al cambio climático. De esta manera, un resultado vital de la Cumbre de París fue la propuesta que Colombia, Kenia y Francia impulsaron conjuntamente para contribuir a este debate a través de la institución de una Revisión Global de Expertos sobre Deuda, Naturaleza y Clima[2].

Esta coalición de países líderes es única, ya que reúne a naciones con diferentes condiciones económicas y envía una fuerte señal política de que el camino a seguir debe ser basado en la colaboración para hacerle frente a los retos mundiales a los que la humanidad se enfrenta.

El presidente Petro en la Cumbre Presidencial de presidentes Latinoamericanos convocada por el Presidente Lula en Brasilia el pasado 29 de mayo de 2023 propuso que la idea de canje de deuda sea empujada por la región como respuesta a la crisis. Esta propuesta fue adoptada en el comunicado final de la cumbre. En 2024, Brasil asumirá por primera vez la presidencia del G20.

Así, esta coyuntura representa una oportunidad ideal para concertar y posicionar esta propuesta como una iniciativa regional bajo el liderazgo de Colombia. Por este motivo, es de suma importancia que el presidente Lula apoye y acoja la propuesta del grupo de expertos bajo su Presidencia del G20. De esta manera, se puede crear una conexión directa con la Mesa Redonda Mundial sobre Deuda Soberana que actualmente está ocurriendo bajo la Presidencia India del G20.

Las opciones que se describen a continuación intentan identificar un conjunto de posibles configuraciones que podrían funcionar, teniendo en cuenta las preferencias de los países y las experiencias pasadas.

[2] En el se examinará cómo afecta la arquitectura internacional de la deuda a la protección de la naturaleza y el clima y cómo puede hacerse más sostenible desde el punto de vista fiscal y medioambiental. La revisión examinará, entre otras cosas, el potencial de diferentes instrumentos, desde los canjes de "deuda por clima" y "deuda por naturaleza", los bonos vinculados a los indicadores clave de rendimiento y el tratamiento de las inversiones medioambientales y climáticas en el análisis de sostenibilidad de la deuda, hasta el alivio de la deuda a gran escala del tipo PPME para la acción climática. Presentará propuestas para su estudio y posible adopción en los foros internacionales adecuados.

La configuración institucional debe responder a diferentes elementos

- Es necesario definir un mandato y que Colombia, Kenia y Francia lo aprueben a nivel político.
- Será necesario redactar un mandato para orientar el trabajo del grupo de expertos y de la secretaría.
- Secretariado - institución anfitriona o independiente / comisiones de servicio
- Consultas a otras organizaciones de la sociedad civil - informes de encargo
- Una lista de personas muy influyentes que gozan de credibilidad ante los gobiernos.

Opción 1. Grupo de expertos independientes - similar a CAF Review & COP26/27 Songwe - Informe Stern (OPCIÓN PREFERIDA)

Estructura: La creación de un Grupo de Expertos Independientes podría hacer avanzar rápidamente la revisión con un plazo ajustado. El Grupo será apoyado por un secretariado independiente y deberá tomar parte de consultas periódicas.

Pros:

- Investigación independiente y rigurosa con personalidades con alta credibilidad ante distintos gobiernos.
- Avalado por gobiernos y líderes.
- Las recomendaciones finales podrían ser dirigidas a instituciones relevantes, por ejemplo, el FMI.
- Brasil también podría adoptar la iniciativa para institucionalizar el impulso latinoamericano anunciado en Brasilia bajo su Presidencia del G20.

Contras:

- La selección de expertos deberá ser cuidadosamente calibrada para lograr la credibilidad requerida ante el gobierno y los principales mercados de deuda
- Para ello se necesitará financiación externa, ya sea filantrópica o gubernamental.
- Carecería de un respaldo explícito del G20 y del proceso de toma de decisiones de la sede central; sin embargo, por ejemplo, Brasil puede respaldarlo bajo su próxima Presidencia del G20 (gran enlace que analiza la Cumbre de Brasilia, la Cumbre del Amazonas y el resurgimiento de UNASUR).

Opción 2. secretario general de las Naciones Unidas sería el anfitrión, pero secretariado y grupo de expertos serían independientes

Estructura: El SGNU aprueba esta revisión y "acoge" al grupo de expertos, y se crea un secretariado independiente. La presidencia o presidencias serían definidas por Colombia, Kenia y Francia. Los recursos podrían ser conseguidos bajo el SG o a través de otros donantes filantrópicos o bilaterales.

El grupo de expertos y el secretariado siguen siendo independientes. Esto debe aclararse en los términos de referencia.

Pros:

- El apoyo del Secretario General de la ONU podría darle más momentum político al grupo de expertos.
- Si se "acoge" dentro del sistema de la ONU, esto podría darle legitimidad ante otros países en vías desarrollo.

Contras:

- La intervención del SG es percibida se percibe como un medio de campaña y su influencia política en cuestiones de deuda es limitada. La Universidad de Boston podría apoyarlo.
- Existiría la impresión de que la configuración de los expertos sería determinada por el secretario general de la ONU.
- No está clara la reacción del Club de París.
- Riesgo de que resulte en captura institucional-
- El hecho de "acogerlo" dentro del sistema de la ONU significará que las agendas relacionadas con la política y dinámicas internas y los intereses de recaudación de fondos podrían complicar la creación del grupo de expertos.

Opción 3 - El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial asumen el secretariado y se basan en el trabajo realizado por la Mesa Redonda Mundial sobre la Deuda Soberana.

Estructura: El FMI-BM alberga el secretariado en estrecha colaboración con los bancos multilaterales regionales de desarrollo. Los presidentes y los expertos independientes son designados por los países.

Pros:

- Instituciones financieras: el liderazgo del FMI y el BM es el más ambicioso que hemos visto hasta ahora en materia de clima.
- La participación del FMI y el GBM implicará -por definición- que las recomendaciones tendrán un foro de aterrizaje.
- La participación del GBM y el FMI podría ayudar a disipar las preocupaciones de los Ministerios de Finanzas de todos los países implicados, ya que el BM y el FMI nunca se involucrarían con ninguna iniciativa relacionada con el riesgo de impago. Sin embargo, esto podría ir en detrimento de la ambición.

Contras:

- El FMI y el BM no están a la vanguardia en temas de deuda.

- Kristalina Georgieva (Directora General del FMI) dejará el FMI el año que viene, después de septiembre de 2024.
- Hace un par de años se intentó crear una plataforma de deuda sobre naturaleza y clima, pero no prosperó por las diferencias entre las instituciones.
- Existe escepticismo potencial por parte de los países en desarrollo, ya que actualmente se considera que estas organizaciones no son adecuadas para hacerle frente a la crisis de deuda.
- Lo más probable es que esta estructura refleje la relación de poder de la estructura de gobierno y la condición de acreedor preferente de las Instituciones Financieras Internacionales.
- Es probable que el secretario general de la ONU no lo apruebe ya que **recientemente se quejó** de estas instituciones. Sin embargo, esto podría cambiar si el Secretario General de la ONU, tras criticar a estas instituciones, les lanza esta oportunidad para que demuestren que pueden cumplir.

Opción 4 - OCDE

Pros:

- Tiene capacidad técnica y credibilidad.
- Fuera de Washington DC, ya que muchas de las propuestas sobre reformas se impulsan desde allí.

Contras:

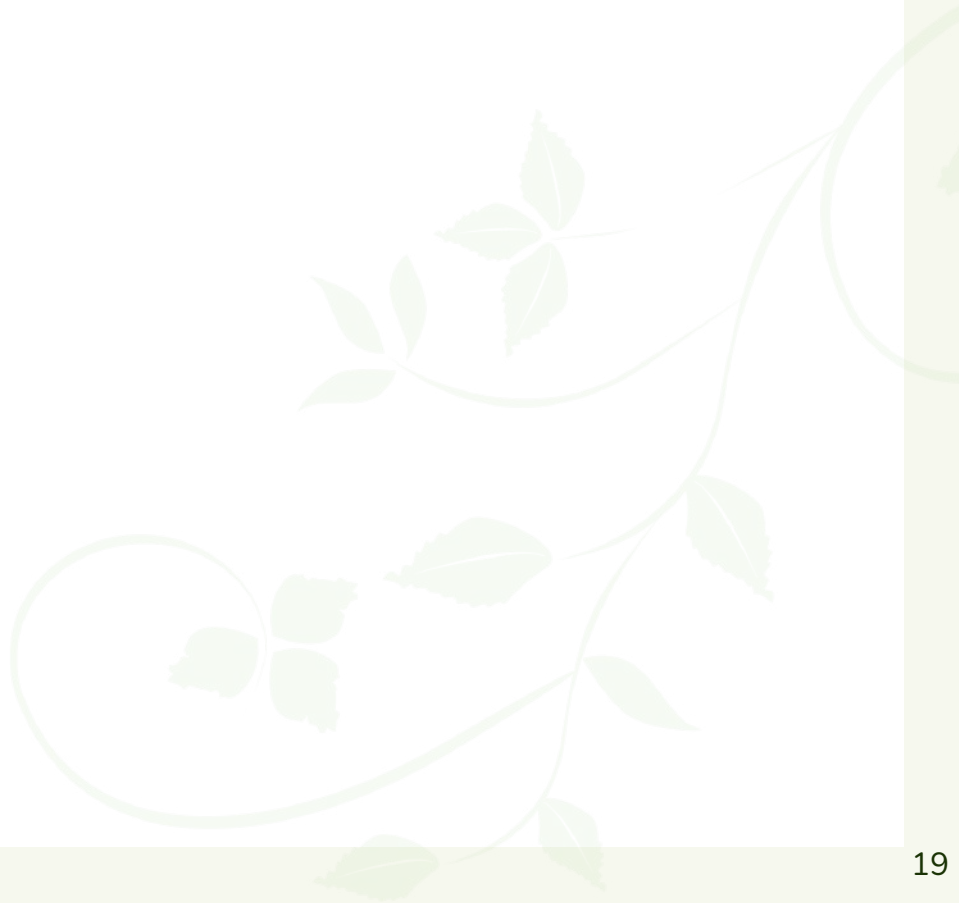
- La OCDE tiene problemas de representación (Kenia y muchos otros países en desarrollo no son miembros), aunque si sólo se trata de un secretariado, el problema es menor, ya que la clave estará en los propios expertos.

Cronología

En la COP28 se debatirá una actualización de las fases iniciales. La revisión final concluirá en 2024, y la entrega exacta del informe se determinará durante las Reuniones Anuales del FMI-BM en abril o la Cumbre sobre el Desarrollo Futuro de 2024.

- **Julio:** Confirmación de los países campeones, primera reunión para debatir las opciones de gobernanza.
- **Agosto:** finalización de la opción preferida para la gobernanza, contratación de posibles expertos
- **Septiembre:** anuncio de la participación del grupo de expertos en la Cumbre sobre el Clima de África y en la reunión de Financiación Conjunta en Colombia; ¿primera reunión del grupo durante la AGNU?

- **Octubre:** Consultas durante las reuniones anuales del FMI/BM
- **Diciembre:** actualización inicial del grupo de expertos en la COP (es improbable que contenga recomendaciones, pero al menos sí una declaración de problemas).
- **Abril de 2024:** publicación de las recomendaciones en las primaveras del FMI/BM
- **Septiembre de 2024:** compromisos seguros para cumplir las recomendaciones de la Cumbre para el futuro





**Hacia un nuevo pacto global
financiero consistente con la
crisis climática**

Elaborado por: VOAT / DCCGR / OAI
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible