

La carta del GETEM

Carta número 61, noviembre de 2024

Cambio climático y nuevo auge del endeudamiento en el convulso Mozambique por Eduardo Bidaurratzaga Aurre, Artur Colom Jaén, Elisa Sainz de Murieta Zugadi

Los efectos del cambio climático varían significativamente entre continentes, regiones y países con independencia de su mayor o menor contribución a nivel mundial a las emisiones de CO₂ y a la generación del calentamiento global.

[El caso de África es uno de los más destacados](#), dado que pese a su mínima contribución a las emisiones globales de gases de efecto invernadero, se estima que concentrará desproporcionadamente una buena parte de los efectos del cambio climático.

Asimismo, por otra parte, el conjunto del continente, el área subsahariana en particular, y especialmente algunos países en concreto, se enfrentan a [crecientes procesos de endeudamiento externo](#) que hacen sonar las alarmas de nuevo sobre el problema estructural de la deuda en la región.

La coincidencia en el espacio y en el tiempo de ambos fenómenos nos hace preguntarnos sobre la relación entre ellos, así como sobre posibles soluciones a la situación provocada por ambos. El caso de Mozambique es representativo de la confluencia de ambas realidades, e ilustra interesantemente muchos de los problemas y dificultades generadas por ellas, si bien todo ello enmarcado en el contexto de la [particular idiosincrasia del país](#).

Relación entre cambio climático y endeudamiento en África

El creciente impacto del cambio climático en el continente africano, aunque se muestra con destacadas diferencias entre unos países y otros, evidencia una serie de daños y perjuicios sobre diversos sectores económicos, su capacidad de generación de rentas, los desequilibrios de las cuentas públicas, y los niveles de endeudamiento.

Así, muchos análisis vinculan el aumento de las temperaturas, la reducción de las precipitaciones de lluvia, o los desastres naturales vinculados al cambio climático (sequías, inundaciones, ciclones, etc.) con una reducción de los ingresos en diferentes sectores de la actividad productiva en el continente. Los sectores agrícola, ganadero y pesquero son normalmente algunos de los más afectados en estos países, dado que el incremento de temperaturas, y tanto la reducción de recursos hídricos como las esporádicas inundaciones, afectan muy significativamente sobre las condiciones y niveles de producción. Por motivos diferentes, algo similar cabría decir respecto al sector turístico, entre otros, particularmente para el caso de los efectos sobre éste de diversos desastres naturales.

Como consecuencia de la disminución de los niveles de generación de renta y de la base impositiva vinculada a todo ello, parece razonable prever un efecto sobre la reducción de los ingresos públicos a recaudar por los gobiernos. Otro tanto cabría decir respecto al incremento del gasto público añadido en que éstos incurren y tendrán que seguir haciéndolo para hacer frente a dichos eventos climáticos extremos mediante políticas de mitigación y adaptación (rehabilitación o construcción de infraestructuras, puesta en marcha sistemas de protección social de emergencia, compensaciones monetarias a los hogares por pérdidas y daños...). Todo esto supone un alto coste para las arcas públicas, así como una seria amenaza para la sostenibilidad fiscal de sus presupuestos, de tal forma que en el medio/largo plazo los impactos del cambio climático sobre estas economías pueden acabar traduciéndose en niveles crecientes de déficit y endeudamiento público.

No obstante, pese a dichas concatenaciones lógicas de variables, la evidencia no necesariamente nos lleva a una correlación clara y directa entre ambas realidades. Es decir, si tomamos [indicadores de riesgo climático](#) para los países más endeudados del continente africano en función de sus los niveles de deuda externa o servicio de la deuda, los altos o bajos niveles de unas variables no siempre coinciden con altos o bajos niveles de las otras. Esto es algo que no debería sorprendernos, dado que los procesos de endeudamiento de los países del continente, tanto en el pasado lejano como recientemente, dependen de un amplio número de variables y circunstancias económicas, políticas y sociales, que incluyen de manera creciente el cambio climático y sus efectos, pero no de forma exclusiva ni siempre prioritaria. Así, las relaciones causa-efecto entre estos fenómenos no resultan obvias si bien, como veíamos, ambos están relacionados a diferentes niveles.

De hecho, para algunos países del continente, siendo Mozambique el caso más destacado, los altos niveles de endeudamiento conviven con altos niveles de riesgo climático, lo que le convierte en un interesante caso de análisis a este respecto.

El convulso Mozambique en el contexto del nuevo auge del endeudamiento

Mozambique es sin duda un país con una historia muy convulsa, donde han convivido diferentes formas de conflictos armados, enfrentamientos políticos, desequilibrios y ajustes macroeconómicos, desastres naturales y penurias sociales de diverso tipo, que se han prolongado de diferentes formas hasta nuestros días.

Así, desde su tardía participación en el proceso de descolonización y consiguiente logro de la independencia a mediados de los años 70, el desastre humanitario de la guerra civil hasta primeros de los 90 dio paso a la rehabilitación posbélica fuertemente apoyada por parte de la cooperación internacional, así como a un proceso de democratización y construcción de la paz con grandes limitaciones y deficiencias. Éste último ha estado desde entonces constantemente amenazado por el enfrentamiento, incluso con la vuelta a episodios de violencia armada, entre las dos principales fuerzas políticas previamente envueltas en el conflicto. La conflictividad política en el país, que con frecuencia emerge en el contexto de los [comicios electorales y las dudas sobre su transparencia y fiabilidad](#), siguen siendo una constante. Pese a ello, se sigue reproduciendo un sistema político donde el FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique) gobierna sin interrupción desde la independencia del país hace ya casi medio siglo.

Por otro lado, desde 2017, a todo ello hay que sumar el surgimiento de un nuevo brote de violencia armada vinculado a sectores radicalizados del Islam, mayormente centrado en la [norteña provincia de Cabo Delgado](#), en donde se ha producido en los últimos años un gran boom extractivo en el sector de los hidrocarburos.

Los años posteriores al fin de la guerra civil estuvieron marcados a su vez por diferentes problemas económicos (el alto endeudamiento externo, entre otros), así como por la respuesta a dicha situación en términos de aplicación de políticas de ajuste estructural impulsadas por parte de las instituciones financieras internacionales en la lógica del "[Consenso de Washington](#)". A la luz de las consecuencias de estas políticas sobre las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos, a partir de los años 2000 la condicionalidad macroeconómica y el enfoque pro-mercado fueron complementados con una agenda más social centrada en la reducción de la pobreza, y la inclusión del país en diversas iniciativas de alivio de la deuda.

A este respecto destacan las versiones mozambiqueñas de los Documentos Estratégicos de Reducción de la Pobreza (o PRSP- [Poverty Reduction Strategy Papers](#), por sus en inglés). Es decir, nos referimos a los diferentes Planes de Acción para la Reducción de la Pobreza (PARPA I 2001-05, PARPA II 2006-10, PARP 2011-14...) implementados en el país en las últimas décadas, y vinculados a la participación en diferentes iniciativas de alivio de la deuda, como HIPC ([Heavily Indebted Poor Countries Initiative](#)), MDRI ([Multilateral Debt Relief Initiative](#)), o la más reciente DSSI ([Debt Service Suspension Initiative](#)), con el objetivo de hacer frente a la crisis del COVID.

En general, en las últimas décadas una amplia serie de cambios se han producido en el país. Éstos se concretan, entre otros, en mejoras de algunos indicadores básicos de desarrollo como esperanza de vida, alfabetización o renta per cápita (pese a su muy baja posición relativa en términos de desarrollo humano a nivel mundial), alto crecimiento económico o rápida atracción de inversiones extranjeras (especialmente hacia un sector extractivo emergente).

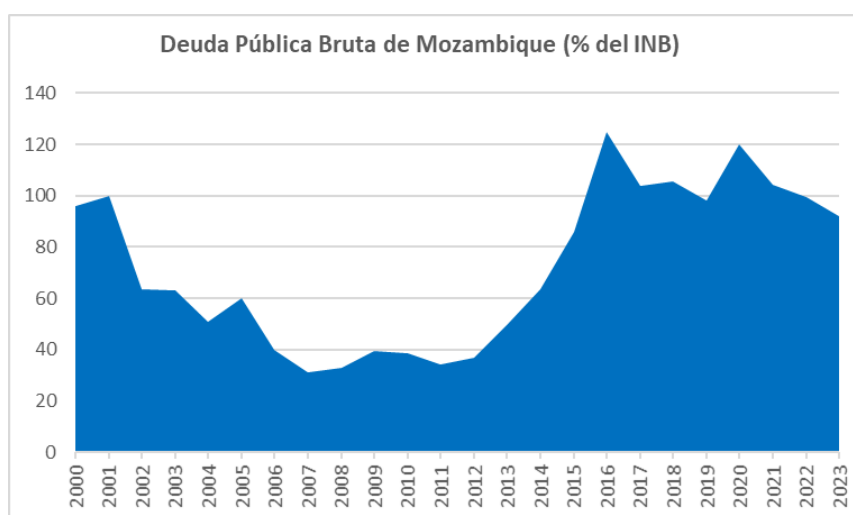
Pero dichas transformaciones se traducen, asimismo, en [un fuerte aumento de los niveles de endeudamiento en los últimos años](#), altas tasas de pobreza y desigualdad, bajos niveles transparencia en la gestión pública, y la persistencia diferentes formas de conflictividad social y política.

Si bien el boom de entrada de inversión extranjera hacia megaproyectos extractivos, tanto desde países del Norte como del Sur Global, generó inicialmente grandes expectativas (a día de hoy muchas de ellas ya frustradas), así como alabanzas de todo tipo por parte de organismos internacionales promotores de la ortodoxia neoliberal, todo ello ha provocado [diferentes efectos no deseados en el país](#). Entre ellos cabría destacar el aumento del riesgo de sobreendeudamiento, como consecuencia del rápido [incremento de inversión pública](#) en materia de infraestructuras vinculadas a esos megaproyectos y de la participación de empresas de propiedad estatal en los mismos.

Los problemas resultantes de todo ello se ven reforzados a su vez por la falta de transparencia y la escasa rendición de cuentas sobre el gasto gubernamental, relacionadas a su vez con [altos niveles de corrupción](#) en el país. Todo ello quedó muy de manifiesto cuando el conocido como "[Escándalo de las Deudas Ocultas](#)" estalló en 2016 al descubrirse que tres empresas estatales recibieron préstamos de más de 2000 millones de dólares sin el conocimiento del parlamento, ni del

FMI, ni de los donantes, y con implicación directa de altos mandatarios y funcionarios mozambiqueños, además de varios grandes bancos europeos y empresarios y contratistas de Oriente Medio.

En todo este contexto y, por tanto, como consecuencia de un proceso multicausal, los niveles de endeudamiento relativo de Mozambique han crecido muy significativamente en años recientes, tal y como se observa en el gráfico a continuación.



Fuente: FMI

Así, las estadísticas del Fondo Monetario Internacional revelan que la deuda pública con respecto al ingreso nacional bruto (INB) del país creció desde valores en torno al 31,2% en 2007 y del 38% en 2010 hasta datos por encima y en torno al 100% desde 2016 hasta la actualidad. En la misma línea, el [servicio de la deuda de Mozambique](#) aumentó del 1,8% del PIB en 2010 al 48,5% en 2021, pasando luego al 40% en 2022 según datos del Banco Mundial.

Efectos del cambio climático en Mozambique y posibles respuestas

En las últimas décadas Mozambique ha sido víctima de abundantes desastres naturales vinculados al cambio climático, como sequías, inundaciones, tormentas tropicales y ciclones, lo que posiciona al país en uno de los mayores niveles de riesgo climático del continente. Su propensión para sufrir con cierta frecuencia este tipo de desastres naturales se debe, en parte, a su ubicación geográfica, expuesta a fenómenos atmosféricos extremos por su extensa costa en el Océano Índico, formando un amplio canal frente a la costa oeste de Madagascar, y atravesado por 9 grandes ríos. De hecho, por término medio se estima que en el periodo 1980-2019 el país fue afectado por algún ciclón tropical o inundación cada dos años y por alguna sequía cada tres años.

En cualquier caso, en el último cuarto de siglo la intensidad y frecuencia de los mismos, así como sus efectos, han ido en [aumento como consecuencia del cambio climático](#). Por citar algunos de los eventos climáticos más extremos del nuevo milenio, en 2000-01 el país fue golpeado por inundaciones y un fuerte ciclón haciendo que medio millón de personas fueran desplazadas; posteriormente otros episodios de inundaciones se dieron en 2007 y 2013, seguidos de una fuerte sequía en 2016 provocada por el fenómeno del Niño.

Más recientemente, [en los últimos años cabrían destacar los siguientes](#): los [ciclones Idai y Kenneth, que en 2019](#), que con seis semanas de diferencia, provocaron en las zonas centro y norte del país la destrucción de infraestructuras, medios de vida, y más de 200.000 hogares, así como en torno a 160.000 personas desplazadas, unas 600 muertes, y una nueva crisis humanitaria que afectó a 2,5 millones de personas; [el ciclón Eloisa](#) en 2021 afectó a más de 400.000 personas, principalmente en las provincias centrales del país; el [ciclón Gombe ocasionó en 2022](#) una nueva emergencia humanitaria en el norte del país afectando a más de 700.000 personas; finalmente, en [2023 el ciclón Freddy](#) provocó la muerte de casi 200 personas y afectó a alrededor de un millón de personas en las provincias del centro y norte del país.

La recurrencia de episodios climáticos extremos como los mencionados, suponen en un país como Mozambique un mayor impacto sobre las condiciones de vida de la población afectada, dado que la gran vulnerabilidad del país vinculada además a sus altos niveles de pobreza y débiles infraestructuras económicas y sociales (transportes, salud, educación, saneamiento...) no hace sino agravar los drásticos efectos de estos desastres naturales.

Toda esta situación queda muy de manifiesto en su documento de Contribuciones Nacionalmente Determinadas (o NDC por sus siglas en inglés), que recoge el plan de acción climática de Mozambique en el marco del [Acuerdo de París](#), con el fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y poner en marcha estrategias de mitigación y adaptación ante el incremento de las temperaturas y la recurrencia de los fenómenos climáticos extremos.

Así, en el [NDC de Mozambique para el periodo 2020-25](#) se reconoce, en primer lugar, la particular exposición del país a ciclones, inundaciones y sequías, bien evidenciada en abundantes ocasiones en su pasado reciente y lejano. Del mismo modo, se enfatiza la importancia de los efectos de estos eventos climáticos extremos en términos de graves pérdidas humanas y económicas en sectores como: agricultura, ganadería, pesca, vivienda, infraestructuras de transporte, agua, saneamiento y energía.

Por todo ello, se hace especial hincapié en la necesidad de recursos, sin duda, muy superiores a los actuales. De hecho, la amplia serie de medidas, acciones, proyectos y políticas de adaptación y mitigación incluidas en su NDC requieren unas inversiones para el periodo 2020-25 con un coste estimado en torno a 7,5 billones de dólares, cuando su PIB nominal en 2022, por ejemplo, fue de 18 miles de millones dólares.

De este modo, incluso tras la puesta en marcha de acciones, medidas, proyectos y políticas de adaptación y mitigación como las propuestas en sus NDC por medio de un mayor acceso a financiación externa, es muy probable que un país con tan alto nivel de riesgo climático, como Mozambique, siga sufriendo en el futuro grandes pérdidas y daños de diverso tipo como consecuencia de los efectos del calentamiento global, dada su ubicación geográfica, y sus diferentes deficiencias y limitaciones en el ámbito de las infraestructuras económicas y sociales. Asimismo, sus altos niveles de endeudamiento de los últimos años, junto con la pérdida de credibilidad de sus autoridades en la gestión del problema de la deuda, así como de creciente deslegitimación política dentro y fuera del país, pueden dificultar su capacidad de acceso a recursos, y de respuesta y recuperación ante los impactos en situaciones de desastre, empeorando aún más su situación de vulnerabilidad previa.

Reflexiones finales

La creciente preocupación por el cambio climático, y sus amplios efectos socioeconómicos sobre diferentes regiones y continentes, incluido el nuevo auge del endeudamiento, cobra especial relevancia en el caso de muchos países africanos. Por ello, tiene sentido preguntarse sobre la supuesta coincidencia de estas dos realidades en África, intentando explorar las posibles conexiones y relaciones entre ellas.

El concatenamiento de variables vinculadas a ambos fenómenos en términos de causa-efecto puede parecer relativamente sencillo y lógico. No obstante, la evidencia empírica no permite establecer una relación directa y clara entre alto riesgo climático y altos niveles de endeudamiento, dado que el crecimiento del endeudamiento puede estar provocado por un amplio número de factores de diverso tipo, incluido el cambio climático, pero no necesariamente de forma preferente. Ello evidencia que las relaciones causa-efecto entre ambos fenómenos son complejas y multicausales, lo cual no quiere decir que la relación entre ambas realidades sea inexistente o poco significativa, especialmente en algunos casos.

De hecho, para países como Mozambique, la convivencia de altos niveles de indicadores de riesgo climático y endeudamiento evidencia la importancia de que ambos fenómenos formen parte de un análisis conjunto. En este caso se repite también la pauta general que establece que el rápido proceso de reendeudamiento en años recientes en el país tiene un origen multicausal, como se ha podido observar en las particulares circunstancias de su historia reciente.

No obstante, siendo Mozambique un país con alto riesgo climático y, por tanto, fuertemente castigado en las últimas décadas por fenómenos climáticos extremos como los previamente señalados, sus presupuestos públicos llevan ya largo tiempo siendo afectados, tanto en términos de ingresos como de gastos, por las consecuencias directas de los mismos, así como por políticas de mitigación y adaptación posteriores. Ahora bien, en ausencia de financiación extraordinaria desde el exterior es muy improbable que dichas acciones y políticas puedan llevarse a cabo en adelante con la intensidad necesaria sobre la base de recursos propios.

Por todo ello, de la misma forma que en el pasado lejano y reciente los programas de alivio de la deuda de carácter multilateral y/o bilateral han tenido en consideración muy diversas circunstancias excepcionales para los casos de países con más altos niveles de endeudamiento, parecería razonable la inclusión de criterios de riesgo climático en los análisis valorativos de nuevas iniciativas de condonación parcial o total de la deuda, y en la reformulación de las existentes. La situación actual para países como Mozambique, estaría ya suficientemente justificada en ese sentido. Téngase en cuenta que todo ello además se produce en un contexto en el que los [compromisos internacionales en materia de recursos financieros para la acción climática siguen llegando con retraso y en cuantías aún claramente insuficientes](#).

Dadas las deficiencias y limitaciones en el caso de Mozambique en materia de transparencia en la gestión de recursos públicos y buena gobernanza, todo ello deberá siempre estar sujeto a estrictos criterios de rendición de cuentas. Con todo, en las circunstancias actuales en que se encuentra el país, el reto de hacer frente a la insuficiencia de recursos para financiar las ambiciosas, pero inexcusables políticas de adaptación y mitigación, bien sea por la vía de nuevos fondos o de iniciativas de cancelación parcial o total de la deuda, debería ser prioritario.

En cualquier caso, ello no debería interpretarse nunca como un balón de oxígeno para un gobierno y un [sistema político fuertemente deslegitimado y que precisa de una urgente y profunda reforma](#). Mientras la inexcusable renovación democrática del país llega, es importante hacer frente de forma eficaz a los retos que el cambio climático y el reciente proceso de endeudamiento plantean. Y cuando ésta llegue, mejor pronto que tarde, todo ello ayudará además a mejorar su imagen y credibilidad en el contexto internacional y a atraer fondos o iniciativas de alivio de la deuda vinculadas a los compromisos de la también inexcusable lucha contra el cambio climático.

Conoce el [Grupo de Estudio de las Transformaciones de la Economía Mundial \(GETEM\)](#) y el resto de [Cartas publicadas](#)

