

Explicativo · Agosto 2024

Reformando el financiamiento climático: Los canjes de deuda por naturaleza en América Latina y el Caribe

Puntos clave:

- Los canjes de deuda por naturaleza están diseñados para hacer frente al cambio climático, proteger la biodiversidad y mitigar las crisis de deuda. Esta herramienta propone que parte de la deuda en divisas de un país se cancela a cambio de destinar la moneda local a proyectos ambientales.
- La deuda pública de los países en desarrollo ha aumentado al doble de velocidad que la de los países desarrollados desde 2010. En 2023, los países en desarrollo tenían el 30% de la deuda pública total y uno de cada tres destinaba más fondos al pago de intereses que a áreas cruciales como la salud, la educación, la protección del ambiente y la acción climática.
- El 93% de los países más vulnerables a la crisis climática corren riesgo significativo de sufrir o ya están sufriendo problemas de endeudamiento.
- La financiación para el clima y la biodiversidad llega a los países en desarrollo principalmente en forma de préstamos que generan intereses, en lugar de donaciones, agravando la crisis de la deuda. El 81% del financiamiento climático recibido por los países de América Latina y el Caribe entre 2016 y 2020 fue en forma de préstamos.
- El mercado de canje de deuda por naturaleza es muy pequeño. Las estimaciones varían, pero los cálculos de Eurodad muestran que estos canjes solo compensaron alrededor del 0,11% de los pagos de deuda de los países de renta baja y media entre 1987 y 2023.
- El Fondo Monetario Internacional (FMI) indica que los canjes de deuda por acción climática sólo tienen sentido económico en un número limitado de casos. Otras soluciones, como las donaciones condicionadas o la reestructuración de la deuda, pueden ser más eficaces.
- Desde que se firmaron los primeros acuerdos de canje de deuda por naturaleza en América Latina, en la década de 1980, las experiencias de Bolivia, Costa Rica y Ecuador han puesto de manifiesto las limitaciones de esta herramienta, como su dependencia de la moneda local y el hecho de que no canaliza ninguna nueva financiación internacional hacia el país. También se ha expresado preocupación por la pérdida de soberanía.

El financiamiento será clave en la COP16 y la COP29

La financiación de la lucha contra el cambio climático será un tema central en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Biodiversidad (COP16) de 2024 en Colombia y en la COP29 en Azerbaiyán. La prioridad de negociación para la Presidencia de la COP29 es establecer un Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado (NCQG, por sus siglas en inglés)¹ «justo y ambicioso» sobre financiación climática que responda a la urgencia y la magnitud de la crisis climática, teniendo en cuenta las necesidades y prioridades de los países en desarrollo².

Esta serie de informes, titulada «Reformando el financiamiento climático»³, destaca el papel fundamental de la financiación para garantizar una transición justa y equitativa junto con el cumplimiento de los objetivos climáticos. Los informes que son parte de esta serie se centran en la influencia de las instituciones financieras internacionales sobre la carga de la deuda y el acceso a la financiación climática en el Sur Global, y examinan las herramientas financieras y los cambios institucionales que se están debatiendo para abordar estos retos.

La serie también incluye informes sobre los canjes de deuda por naturaleza en América Latina y el Caribe, el impacto de las calificaciones crediticias soberanas en los países altamente endeudados, las incoherencias entre las políticas climáticas del Fondo Monetario Internacional y las condicionalidades impuestas a los países deudores, y la financiación de la transición en Asia.

En particular, en este reporte se analizan los canjes de deuda por naturaleza que son una de las herramientas presentadas para ayudar a los países en desarrollo a abordar simultáneamente los retos de la acción climática, la biodiversidad y la deuda. El Presidente de Colombia, Gustavo Petro, ha declarado que «La COP16 tiene que lograr una declaración a favor del cambio climático inmediato, un cambio de deuda pública por acción climática»⁴.

Países en desarrollo se enfrentan a una deuda pública creciente

La deuda pública alcanzará, a nivel mundial, la cifra récord de USD 97 billones en 2023, según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por su sigla en inglés)^{5,6}, impulsada por una serie de crisis económicas, de biodiversidad y climáticas y por el lento crecimiento de la economía mundial^{7,8}. La proporción de esta deuda en manos de los países en desarrollo aumentó del 16% en 2010 al 30% en 2023, lo que significa que la deuda pública de los países en desarrollo aumentó al doble de velocidad que la de los países desarrollados⁹. De esta cifra, más de tres cuartas partes

¹ Según la [Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático \(CMNUCC\)](#), el NCQG es un nuevo objetivo mundial de financiación para el clima que se fijará en la COP29. El objetivo de financiación se fijará «a partir de un mínimo de USD 100.000 millones anuales, antes de 2025».

² COP29 Azerbaijan - Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, '[Letter to Parties and Constituencies](#)', Julio 17, 2024.

³ El nombre original de la serie en inglés es "Reforming climate finance".

⁴ "[La COP16 tiene que lograr una declaración a favor del cambio climático inmediato, un cambio de deuda pública por acción climática](#)": presidente Gustavo Petro, Presidencia de la República de Colombia, accedido Julio 24, 2024.

⁵ Según el FMI, la deuda del sector público combina la deuda de las administraciones públicas con las sociedades públicas no financieras y las sociedades financieras públicas, incluido el banco central. También incluye la deuda con garantía pública y la deuda pública externa.

⁶ UNCTAD, "[A world of debt 2024: A growing burden to global prosperity](#)" (UNCTAD, 2024), 4.

⁷ Kose, M. Ayhan, Peter Nagle, Franziska Ohnsorge y Naotaka Sugawara. "[Global Waves of Debt: Causes and Consequences](#)". (Banco Mundial, 2021). 209.

⁸ UNCTAD, "[A world of debt 2024: A growing burden to global prosperity](#)", 4.

⁹ UNCTAD, "[A world of debt 2024: A growing burden to global prosperity](#)", 5.

corresponden a países de Asia y Oceanía, el 17% a países de América Latina y el Caribe (ALC), y el 7% restante a países de África¹⁰.

Desde 2022, el pago de intereses de la deuda pública ha crecido más rápido que el gasto público en sectores esenciales como la salud, la educación, la protección del ambiente y la acción climática en todo el mundo. En particular, en el mundo en desarrollo, uno de cada tres países gasta más en el pago de intereses que en estos sectores¹¹.

En 2024, se prevé que el servicio de la deuda consuma el 41,5% de los ingresos presupuestados y el 8,4% del producto bruto interno (PIB) en promedio en 144 países en desarrollo¹². Se trata de un porcentaje superior a la observada durante la crisis de la deuda en América Latina en la década de 1980¹³ cuando el servicio de la deuda representaba el 35,3% de los ingresos nacionales¹⁴. Un análisis de ActionAid reveló que el 93% de los países más vulnerables a la crisis climática ya están experimentando o corren un riesgo significativo de sufrir problemas de endeudamiento¹⁵, incrementando su incapacidad de cumplir con sus obligaciones financieras y resultando en la necesidad de una reestructuración de la deuda¹⁶. Es probable que el 60% de estos países vulnerables al clima reduzcan su gasto en servicios públicos como consecuencia de ello¹⁷.

Algunos aspectos de la financiación de la lucha contra el cambio climático agravan este problema. Entre 2015 y 2020, alrededor del 54% de la financiación directa para el clima se concedió en forma de préstamos en lugar de subvenciones o donaciones -un total de USD 189.000 millones¹⁸ - y el 89% de la financiación proporcionada a través de la banca multilateral se concedió, también, en forma de préstamos, por un total de USD 164.000 millones¹⁹. Los préstamos climáticos conllevan el reembolso de los intereses, además del valor original del préstamo. Además, algunos están sujetos a condicionalidades que obligan a los países receptores a cumplir ciertos objetivos fijados, por ejemplo, la contratación o la compra de materiales a ciertas empresas, organizaciones sin ánimo de lucro u organismos públicos de los países donantes, lo que limita la capacidad del gobierno receptor para decidir cómo gastar el dinero recibido en el préstamo. Esto genera un flujo de fondos adicionales adicional que se canaliza hacia la economía del prestamista²⁰.

¹⁰ UNCTAD, "[A world of debt 2024: A growing burden to global prosperity](#)", 6.

¹¹ UNCTAD, "[A world of debt 2024: A growing burden to global prosperity](#)", 3.

¹² Matthew Martin y David Waddock, "[Time for a Nordic Initiative? Resolving the Worst Ever Global Debt Crisis](#)", (Norwegian Church Aid, junio de 2024), 8.

¹³ La crisis de la deuda latinoamericana fue una crisis financiera que comenzó a principios de la década de 1980, cuando la deuda pública de los países latinoamericanos superó su capacidad de generar ingresos, haciéndolos incapaces de reembolsarla.

¹⁴ Alicia Bárcenas. "[La Crisis de la Deuda Latinoamericana: 30 años después](#)" en *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, ed. José Antonio Ocampo et al. José Antonio Ocampo et al, (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014), 14.

¹⁵ ActionAid, "[The Vicious Cycle: Connections between the Debt Crisis and Climate Crisis](#)", (ActionAid International Secretariat, 2023), 2.

¹⁶ Dalia Hakura, "[What Is Debt Sustainability?](#)", *Finance and Development Magazine*, (FMI, septiembre de 2020).

¹⁷ Cálculos de Zero Carbon Analytics - 38 de los 63 países más vulnerables al clima, basado en datos de ActionAid International, "[The Vicious Cycle: Conexiones entre la crisis de la deuda y la crisis climática](#)", 2.

¹⁸ "[Rich Nations Are Earning Billions from a Pledge to Help Fix Climate](#)", *Reuters*, 22 de mayo de 2024.

¹⁹ OCDE, "[Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2022](#)", (OCDE, 2024), 8.

²⁰ "[Rich Nations Are Earning Billions from a Pledge to Help Fix Climate](#)", *Reuters*.

Las economías en desarrollo serán las más afectadas por la pérdida de naturaleza

En este contexto, es vital evitar nuevas crisis económicas que podrían conducir a un mayor endeudamiento. Más de la mitad del PIB mundial depende en gran medida de la naturaleza y de los bienes y servicios que esta genera²¹. La Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES, por su sigla en inglés) informó de que la naturaleza se está deteriorando a un ritmo sin precedentes en la historia de la humanidad²² y, si se mantiene la trayectoria actual, es posible que a mediados de siglo se haya perdido entre el 30% y el 50% de todas las especies²³.

El Banco Mundial ha pronosticado pérdidas económicas a nivel global de USD 2,7 billones al año desde la actualidad a 2030 debido al colapso de los servicios de la naturaleza²⁴. Se prevé que las economías en desarrollo, ricas en naturaleza y biodiversidad, soporten los costes más elevados. Por ejemplo, el África subsahariana registraría la mayor contracción relativa del PIB real, del 9,7% anual a 2030, y mientras que para el sur de Asia la contracción del PIB sería del 6,5%²⁵.

A 2030 se necesitarán entre USD 722.100 y 966.900 millones anuales para gestionar la biodiversidad y mantener la integridad de los ecosistemas, lo que equivale al 0,73-0,97% del PIB mundial del 2022²⁶. Mientras que el financiamiento para la conservación de la biodiversidad se estimó en sólo USD 166.000 millones anuales en 2021²⁷. Al igual que en el caso del financiamiento climático, los principales instrumentos utilizados para la financiación de la biodiversidad entre 2011 y 2020 fueron los préstamos (61%), seguidos de las subvenciones (38%) y los fondos propios (0,2%)²⁸.

Canjes de deuda por naturaleza

Según la OCDE, un canje de deuda es la condonación de parte de la deuda externa de un país a cambio del compromiso del gobierno deudor de movilizar recursos nacionales, ya sea moneda local, bonos u otro activo, para un fin y en unas condiciones acordadas²⁹. El concepto básico de un canje de deuda por naturaleza es que, en lugar de devolver los préstamos al prestamista en moneda extranjera, el país deudor financia proyectos ambientales locales en moneda local. Los canjes pueden ser bilaterales, lo que significa que se producen directamente entre el país acreedor y el deudor, o trilaterales, con la participación de un intermediario (Figura 1).

²¹ Celine Herweijer et al, "[Nature Risk Rising: Why the Crisis Engulfing Nature Matters for Business and the Economy](#)", (Foro Económico Mundial, 2020), 8.

²² Plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas (IPBES), "[Media Release: Nature's Dangerous Decline 'Unprecedented'; Species Extinction Rates 'Accelerating'](#)", 5 de mayo de 2019.

²³ Victoria Cuming y Hugh Bromley, "Biodiversity Finance Factbook 1H 2023 Edition", *BloombergNEF*, (abril de 2023).

²⁴ Justin Andrew Johnson, Giovanni Ruta y Uris Baldos, "[The Economic Case for Nature: A Global Earth-Economy Model to Assess Development Policy Pathways](#)", (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2021), 9.

²⁵ Johnson et al, "[The Economic Case for Nature: A Global Earth-Economy Model to Assess Development Policy Pathways](#)", 10.

²⁶ Andrew Deutz et al, "[Financing Nature: Closing the Global Biodiversity Financing Gap](#)", (The Paulson Institute, The Nature Conservancy y el Cornell Atkinson Center for Sustainability, 2020), 68.

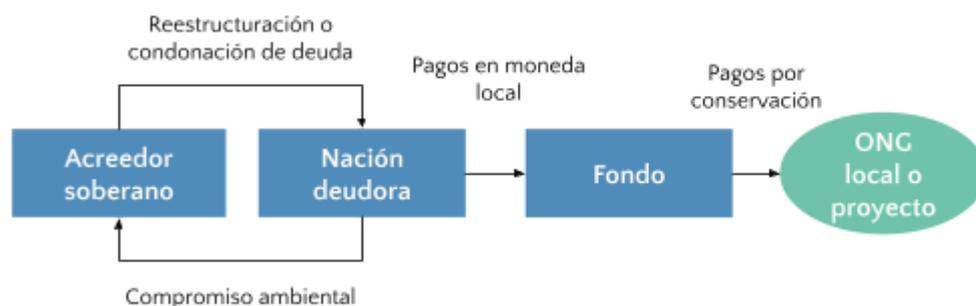
²⁷ Cuming y Bromley, "Biodiversity Finance Factbook".

²⁸ OCDE, "[A Decade of Development Finance for Biodiversity](#)", (OCDE, 2023), 48.

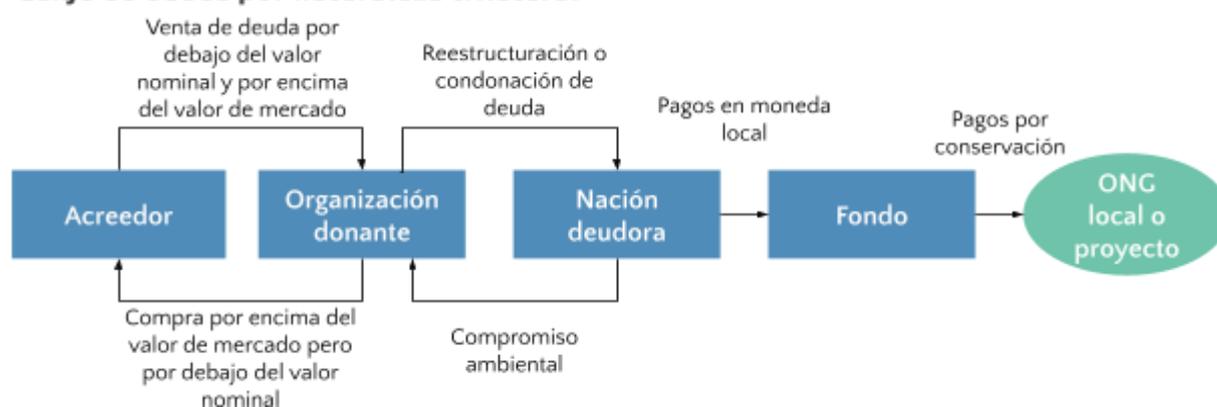
²⁹ OCDE, "[Lessons Learnt from Experience with Debt-for-Environment Swaps in Economies in Transition](#)", (OECD Papers Volumen 7/5, 2007), 16.

Fig. 1: Canjes de deuda por naturaleza bilaterales y trilaterales

Canje de deuda por naturaleza bilateral



Canje de deuda por naturaleza trilateral



Fuente: Adaptación de Zero Carbon Analytics de [Jared E Knicley](#).³⁰

El concepto se sugirió por primera vez tras la crisis de la deuda de los años 80 en América Latina, cuando grupos ecologistas argumentaron que los grandes pagos de amortización –pagos programados para devolver la deuda– y de intereses estaban causando un "daño irreparable" a los recursos naturales de los países altamente endeudados. Argumentaban que la necesidad de acumular divisas para el servicio de la deuda llevaba a los países a aumentar las exportaciones de productos primarios, que eran su principal fuente de ingresos en divisas³¹. El concepto de canje de deuda por naturaleza fue utilizado por primera vez por Thomas Lovejoy, de WWF (antes conocida como Fondo Mundial para la Naturaleza), en un artículo para el New York Times en 1984, donde lo presentaba como un mecanismo para aumentar las divisas locales para la conservación del ambiente³².

Existen diferentes estimaciones sobre la cantidad total de deuda tratada en canjes desde que surgió el concepto. La organización African Natural Resources Management calcula que entre 1987 y 2021 se cerraron en todo el mundo unos 145 acuerdos de canje de deuda por naturaleza, por un valor nominal total de unos USD 3.700 millones^{33,34}. De ellos, USD

³⁰ Jared E Knicley, "[Debt, Nature, and Indigenous Rights: Twenty-Five Years of Debt-for-Nature Evolution](#)", *Harvard Environmental Law Review* 36, no. 1 (2012): 79–122.

³¹ Michael Occhiolini, "[Debt-for-Nature-Swaps](#)" (Departamento de Economía Internacional, Banco Mundial, 1990), 2.

³² Thomas Lovejoy, "[Opinion | Aid debtor nations' ecology](#)", *The New York Times*, 4 de octubre de 1984.

³³ Cálculos de Zero Carbon Analytics basados en datos de: African Natural Resources Management and Investment Centre, "[Debt-for-Nature Swaps - Feasibility and Policy Significance in Africa's Natural Resource Sector](#)" (Banco Africano de Desarrollo, 2022), 69–73.

³⁴ [La OCDE define](#) el valor nominal como "el importe original de las deudas contraídas en virtud de un préstamo u otro contrato de crédito, antes de la reprogramación o reducción de la deuda. También se denomina valor nominal de la deuda".

2.400 millones (65%) correspondieron a América Latina y el Caribe (ALC).³⁵ Eurodad, por su parte, calculó que entre 1987 y 2023 se alcanzaron 202 acuerdos de deuda por naturaleza, por un valor aproximado de USD 8.400 millones pero que éstos cubrían sólo el 0,11% de los pagos totales de deuda realizados por los países de renta baja y media durante el mismo periodo (USD 7,6 billones)³⁶.

Pros y contras de los canjes de deuda por naturaleza

A pesar de la pequeña proporción de deuda cubierta por los canjes de deuda por naturaleza, la idea ha ido ganando popularidad en los últimos años. Existen argumentos a favor y en contra de estos canjes (Cuadro 1), que deben evaluarse antes de ponerlos en práctica³⁷.

Como herramienta financiera, los canjes de deuda por naturaleza no son una bala de plata. El Fondo Monetario Internacional (FMI) indica que la justificación económica de los canjes de deuda por clima³⁸ como alivio condicional de la deuda es limitada³⁹:

- En situaciones en las que la deuda es sostenible –ya que el gobierno puede hacer frente a sus obligaciones de pago–, las subvenciones condicionadas suelen ser más eficaces que los canjes de deuda por clima para apoyar la acción climática, ya que parte del alivio de la deuda puede beneficiar a acreedores no implicados en el canje.
- Cuando la deuda es insostenible – ya que el gobierno no puede hacer frente a sus obligaciones de pago – suele ser más ventajosa una reestructuración global de la deuda, que puede incluir la condicionalidad climática.
- Los canjes de deuda por acción climática pueden ser económicamente viables cuando la adaptación al clima es eficiente y los riesgos fiscales son elevados, incluso si la deuda no es insostenible, ya que crean más espacio fiscal para el país que las subvenciones condicionadas, y podrían evitar la mala reputación y los "trastornos económicos" que conlleva la reestructuración de la deuda⁴⁰.

Aunque los canjes de deuda por naturaleza pueden ayudar a aliviar los pagos del servicio de la deuda y atraer a otros donantes para la conservación, el instrumento en sí no crea nueva financiación internacional para la conservación de la naturaleza, dependiendo, además, de la disponibilidad de moneda local para financiar los proyectos, lo que puede limitar su viabilidad. Al igual que las compensaciones de biodiversidad y las soluciones basadas en la naturaleza, los canjes de deuda por naturaleza han sido criticados por mercantilizar la naturaleza y tratarla como un activo financiero. También, los canjes han

³⁵ Cálculos de Zero Carbon Analytics basados en datos de: African Natural Resources Management and Investment Centre, "[Debt-for-Nature Swaps – Feasibility and Policy Significance in Africa's Natural Resource Sector](#)", 69–73.

³⁶ Iolanda Fresnillo, "[Miracle or Mirage? Are Debt Swaps Really a Silver Bullet?](#)", (Eurodad, noviembre de 2023), 20.

³⁷ Convenio sobre la Diversidad Biológica, "[Debt-for-Nature Swaps](#)", noviembre de 2001; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, "[Navigating New Horizons: A Global Foresight Report on Planetary Health and Human Wellbeing](#)" (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2024).

³⁸ El análisis del FMI sobre el diseño y la aplicación de los canjes de deuda por clima utiliza la misma estructura financiera que los canjes de deuda por naturaleza, que se describen con anterioridad.

³⁹ Marcos Chamon et al, "[Debt-for-Climate Swaps: Analysis, Design, and Implementation](#)", (FMI, agosto de 2022), 7.

⁴⁰ Marcos Chamon et al, "[Debt-for-Climate Swaps: Analysis, Design, and Implementation](#)", (FMI, agosto de 2022), 7.

sido criticados por implicar una pérdida de soberanía sobre la tierra y, en algunos casos, por aplicarse sin consultar a las comunidades indígenas y locales⁴¹.

Tabla 1: Fortalezas y debilidades de los canjes de deuda por naturaleza

Fortalezas	Debilidades
En lugar de pagar la deuda en divisas, los pagos a los proyectos ambientales se realizan en moneda local. Esto alivia la carga del reembolso de la deuda, lo que permite al país saldar más fácilmente su deuda y mejorar su balanza de pagos.	Los canjes de deuda suelen proporcionar un alivio de la deuda global insignificante, por tanto, no son la herramienta adecuada para hacer frente a una deuda insostenible.
El canje podría ayudar a aliviar las presiones del servicio de la deuda que, de otro modo, podrían conducir a una mayor explotación de los recursos naturales.	Los canjes de deuda no suelen aportar nuevos recursos financieros al país, sino que redistribuyen los existentes.
Los fondos se destinan a proteger y conservar la naturaleza.	Pueden requerir mucho tiempo, ser complejos y laboriosos, con elevados costos de transacción. La falta de recursos fiscales del país deudor puede limitar la viabilidad.
El dinero que se habría utilizado para pagar el servicio de la deuda puede ahora reorientarse hacia otros sectores prioritarios.	El elevado riesgo de inflación puede compensar las ganancias de apalancamiento previstas, ya que los canjes de deuda inyectan moneda local en la economía.
El canje puede mejorar la situación crediticia del país deudor, proporcionar un mayor acceso a los mercados de crédito y aumentar potencialmente la inversión en el país.	Existe el riesgo de que el deudor no pueda hacer frente a sus obligaciones de reembolso en moneda local.
El capital inicial obtenido mediante el canje de deuda puede atraer contribuciones de contrapartida de otros donantes.	El precio de la deuda restante tiende a aumentar. El canje puede dañar la reputación de un país de ser incapaz de devolver la deuda, lo que conduce a un aumento del riesgo moral percibido para futuros préstamos.
	Algunos consideran que las condiciones impuestas a los canjes de deuda interfieren en la soberanía del país deudor, por ejemplo en su derecho a decidir cómo gastar los recursos públicos.
	Los canjes de deuda podrían utilizarse como incentivo para la privatización de la naturaleza, socavando los principios de igualdad de acceso a la naturaleza y la calidad de vida que aporta.
	Su aplicación ha sido criticada por la falta de procesos de consulta con los pueblos indígenas y las comunidades locales.

Fuente: Zero Carbon Analytics, Chandrasekhar y Quiroz, Convenio sobre la Diversidad Biológica • OCDE; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Chamon et al.



Crisis de la deuda y biodiversidad en América Latina y el Caribe

La deuda bruta de las administraciones públicas en América Latina y el Caribe (ALC) pasó del 46% del PIB en 2007 a cerca del 66% del PIB en 2022.⁴² Aunque esta cifra sigue siendo significativamente inferior a la media de la OCDE para 2022 (109,8%), los niveles de deuda en ALC se ven agravados por los bajos ingresos públicos. La relación entre deuda e impuestos ha aumentado considerablemente en la mayoría de los países de ALC desde 2013, lo que obliga a los gobiernos a dedicar una parte significativa de su gasto al pago de la deuda y deja menos fondos para otros servicios públicos. Los pagos anuales al servicio de deuda han representado una media del 18% de las exportaciones totales de los países de la región en 2023⁴³.

Aunque ALC no es un gran contribuyente a las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero –la región produce el 6,7% de las emisiones mundiales brutas–, es muy vulnerable al cambio climático⁴⁴. Entre 2016 y 2020, el flujo anual medio de financiamiento

⁴¹ Aruna Chandrasekhar y Yanine Quiroz, “O&A: Can Debt-for-Nature “Swaps” Help Tackle Biodiversity Loss and Climate Change?”, *Carbon Brief*, 16 de julio de 2024.

⁴² OCDE, *Government at a Glance: América Latina y el Caribe 2024*, (OECD Publishing, 2024), 15.

⁴³ Banco Mundial, “*International Debt Report 2023*”, (Banco Mundial, 2023), 50.

⁴⁴ OCDE, “*Environment at a Glance in Latin America and the Caribbean: Spotlight on Climate Change*”, (OCDE, 2023), 10.

climático movilizado hacia ALC fue del 17% del total, el 81% del cual fueron préstamos en lugar de subvenciones, lo que agravó aún más la crisis de deuda de la región⁴⁵.

ALC alberga cerca del 50% de la biodiversidad mundial, posee el 33% de los recursos hídricos mundiales y cuenta con el 23% de los bosques del planeta⁴⁶. Entre 1990 y 2020, la proporción de cubierta forestal regional disminuyó del 53% al 46% del territorio total⁴⁷. La pérdida de bosques se debe principalmente al cambio de uso del suelo para la agricultura, la producción maderera y la expansión urbana⁴⁸.

Las economías de la mayoría de los países de ALC dependen de los recursos naturales, lo que significa que para aumentar los ingresos de exportación y pagar las deudas, los países tienen que, por ejemplo, ampliar sectores de la economía como la agroindustria, la minería o la extracción de combustibles fósiles⁴⁹. El concepto de canje de deuda por naturaleza ha resurgido en un contexto en el que los peligros relacionados con el clima y la biodiversidad afectarán significativamente a estos sectores clave de las economías de los países.⁵⁰

Fig. 2: Canjes de deuda por naturaleza en América Latina 1987-2021

⁴⁵ Carola Mejía, "[Climate crisis, debt and recovery in a context of multiple crises. A look from a Climate Justice perspective in Latin America and the Caribbean](#)", (Latindadd, 2021), 17.

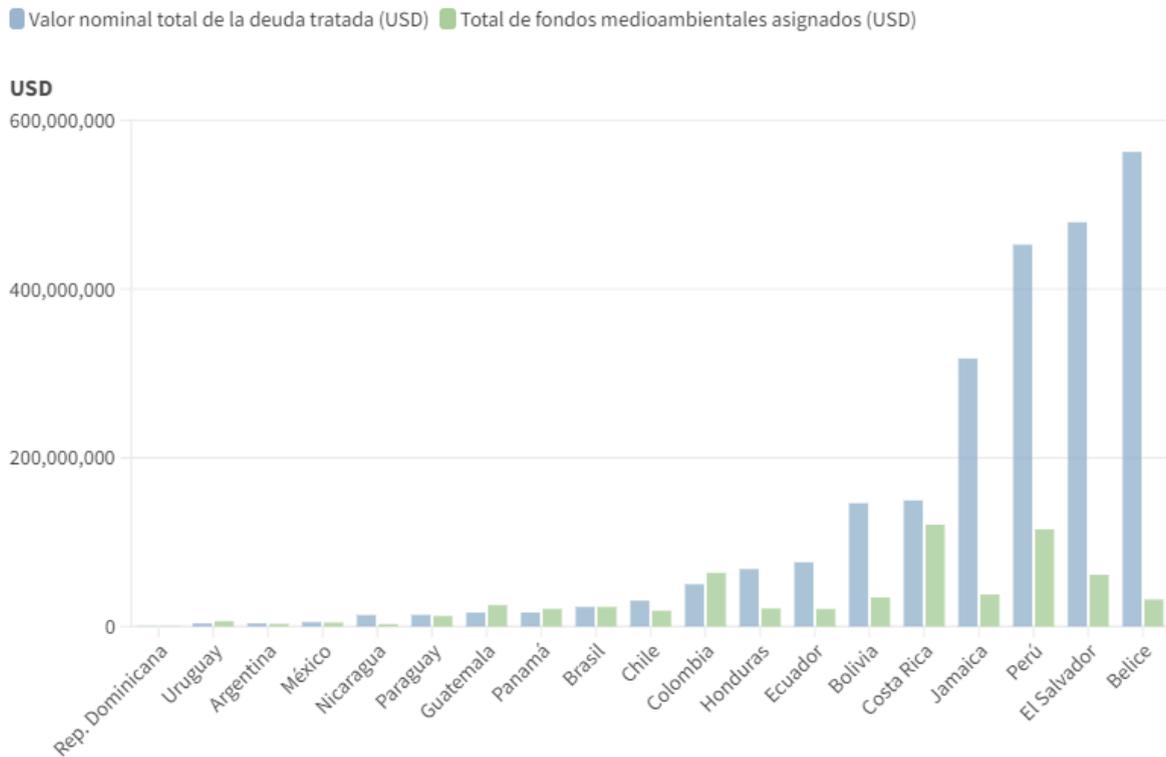
⁴⁶ OCDE et al., "[Latin American Economic Outlook 2022: Towards a Green and Just Transition](#)", (OCDE, 2022), 171.

⁴⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "[Estadísticas e Indicadores: Environmental - CEPALSTAT Statistical Databases and Publications](#)", consultado el 7 de agosto de 2024.

⁴⁸ OCDE, "[Environment at a Glance in Latin America and the Caribbean: Spotlight on Climate Change](#)", 28.

⁴⁹ Carola Mejía, "[Climate crisis, debt and recovery in a context of multiple crises. A look from a Climate Justice perspective in Latin America and the Caribbean](#)", 10.

⁵⁰ OCDE, "[Environment at a Glance in Latin America and the Caribbean](#)", 15.



Fuente: Zero Carbon Analytics, African Natural Resources Management and Investment Center



Canjes de deuda por naturaleza en América Latina y el Caribe

Los primeros canjes de deuda por naturaleza del mundo tuvieron lugar en países de ALC. Desde que Bolivia firmó el primero en 1987, se han realizado canjes en otros 19 países de la región (Figura 2).

La aceptación de los canjes de deuda por naturaleza no ha sido universal. En 1989, por ejemplo, Brasil rechazó el modelo alegando que los actores extranjeros no debían tener derecho a dictar cómo se protegían los recursos naturales nacionales. El entonces Presidente José Sarney declaró: "La Amazonia es nuestra... Al fin y al cabo, está situada en nuestro territorio", y criticó a "las grandes potencias u organizaciones internacionales... que vinieran a dictarnos cómo defender lo que nos corresponde defender"⁵¹. Desde entonces, Brasil ha firmado dos canjes de deuda por naturaleza en 2002 y 2010, en los que se trataron USD entre 2,19 millones y USD 21 millones de deuda nominal, respectivamente⁵².

Bolivia

El primer canje de deuda por naturaleza tuvo lugar en Bolivia. Conservación Internacional adquirió USD 650.000 de la deuda externa boliviana de USD 4.000 millones (Fig. 3)⁵³ a cambio del compromiso de crear tres áreas de conservación que abarcan 1,5 millones de hectáreas⁵⁴, adyacentes a la reserva de biosfera de Beni en la cuenca amazónica, y del establecimiento de un fondo de operaciones de USD 250.000 para gestionar el área, al

⁵¹ Eugene Robinson, "[Brazil Angrily Unveils Plan for the Amazon](#)", *Washington Post*, 7 de abril de 1989.

⁵² Datos de: African Natural Resources Management and Investment Centre, "[Debt-for-Nature Swaps - Feasibility and Policy Significance in Africa's Natural Resource Sector](#)", 69-73.

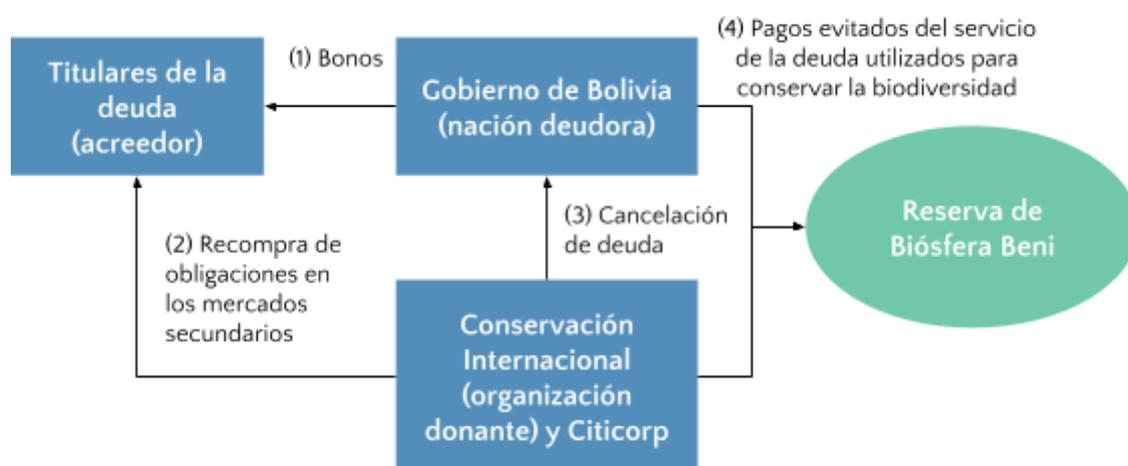
⁵³ John Willis et al., "[Green Debt Swaps - Firmly on the Agenda](#)", (Planet Tracker, julio de 2021), 5.

⁵⁴ Barbara Bramble et al., "[A Brief Summary of Debt-for-Nature Swaps](#)". (Agency for International Development, 1988), 2.

que Bolivia aportó USD 100.000 en moneda local.⁵⁵ Citicorp Investment Bank actuó como agente de Conservación Internacional para comprar la deuda a otros prestamistas en el mercado secundario⁵⁶. Los bonos se compraron con un descuento del 85%, por USD 100.000, financiados por Conservación Internacional.

El acuerdo llegó con algunos problemas. Al principio, muchos bolivianos consideraron que el país había cedido su soberanía al grupo ecologista internacional⁵⁷. El gobierno boliviano tardó en desembolsar los fondos en moneda local, y surgieron disputas sobre el uso de tierras de conservación adicionales, conocidas como zonas "búffer" o áreas de amortiguamiento, ya que las decisiones no se basaban en acuerdos entre los grupos ecologistas locales, el gobierno y las comunidades locales⁵⁸. El canje designó unilateralmente que la tierra estuviera bajo control del gobierno boliviano, deteniendo los esfuerzos de los pueblos indígenas por obtener la tenencia de la tierra en las zonas de la reserva. Además, el acuerdo imponía restricciones a las actividades tradicionales de las comunidades indígenas que se consideraban "perjudiciales" para la conservación de los bosques y otorgaba concesiones madereras para operar en los alrededores de la reserva⁵⁹.

Fig. 3: Canje trilateral de deuda por naturaleza de Bolivia en 1987



Fuente: Adaptación de Zero Carbon Analytics de [Willis et al.](#)

Costa Rica

En 1988, Costa Rica estableció un programa de deuda por naturaleza de USD 5,4 millones para crear un Fondo de Conservación de Recursos Naturales compuesto por bonos cuyos intereses pagarían diversos proyectos de conservación. A cambio de sus pagarés, Costa Rica ofreció bonos al 75% de su valor nominal⁶⁰. Estos bonos estaban nominados en moneda local, con un vencimiento de hasta seis años y un interés medio del 25%. Organizaciones internacionales aportaron los fondos para comprar la deuda, entre ellas Nature Conservancy, WWF, Asociación Ecológica La Pacífica y Pew Charitable Trust, entre otras⁶¹. Los fondos se destinaron a ampliar, gestionar y proteger muchos de los parques

⁵⁵ Occhiolini, "Debt-for-Nature-Swaps", 30.

⁵⁶ John Willis et al., "Green Debt Swaps – Firmly on the Agenda", 5.

⁵⁷ Occhiolini, "Debt-for-Nature-Swaps", 8.

⁵⁸ Occhiolini, "Debt-for-Nature-Swaps", 8.

⁵⁹ Steven Freeland y Ross Buckley, "Debt-for-Nature Exchanges: Using External Debt to Mitigate Environmental Damage in Developing Countries", *West Northwest Journal of Environmental Law*, 16°. Invierno de 2010: 4.

⁶⁰ Barbara Bramble et al., "A Brief Summary of Debt-for-Nature Swaps". 4.

⁶¹ Bramble et al., "A Brief Summary of Debt-for-Nature Swaps", 4.

nacionales de Costa Rica, y a construir infraestructuras para el turismo y la investigación⁶². Sin embargo, los costos fijos de los parques, establecidos por ley, consumieron el 90% de los fondos públicos presupuestados. Así pues, no se destinó dinero público a nuevos programas, como la reforestación o las iniciativas que implican a la población local⁶³.

En 1989, Costa Rica fue el primer país en implicar a los gobiernos acreedores en un nuevo programa de canje de deuda por naturaleza. El gobierno de los Países Bajos compró USD 33 millones de la deuda de los bancos comerciales de Costa Rica - en lugar de aliviar su deuda oficial⁶⁴. A su vez, el monto de este programa disminuyó cuando el gobierno costarricense redujo la tasa de amortización de los bonos del 70% al 30% del valor nominal después de que el precio de mercado de la deuda del gobierno cayera en el mercado secundario, reduciendo así la cantidad pagada a los grupos ecologistas por la conservación.⁶⁵ Además, los bonos ambientales emitidos en el marco del canje arrojaron tipos de interés inferiores a la tasa de inflación (un interés del 15% frente a una tasa de inflación del 25%), lo que dio lugar a un interés real negativo e hizo menos atractiva a la inversión⁶⁶.

Ecuador

En 1987, la Fundación Natura, el principal grupo conservacionista privado de Ecuador, obtuvo un acuerdo con el gobierno que le permitía canjear hasta USD 10 millones de deuda por bonos en moneda local⁶⁷. Estos bonos debían utilizarse exclusivamente para financiar actividades de conservación y mejora de los parques nacionales de Ecuador. WWF se ofreció a comprar el primer millón de dólares de deuda⁶⁸. El gobierno proporcionó los bonos por el importe total del pagaré de la deuda -el 100% del valor nominal- y los convirtió a moneda local al tipo de cambio oficial⁶⁹. Sin embargo, Ecuador ha compensado parcialmente esta ayuda amortizando su deuda a un tipo de cambio considerablemente inferior al del mercado y emitiendo bonos ambientales nacionales con tipos de interés inferiores a la tasa de inflación⁷⁰.

Ecuador cerró en mayo de 2023 el mayor acuerdo de deuda por naturaleza del mundo hasta la fecha⁷¹. El acuerdo permitió a Ecuador convertir USD 1.600 millones de deuda existente en un préstamo azul de USD 656 millones -destinado a financiar actividades que promuevan el uso sostenible de los recursos oceánicos y marinos- emitido como un bono por el banco de inversión Credit Suisse⁷². De este modo, se condonarán los intereses de una parte de la deuda a cambio de la protección de las islas Galápagos. El préstamo, que se reembolsará en 18 años, también aportaría unos USD 18 millones anuales para conservar las aguas que rodean la isla⁷³.

La herramienta consiste en transferir la soberanía del área marina natural a una entidad privada, el Fondo Galápagos Life (GLF)⁷⁴, cuestión que ha generado gran controversia. Otra cuestión es que los "préstamos azules" pueden incluir todo tipo de proyectos de inversión

⁶² Bramble et al., "[A Brief Summary of Debt-for-Nature Swaps](#)", 4.

⁶³ Bramble et al., "[A Brief Summary of Debt-for-Nature Swaps](#)", 5.

⁶⁴ Occhiolini, "[Debt-for-Nature-Swaps](#)", 29.

⁶⁵ Occhiolini, "[Debt-for-Nature Swaps](#)", 9.

⁶⁶ Occhiolini, "[Debt-for-Nature-Swaps](#)", 17.

⁶⁷ Bramble et al., "[A Brief Summary of Debt-for-Nature Swaps](#)", 6.

⁶⁸ Bramble et al., "[A Brief Summary of Debt-for-Nature Swaps](#)", 6.

⁶⁹ Bramble et al., "[A Brief Summary of Debt-for-Nature Swaps](#)", 6.

⁷⁰ Occhiolini, "[Debt-for-Nature-Swaps](#)", 13.

⁷¹ "[Ecuador to boost protection of Galápagos in biggest debt-for-nature deal ever](#)", *Mongabay*, 11 de mayo de 2023.

⁷² Latindadd, "[Galapagos deal: an ignominious legacy](#)", 25 de mayo de 2023.

⁷³ Latindadd, "[Galapagos deal: an ignominious legacy](#)".

⁷⁴ Latindadd. "[Galapagos deal: an ignominious legacy](#)".

relacionados con el océano, incluidas actividades como la construcción de puertos o la minería en los fondos marinos que pueden causar daños a los ecosistemas marinos costeros e impedir a las comunidades costeras acceder a sus fuentes tradicionales de alimentos⁷⁵. Según Latindadd, el canje, además, tiene limitaciones en materia de supervisión y aplicación, así como falta de transparencia y rendición de cuentas y poca claridad sobre los posibles riesgos fiscales para Ecuador⁷⁶.

⁷⁵ [“Galápagos: ¿Canje de deuda por conservación o cuidado de la vida?”](#), Acción Ecológica, 11 de julio de 2023.

⁷⁶ Latindadd, [“Initial Assessment of Galapagos Debt-for-Nature Swap: A Look from Civil Society after One Year of Operations”](#), 7 de mayo de 2024. 11.