

Acción climática para el desarrollo sostenible en América Latina: la necesidad de enfoques multilaterales

Climate Action for Sustainable Development in Latin America: The Need for Multilateral Approaches

Irene Mia

Investigadora principal sobre conflictos, seguridad, desarrollo y América Latina,
International Institute for Strategic Studies

Irene.Mia@iiss.org

Juan Pablo Medina Bickel

Investigador asociado sobre conflictos, seguridad, desarrollo y América Latina,
International Institute for Strategic Studies

juanpablo.bickel@iiss.org

■

Resumen

Este artículo analiza los mecanismos multilaterales de financiación y las plataformas políticas para hacer frente a la deforestación y crear un desarrollo sostenible en la Amazonía; también expone los retos y las limitaciones de las soluciones que se han aplicado. Se argumenta que los enfoques multilaterales sobre cooperación técnica y mecanismos financieros innovadores serán clave para el éxito de la adaptación y la creación de resiliencia en la región y en el mundo.

■

Abstract

This article reviews multilateral financing mechanisms and political platforms to address deforestation and create sustainable development in the Amazon; they also expose challenges and limitations of the solutions that have been implemented. It is argued that multilateral approaches on technical cooperation and innovative financial mechanisms will be key to successful adaptation and resilience building in the region and the world.

■

Palabras clave

Arquitectura multilateral verde, mitigación, crecimiento inclusivo, América Latina, Amazonía, cooperación, financiación climática, COP

■

Keywords

Green multilateral architecture, mitigation, inclusive growth, Latin America, Amazon, cooperation, climate finance, COP

Acción climática para el desarrollo sostenible en América Latina: la necesidad de enfoques multilaterales*

*Irene Mía
y Juan Pablo Medina Bickel*

La mitigación, la adaptación y el aumento de la resiliencia ante la aceleración del cambio climático (incluido el freno a la deforestación) son fundamentales para reforzar los fundamentos del crecimiento y el desarrollo sostenibles, tal como se destaca de forma contundente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y en la Convención Marco sobre el Cambio Climático-Acuerdo de París. El desarrollo sostenible tiene aspectos sociales, económicos y medioambientales que están interrelacionados y deben avanzar simultáneamente para lograr un progreso duradero en todos los frentes.¹

Esto es de particular importancia para América Latina, dada su elevada exposición y vulnerabilidad al calentamiento global en un contexto de escasa capacidad para diversificar los modelos económicos y de pobreza y desigualdad generalizadas.² El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estima

* Traducción al español de Alexander Smith.

¹ Luis Gomez-Echeverri, "Climate and Development: Enhancing Impact through Stronger Linkages in the Implementation of the Paris Agreement and the Sustainable Development Goals (SDGs)", en *Phil. Trans. R. Soc. A*, vol. 376, núm. 2119, 20160444, mayo de 2018, en <https://royalsocietypublishing.org/doi/10.1098/rsta.2016.0444> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

² Hans-Otto Pörtner *et al.*, (eds.), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental*

que para 2050 el costo de los daños relacionados con el cambio climático en la región ascenderá a USD 100 000 millones anuales.³ A esto hay que añadir los costos socioeconómicos (en términos de aumento de la pobreza y la inseguridad alimentaria, así como de pérdida de ganancias de desarrollo y productividad) asociados al impacto del calor extremo y los cambios en los patrones de precipitación sobre la estructura productiva de la región.

En el contexto posterior a la pandemia de covid-19, en el que la capacidad fiscal de los países latinoamericanos ha quedado muy reducida,⁴ y dado que tanto el impacto como las soluciones a la crisis climática trascienden las fronteras nacionales, los enfoques multilaterales parecen ser el único camino viable. Se necesitan más que nunca marcos regionales (e internacionales) y mecanismos financieros eficaces para llevar a cabo una política de acción climática exitosa. Revertir el proceso de destrucción y degradación de la selva amazónica es un ejemplo, no sólo porque el bioma se extiende por nueve países (Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam, Venezuela y Guayana Francesa), sino también por su importancia para mitigar el cambio climático y por la urgencia de crear alternativas económicas en una región asolada por la pobreza y el delito (ambiental y de otro tipo), con repercusiones negativas en la estabilidad regional.

Aunque existen varios mecanismos multilaterales de financiación y plataformas políticas para abordar la deforestación y crear un desarrollo sostenible en la Amazonía, una serie de deficiencias han impedido su pleno éxito. Serán necesarias reflexiones y soluciones nuevas para aprovechar la arquitectura actual y lograr avances significativos.

Panel on Climate Change, Ginebra, IPCC, 2022, en https://report.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

³ Estefanía Jiménez y Gloria Visconti, “Un enfoque transformador: Alianza del BID y el GCF para la Acción Climática en América Latina y el Caribe”, en IADB, 2 de febrero de 2023, en <https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/es/un-enfoque-transformador-alianza-del-bid-y-el-gcf-para-la-accion-climatica-en-america-latina-y-el-caribe/> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

⁴ El lanzamiento de programas de estímulo de emergencia en toda la región provocó un fuerte aumento en los niveles de deuda pública. El nivel de deuda como porcentaje del PIB de la región aumentó de 68% en 2019 a 77.4% en 2020 y se prevé que ronde 70% en el mediano plazo. Véase IMF, “World Economic Outlook Database, October 2022 Edition”, en <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/October> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

Instituciones y marco multilaterales: el *statu quo*

La arquitectura de gobernanza multilateral que abarca las políticas de mitigación y del cambio climático en la región amazónica se basa en dos pilares principales. El primero está vinculado a la participación de la región en los procesos y las reuniones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), incluidas las conferencias de las partes (COP) anuales y los acuerdos relacionados en las últimas tres décadas.⁵ El Acuerdo de París, firmado en la COP21 de 2015, fue un gran hito en este sentido. Estableció un marco multilateral para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) con el fin de mantener el calentamiento global por debajo de 2 °C respecto a los niveles preindustriales y, preferiblemente, por debajo de 1.5 °C.⁶ El Acuerdo requería que cada Estado miembro esbozara, comunicara y se comprometiera con las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) como forma de sentar las bases para una transición global hacia energías limpias, infraestructuras sostenibles y modelos económicos (incluyendo la agricultura y el uso del suelo). Las CDN de los países latinoamericanos se centran especialmente en la agricultura y los cambios en el uso del suelo y la silvicultura, sectores que representan más de 42% de las emisiones de GEI en la región, frente a 18% a escala mundial.⁷ También pretenden reducir la deforestación, especialmente en la selva amazónica, ya que se calcula que es actualmente la mayor fuente de emisiones de GEI en Brasil, el mayor

⁵ João Paulo Veiga y Miriam Garcia, "Latin America Climate Policy: An Analysis of the Nationally Determined Contributions (NDCs) from Argentina, Brazil, and Chile", en Giovanna França, Danilo Freire y Umberto Mignozzetti (eds.), *Natural Resources and Policy Choices in Latin America*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2020, pp. 21-43, en <https://www.kas.de/documents/273477/11528153/Natural+Resources+and+Policy+Choices+in+Latin+America.pdf/01c5ad74-1d04-a0f7-1fef-19449cb189d2?version=1.0&t=1612290449786> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

⁶ "El Acuerdo de París", en United Nations Climate Change, en <https://unfccc.int/es/acerca-de-las-ndc/el-acuerdo-de-paris> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

⁷ Alicia Bárcena et al., *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Una visión gráfica*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2018, en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42228/4/S1701215A_es.pdf (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

emisor de GEI de la región y el sexto del mundo.⁸ En este sentido, las CDN de Brasil pretenden reducir para 2030 la emisión de GEI del país en 50% por debajo de los niveles de 2005, frenando la huella de sus sectores forestal, agrícola y ganadero, y al mismo tiempo buscando el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza.⁹

Sin embargo, las CDN no son jurídicamente vinculantes para los países, y su aplicación depende de la adopción de legislación nacional, que a menudo va por detrás de los acuerdos internacionales. Por ello, en los últimos años se han puesto en marcha una multitud de iniciativas en el marco de las COP para impulsar la acción nacional, entre ellas, el compromiso de más de 100 países (incluidos los de la Amazonía) durante la COP26¹⁰ de 2021 de poner fin a la deforestación para 2030, la propuesta del presidente colombiano, Gustavo Petro, en la más reciente COP, de crear un fondo multilateral con Brasil y Venezuela para luchar contra la deforestación y estimular el desarrollo económico local inclusivo en la Amazonía.¹¹

El segundo pilar de la gobernanza multilateral climática tiene un alcance más regional y se asienta en dos marcos de cooperación regional. Por un lado, el Tratado de Cooperación Amazónica firmado por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela en 1978, y la correspondiente Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), la única organización intergubernamental de los países amazónicos, creada en 2002. La OTCA tiene su sede en Brasilia y proporciona asistencia técnica y capacidades a sus

⁸ Hasta el 2019, de acuerdo con el Climate Watch Data, “Historical GHG Emissions”, en https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?end_year=2019&start_year=1990 (fecha de consulta: 4 de abril de 2023)

⁹ República Federativa de Brasil, “Paris Agreement. Nationally Determined Contribution (NDC)”, 21 de marzo de 2022, en <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Updated%20-%20First%20NDC%20-%20%20FINAL%20-%20PDF.pdf> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

¹⁰ Véase Georgina Rannard y Francesca Gillett, “COP26: World Leaders Promise to End Deforestation by 2030”, en BBC News, 2 de noviembre de 2021, en <https://www.bbc.co.uk/news/science-environment-59088498> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

¹¹ “Un frente común para salvar la selva amazónica planteó Presidente Petro en COP 27 de Egipto”, en Ministerio de Relaciones Exteriores (Colombia), 11 de septiembre de 2022, en <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/frente-comun-salvar-selva-amazonica-plan-teo-presidente-petro-cop-27-egipto> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

Estados miembros para proteger el bioma amazónico mediante un sistema de vigilancia interregional, con el apoyo técnico del Gobierno brasileño.¹² Por otro lado, el Pacto de Leticia por la Amazonía, que firmaron Bolivia, Brasil, Ecuador, Colombia, Guyana, Perú y Surinam en 2019 que busca identificar soluciones multilaterales a la deforestación y atajar sus causas estructurales mediante el intercambio de buenas prácticas y capacidades operativas.

En cuanto a la financiación climática, un factor crucial para el éxito de los esfuerzos de mitigación en la Amazonía, existen varios mecanismos multilaterales importantes, aunque la mayor parte se ha producido (y sigue produciéndose) de forma bilateral.¹³ Actualmente, el mayor de ellos es el Fondo Amazonía, una iniciativa financiera puesta en marcha por Alemania y Noruega en 2008 —y gestionada por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES)— con el fin de recaudar donaciones para luchar contra la deforestación y promover prácticas sostenibles en la Amazonía brasileña. Como primer y mayor fondo de crédito de carbono REDD+ del mundo, esta iniciativa ha recibido donaciones de Noruega, Alemania y Petrobras, con un compromiso acumulado de USD 1200 millones.

A nivel global, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), creado como mecanismo financiero de la CMNUCC, ha desembolsado más de USD 4000 millones y movilizado de otras fuentes casi USD 40 000 millones para proyectos de mitigación del cambio climático en más de 160 países.¹⁴

¹² “Project Monitoring Forest Cover in the Amazon Region/Monitoring Deforestation, Forest Use and Changes in Land Use in the Pan-Amazon Forest”, en Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO), en http://otca.org/en/ctp_otca_projetos/monitoring-project-of-forest-cover-in-the-amazon-region-monitoring-of-deforestation-forest-use-and-changes-in-land-use-in-the-pan-amazon-forest/ (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

¹³ Entre 2013 y 2015, la financiación bilateral aportó 73% de los recursos totales para proyectos en la selva amazónica, en contraste con 13% procedente de planes multilaterales. Ministry of Science, Technology and Innovations (MCTI), *Fourth National Communication of Brazil to the UNFCCC*, Brasilia, MCTI, 2020, p. 363, en <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/4a%20Comunicacao%20Nacional.pdf> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

¹⁴ “Climate Change Mitigation”, en Global Environment Facility (GEF), en <https://www.thegef.org/what-we-do/topics/climate-change-mitigation> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

También se han creado otros fondos mundiales en el marco de las conferencias de las partes, como el Fondo Verde para el Clima en la COP16.¹⁵

Más recientemente, los bancos multilaterales de desarrollo también han empezado a desempeñar un papel importante. En 2015, el Programa de Paisajes Sostenibles de la Amazonía (ASL, por sus siglas en inglés), dirigido por el Banco Mundial con el apoyo de diversas organizaciones multilaterales, incluyendo el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), fue aprobado por el FMAM como proyecto piloto regional para apoyar la conservación de la biodiversidad, detener la deforestación y mejorar los medios de vida de las comunidades locales con más de USD 700 millones en recursos financieros.¹⁶ El Banco Mundial también aprobó un préstamo de USD 1000 millones a Colombia en 2022, el mayor de la historia del país, para luchar contra el cambio climático, entre otras cosas mediante proyectos de mitigación. Del mismo modo, concedió un préstamo de USD 500 millones a Brasil en 2022, a través del primer enfoque de préstamos vinculados a la sostenibilidad del banco, para ayudar al país a cumplir sus objetivos de CDN y movilizar hasta USD 1400 millones en financiación privada adicional.¹⁷

El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el BID han tendido a operar en apoyo de los marcos de gobernanza regional existentes. El primero firmó un acuerdo con la OTCA para establecer el marco “Economía resiliente-Amazonía 2030” con el fin de promover acciones conjuntas para proyectos socioeconómicos en la cuenca amazónica en línea con las CDN de sus países miembros. El BID, por su parte, ha aportado USD 20 millones como capital semilla para proyectos que promuevan el desarrollo económico

¹⁵ “Introduction to Climate Finance”, en United Nations Climate Change, en <https://unfccc.int/topics/introduction-to-climate-finance> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

¹⁶ GEF, *Amazon Sustainable Landscapes Program (ASL)*, Washington, D. C., GEF, 2019, en https://www.thegef.org/sites/default/files/publications/wb_gef_asl_brochure_2019_en.pdf (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

¹⁷ Banco Mundial, “World Bank and Banco do Brasil Develop Innovative Climate Finance Solution”, comunicado de prensa, 22 de diciembre de 2022, en <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/12/22/banco-mundial-banco-do-brasil-desenvolvem-solucao-financiamento-climatico> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

sostenible como parte de una iniciativa a cinco años anunciada en la Segunda Cumbre Presidencial del Pacto de Leticia por la Amazonía.¹⁸ Ambas organizaciones también están involucradas en otras iniciativas de financiación climática, incluido en el Fondo de Bioeconomía Amazónica de USD 600 millones¹⁹ y las promesas de la CAF de asignar USD 25 000 millones a proyectos relacionados con el clima en América Latina y el Caribe para 2026.²⁰

Limitaciones de las soluciones multilaterales actuales

A pesar de los marcos multilaterales y de la financiación climática antes mencionados, el bioma de la selva amazónica se ha reducido en casi 14% desde la década de 1970.²¹ La tasa de deforestación en la Amazonía brasileña (que representa 60% de la extensión total de la selva tropical) registró un récord histórico en 1995, tras el cual se produjo una reducción constante. Esta tendencia a la baja se revirtió en 2015, y la deforestación alcanzó un récord de 15 años en 2021.²² Como consecuencia, en lugar

¹⁸ BID, “BID lanza iniciativa para el desarrollo sostenible de la región amazónica”, comunicado de prensa, 18 de marzo de 2021, en <https://www.iadb.org/es/noticias/bid-lanza-iniciativa-para-el-desarrollo-sostenible-de-la-region-amazonica> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

¹⁹ BID, “FVC aprueba Fondo para Bioeconomía de la Región Amazónica, sumándose a iniciativa del BID”, comunicado de prensa, 8 de octubre de 2021, en <https://www.iadb.org/es/noticias/fvc-aprueba-fondo-para-bioeconomia-de-la-region-amazonica-sumandose-iniciativa-del-bid> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

²⁰ Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), “CAF destinará USD 25.000 millones en los próximos cinco años para fomentar el crecimiento verde”, 8 de noviembre de 2021, en <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2021/11/caf-destinara-usd-25000-millones-en-los-proximos-cinco-anos-para-fomentar-el-crecimiento-verde/> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

²¹ Cálculo hasta 2017, de acuerdo con datos de Charlotte C. Smith *et al.*, “Old-growth forest loss and secondary forest recovery across Amazonian countries”, en *Environmental Research Letters*, núm. 16, 4 de agosto de 2021, en <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ac1701> (date consulted: April 4, 2023).

²² Sarah Coe *et al.*, *Deforestation in the Amazon*, Londres, The House of Commons Library (CDP 2021/0219), diciembre de 2021, p. 4, en <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CDP-2021-0219/CDP-2021-0219.pdf> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

de capturar dióxido de carbono, la selva amazónica se ha convertido ahora en un emisor neto.²³ Éste es el resultado de una serie de causas entrelazadas vinculadas a la ausencia de un Estado debilitado en la zona, modelos económicos extractivos y limitadas fuentes de ingresos sostenibles para las comunidades locales. Sin mencionar la voluntad política, que ha faltado especialmente durante la administración de Jair Bolsonaro (2019-2022).

El aislamiento socioeconómico de la región amazónica ha creado un círculo vicioso de pobreza y destrucción medioambiental, agravado por el aumento de los crímenes ambientales. Los modelos económicos extractivos centrados en despejar tierras para la ganadería y la agricultura son los principales impulsores de la deforestación. A pesar de su rica dotación de recursos naturales, la región amazónica presenta algunas de las tasas nacionales de pobreza más elevadas, incluyendo Brasil,²⁴ Colombia,²⁵ Ecuador,²⁶ y Perú.²⁷ En paralelo, la expansión de las economías ilícitas, sobre todo las relacionadas con el narcotráfico, ha erosionado aún más el alcance del Estado y ha aumentado los incentivos para que las comunidades locales se dediquen a actividades delictivas que socavan aún más la selva tropical (incluidas la minería y la tala ilegales). Por ejemplo, entre 2020 y 2021, la tasa de homicidios en el estado brasileño de Amazonas aumentó 58%,²⁸ ya que su posición estratégica para el narcotráfico se convirtió

²³ Luciana V. Gatti *et al.*, “Amazonia as a Carbon Source Linked to Deforestation and Climate Change”, en *Nature*, núm. 595, pp. 388-393, 14 de julio de 2021, en <https://www.nature.com/articles/s41586-021-03629-6> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

²⁴ “Mapa da Nova Pobreza”, en FGV Social, julio 2020, en <https://cps.fgv.br/MapaNovaPobreza> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

²⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Pobreza regional en Colombia”, en <https://www.undp.org/es/colombia/discursos/pobreza-regional-en-colombia> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

²⁶ Coordinación General de Estudios y Datos de Inclusión, “Pobreza y desigualdad. Tasa de pobreza por ingresos”, en infomies, en <https://info.inclusion.gob.ec/index.php/caracterizacion-poblacion-objetivo-ancusrext/pobreza-y-desigualdad-ancusrext/tasa-de-pobreza-por-ingresos-ancusrext> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

²⁷ Instituto Nacional de Estadística e Informática, “Pobreza”, en <https://m.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poverty/> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

²⁸ Cálculo propio, utilizando datos de “As mortes violentas mês a mês no país”, en Monitor da Violência, 1 de marzo de 2023, en <https://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2018/>

en un creciente foco de lucha entre grupos criminales. La deforestación también aumentó en un asombroso 50%.²⁹ Del mismo modo, la región amazónica colombiana, crucial para la producción y el transporte de coca, representó el 65% de la tierra deforestada del país en 2021 un aumento de 3.2 puntos porcentuales.³⁰

En este contexto, los crecientes esfuerzos de cooperación multilateral climática en la región se enfrentan a dos importantes retos. El primero gira en torno a las limitaciones financieras. En la COP26, 12 países desarrollados se comprometieron a destinar más de USD 12 000 millones a la protección de los bosques del planeta, incluida la Amazonía, con proyectos para detener y revertir la deforestación y situar a las comunidades indígenas en el centro de su ejecución.³¹ Sin embargo, hasta la fecha se ha entregado menos de una cuarta parte del total prometido. La escasez de recursos financieros limita la capacidad de los países para cumplir sus compromisos nacionales de detener la deforestación. Además, y de manera crucial, impide la adopción de estrategias y acciones para desarrollar alternativas económicas sostenibles para las comunidades locales, sin las cuales no se puede romper el círculo vicioso de la degradación medioambiental.

Un segundo reto, quizá menos evidente, está relacionado con el panorama cada vez más fragmentado de los acuerdos y marcos políticos. A lo largo

mortes-violentas-no-brasil/#/dados-mensais-2021?mes_2021=consolidado&estado=AM&crime=Todos%20os%20crimes%20violentos (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

²⁹ “Desmatamento na Amazônia chega a 10.781 km² nos últimos 12 meses, o maior em 15 anos”, en Imazon, 17 de agosto de 2022, en <https://amazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-chega-a-10-781-km%C2%B2-nos-ultimos-12-meses-maior-area-em-15-anos/> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

³⁰ Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, “Actualización de cifras de monitoreo de la superficie del bosque – Año 2021” en <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023983/023983.pdf> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

³¹ Department for Environment, Food & Rural Affairs, Foreign, Commonwealth & Development Office, Department for Business, Energy & Industrial Strategy, y Cabinet Office, “\$12 billion Donor Support to Halt and Reverse Forest Loss and Protect Land Rights”, comunicado de prensa, 2 de noviembre de 2021, en <https://www.gov.uk/government/news/12-billion-donor-support-to-halt-and-reverse-forest-loss-and-protect-land-rights> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

de la última década, una oleada de iniciativas inconexas y de objetivos que se solapan ha socavado aún más la acción por el clima; por ejemplo, el Pacto de Leticia, centrado en la lucha eficaz contra los incendios forestales, corre el riesgo de solaparse con la misión técnica de la OTCA. La fragmentación también se ha visto impulsada por las circunstancias políticas regionales y la creciente polarización. En tiempos recientes, el aislamiento diplomático de Venezuela ha excluido al país de la cooperación en el Pacto de Leticia, mientras que la postura de Bolsonaro sobre la protección del medio ambiente no sólo ha socavado las CDN de Brasil, sino también el importante papel que el país desempeña dentro de la OTCA.

El rumbo por seguir: diseñar soluciones multilaterales “verdes” eficaces para un crecimiento inclusivo

La creciente urgencia de hacer frente a la deforestación en la Amazonía como forma de reforzar la seguridad regional y climática apunta a la necesidad de una nueva reflexión sobre cómo potenciar y aprovechar mejor la arquitectura multilateral “verde” existente para lograr un mayor impacto climático y como base para un crecimiento más sostenible en la región.

Las circunstancias actuales parecen propicias a lo anterior por varias razones. Para empezar, la pandemia de coronavirus resaltó remarcadamente las profundas y generalizadas desigualdades que el actual modelo de desarrollo no tiene en cuenta como principales factores de la vulnerabilidad. Al hacerlo, planteó la necesidad de diseñar paradigmas de desarrollo más sostenibles, cuyo núcleo sea el crecimiento integrador. Afrontar la vulnerabilidad y la resistencia inadecuada al cambio climático tendrá que ser parte de la solución.

Además, el creciente ímpetu de la acción climática a escala mundial y el importante papel que desempeña la Amazonía en la seguridad climática global podrían ser aprovechados por los países de la región para asegurar más ayuda financiera y técnica internacional.

Por último, pero no por ello menos importante, el panorama político actual en países con una parte significativa de la Amazonía, como Brasil y Colombia, es un buen augurio para que la acción climática pase a ocupar

un lugar central en las agendas nacionales y para que se adopte un enfoque y una postura común en el ámbito regional en esta materia. Este último punto es especialmente prometedor, dada la escasa capacidad que tradicionalmente han mostrado los líderes regionales para articular posiciones comunes en el ámbito mundial. La protección del medio ambiente, las respuestas a los impactos del cambio climático y la necesidad de una transición energética ocupan un lugar destacado en el discurso de los presidentes recientemente elegidos en Brasil, Colombia y Chile, que también comparan la ambición de llevar a cabo la transición de sus países hacia un modelo de crecimiento más inclusivo.³²

La confluencia de los factores nacionales y mundiales mencionados debería impulsar nuevas soluciones, en especial en materia de financiación, que es uno de los principales retos para el éxito de la acción climática, como ya se ha señalado.³³ En este sentido, deben explorarse enfoques multilaterales y multipartitos más eficaces, basados en fuentes de financiación privadas, públicas y mixtas, en los que las instituciones financieras multilaterales y los bancos de desarrollo desempeñen un papel fundamental para garantizar la buena gobernanza y la supervisión.

Recientemente se han propuesto algunas ideas interesantes para movilizar la financiación climática garantizando al mismo tiempo la justicia climática. La petición de Petro de cambiar de deuda por naturaleza y la “agenda de Bridgetown” de la primera ministra de Barbados, Mia Mottley,

³² Es probable que, como efecto secundario, esto genere más financiación climática y apoyo por parte de países desarrollados con ideas afines. De hecho, Noruega y Alemania han anunciado que liberarán USD 1000 millones de la financiación prometida al Fondo Amazonía, que estaba congelada desde 2019. Reino Unido y Estados Unidos también se han ofrecido a contribuir a él. Véase Joe Lo, “Biden Promises to ‘Work with Congress’ to Fund Amazon Protection”, en *Climate Home News*, 13 de febrero de 2023, en <https://www.climatechangenews.com/2023/02/13/biden-promises-work-with-congress-fund-amazon-protection-brazil-us/> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

³³ De acuerdo con la OCDE, los países desarrollados no han logrado movilizar USD 100 000 millones anuales para financiamiento climático para 2020 según su compromiso en la COP15 de 2009. Aunque el financiamiento climático ha tenido una tendencia al alza desde 2016, alcanzó sólo USD 83 300 millones en 2020. Además, su composición parece sesgada hacia el sector público bilateral y multilateral, con una financiación privada movilizadora escasa y estancada. Véase OCDE, “Climate Finance and the USD 100 Billion Goal,” in *OECD Climate Change*, en <https://www.oecd.org/climate-change/finance-usd-100-billion-goal/> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

son ejemplos notables de lo mencionado. Las propuestas intentan encarar los enormes retos financieros a los que se enfrentan los países vulnerables al clima en el Sur Global al momento de adoptar medidas de mitigación del cambio climático en un contexto de recursos muy limitados, especialmente tras la pandemia de coronavirus. El canje de deuda por naturaleza de Petro supondría cancelar o reducir la deuda externa de los países de la Amazonía para liberar recursos que podrían invertirse en proyectos verdes. Esto también ayudaría a generar modelos económicos más sostenibles y fuentes alternativas de ingresos para la población local, con externalidades positivas para frenar los crímenes ambientales y crear un crecimiento inclusivo. A su vez, la “agenda de Bridgetown” establece una ambiciosa visión de una nueva arquitectura financiera internacional a prueba del cambio climático, cuya carga se repartiría de forma más equitativa entre los países desarrollados y en desarrollo (también vulnerables al cambio climático). En el centro del nuevo sistema financiero habría un fondo fiduciario para la mitigación del cambio climático, compuesto inicialmente por USD 650 000 millones en derechos especiales de giro liberados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), que luego estimularía la inversión privada hasta alcanzar los USD 2 billones. También se garantizaría la justicia climática mediante subvenciones por pérdidas y daños (financiadas con un impuesto de 2% sobre las exportaciones de combustibles fósiles), préstamos en condiciones favorables para la adaptación de los países vulnerables al cambio climático y cláusulas sobre catástrofes naturales para todos los préstamos bancarios.³⁴

³⁴ Para más información sobre el cambio de deuda por naturaleza de Petro, véase Sebastian Rodriguez, “Colombia’s New President Calls for Debt Swap to Protect the Amazon”, en Climate Home News, 10 de agosto de 2022, en <https://www.climatechangenews.com/2022/08/10/colombias-new-president-debt-swap-protect-amazon-rainforest/> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023). Para más detalles sobre la “agenda de Bridgetown”, véase Ministry of Foreign Affairs and Foreign Trade, Barbados, “The 2022 Bridgetown Initiative”, 23 de septiembre de 2022, en <https://www.foreign.gov.bb/the-2022-barbados-agenda/> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023). Véase también: Ashish Ghadiali, “Could Barbados Blueprint be a Marshall Plan for the Climate Crisis?”, *The Guardian*, 9 de noviembre de 2022, en <https://www.theguardian.com/environment/2022/nov/09/leaders-urged-to-reform-finance-to-aid-the-poor-hit-by-the-climate-crisis> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023), y Mengdi Yue y Christoph Nedopil Wang, “Bridgetown Initiative: A Transformation of Development Finance System for Improved Climate Adaptation and Resilience in Emerging Economies?”, en Green Finance & Development Center, 18 de diciembre de 2022, en <https://greenfdc.org/>

Las dos propuestas se basan en soluciones ya experimentadas, pero con vistas a ampliarlas sustancialmente (en particular, la idea de Petro)³⁵ y/o integrarlas en un proyecto coherente de desarrollo a prueba de cambio climático (“agenda de Bridgetown”). Además, su plan de aplicación se basa en esfuerzos multilaterales y multisectoriales, sobre todo en lo que se refiere a fuentes y mecanismos de financiación. También prevén un papel importante para las instituciones financieras multilaterales (incluido el FMI, pero también el BID y la CAF), como fuente de financiación, pero también como orquestador y catalizador más amplio de la financiación de la lucha contra el cambio climático mediante la provisión de instrumentos de financiación combinada (que reduzcan el perfil de riesgo para el capital privado), la asistencia técnica y la capacidad institucional.³⁶ Esto ya está ocurriendo, pero las dos propuestas impulsan para que ello suceda de forma mucho más sistemática y a gran escala.

Los enfoques multilaterales sobre cooperación técnica e intercambio de conocimientos también serán clave para el éxito de la adaptación y el aumento de la resiliencia en la Amazonía, la región y el mundo. Es probable que la actual alineación política “verde” en la región impulse los esfuerzos en este sentido.

Por último, y desde un punto de vista más general, una postura común en cuestiones medioambientales reforzará la influencia de los países amazónicos en los mecanismos y las negociaciones multilaterales, incluidas las COP, y es de esperar que sus resultados sean mejores que si actuaran en solitario. Lo anterior también podría aplicarse a las coaliciones de líderes

bridgetown-initiative-a-transformation-of-development-finance-system-for-improved-climate-adaptation-and-resilience-in-emerging-economies/ (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

³⁵ Para una breve historia de los canjes de deuda por naturaleza realizados hasta ahora, véase Clare Baldwin, Marc Jones y Simon Jessop, “Bankers Bet Billions on New Wave of Debt-for-Nature Deals”, en Reuters, 17 de noviembre de 2022, en <https://www.reuters.com/business/cop/bankers-bet-billions-new-wave-debt-for-nature-deals-2022-11-17/> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

³⁶ Véase Bo Li, Fabio Natalucci y Prasad Ananthkrishnan, “Cómo el financiamiento combinado puede ayudar a la transición climática de las economías emergentes y en desarrollo”, en IMF Blog, 15 de noviembre de 2022, en <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2022/11/15/how-blended-finance-can-support-climate-transition-in-emerging-and-developing-economies> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023).

con ideas afines que se enfrentan a problemas climáticos similares en todo el Sur Global. El llamado del presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva a una “OPEP de los bosques tropicales” en la COP27 de noviembre de 2022 podría ser un paso prometedor en este sentido. Prevé una alianza estratégica de Brasil, Indonesia y República Democrática del Congo (que representan conjuntamente 52% de los bosques tropicales primarios del mundo) en cuestiones de conservación y financiación.³⁷

³⁷ Patrick Greenfield, “Brazil, Indonesia and DRC in talks to form ‘Opec of rainforests’”, en <https://www.theguardian.com/environment/2022/nov/05/brazil-indonesia-drc-cop27-conservation-opec-rainforests-aoe> (fecha de consulta: 4 de abril de 2023)