
RESUMEN EJECUTIVO



NAFTA **al fuego.** DEUDA CAMBIO climático en Argentina.

Este documento busca contribuir al entendimiento de las inter-causalidades entre deuda pública y cambio climático en Argentina, a la vez que propone cursos de acción tendientes a avanzar en el cumplimiento de los derechos humanos y ambientales en lo que respecta a las políticas de deuda. Se recomienda acudir al [documento completo](#) para profundizar en los hallazgos y consultar las fuentes pertinentes.

Programa de Justicia Fiscal
Agosto de 2023

Autores: Juan Pablo Bohoslavsky y
Francisco Cantamutto

Revisiones: Celeste Fernández,
Julieta Izcurdia y Pablo Vitale

Nafta al fuego

Deuda pública y cambio climático en Argentina¹

Índice

Crisis climática y de deuda: interdependencia	1
Cambio climático y desigualdades	3
La relevancia de los derechos humanos ante la intersección de la crisis climática y de deuda	6
Compromisos climáticos de la Argentina	10
La deuda pública de la Argentina	12
Deuda y degradación ambiental	13
El rol catalítico del FMI	15
Conclusiones	18
Recomendaciones	20

Crisis climática y de deuda: interdependencia

El sobreendeudamiento con el que carga el Estado argentino tiene una relación profunda e interdependiente con dos factores (la especialización productiva y la casi nula inversión para revertir el cambio climático) que tienen un impacto negativo sobre el ambiente, en particular sobre el calentamiento global. Si este nudo no se desata, la deuda externa seguirá siendo (de manera más o menos literal) nafta que se vierte al fuego.

Sintetizando al máximo las inter-causalidades entre deuda pública y cambio climático, las finanzas públicas determinan las políticas económicas y, en última

¹ Sobre los autores a cargo del trabajo: Juan Pablo Bohoslavsky es investigador del CONICET en la Universidad Nacional de Río Negro (Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Derechos, Inclusión y Sociedad, CIEDIS) y Francisco Cantamutto es investigador Adjunto del CONICET con sede de trabajo en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS UNS-CONICET). Ambos forman parte del [Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad](https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/09/Nafta-al-fuego-Deuda-publica-y-cambio-climatico-en-Argentina.pdf). El documento completo está disponible en <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/09/Nafta-al-fuego-Deuda-publica-y-cambio-climatico-en-Argentina.pdf>

instancia, el modelo económico prevalente en los países endeudados, llevando en muchos casos a una aceleración del cambio climático, sea por profundizar sesgos ineficaces –o directamente contraproducentes– en cuanto a la capacidad de renovación de los recursos naturales y el ambiente, o por impedir que se realicen las acciones necesarias de mitigación y adaptación.

Así, el peso de los servicios de la deuda y las exigencias de los acreedores inducen a los países a seguir rumbos no compatibles con las urgencias climáticas. Esto ocurre por diversas vías, que incluyen el ajuste fiscal (que limita los recursos disponibles para atender las acciones climáticas) y la modulación del patrón de reproducción económica, que comprende la inclusión de sesgos específicos en la política económica.

La necesidad de obtener divisas para cumplir con los servicios de la deuda presiona para la sobreexplotación de los recursos naturales e inversiones en sectores extractivos y la agroindustria, con una economía fuertemente orientada a la exportación de materias primas que generan ingresos rápidos de divisas aprovechando las ventajas comparativas existentes. Asimismo, limita los recursos fiscales disponibles para invertir en acciones climáticas.

Además, la crisis climática presiona a los Estados para que movilicen recursos tendientes a financiar la transición energética o, directamente, afrontar emergencias climáticas. Nuevas urgencias por eventos climáticos extremos suponen mayores costos para los Estados, que –al estar en permanente crisis fiscal– buscan resolver a través de deuda y seguros climáticos, lo cual a su vez eleva la dependencia del crédito. Al mismo tiempo, la mayor vulnerabilidad climática de los países de la región aumenta sus riesgos fiscales por cuanto aumenta el riesgo de shocks climáticos y de impago, así como el costo de los préstamos y la volatilidad macroeconómica.

Cambio climático y desigualdades

A nivel internacional, se han ido construyendo consensos en torno a la necesidad de lidiar con el cambio climático y sus consecuencias. Un hito fundamental fue **la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático** (1994), donde se reconoció el origen antropogénico del cambio climático y se derivó, de allí, la existencia de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, entre los países. Específicamente, se **estableció la obligación de los países desarrollados de aportar fondos y tecnología para alcanzar las metas comunes, evitando que los demás países tengan que comprometer su desarrollo para poder abordar el proceso de transición socio-energética.**

En este sentido, los países desarrollados se comprometieron en la COP15 en Copenhague, en 2009, a una meta colectiva de financiamiento climático de 100.000 millones de dólares por año desde 2020. Estas obligaciones se consolidaron en 2015 en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21) que se realizó en París (en vigor desde 2016). De hecho, fueron incorporadas como parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el Objetivo 13, Acción por el Clima.

Los países industrializados han sido y son los principales responsables por la emisión histórica de Gases de Efecto Invernadero (GEI), contabilizada en torno al 70% del acumulado desde 1850. Los países del G8 son responsables del 85% de las emisiones nacionales excesivas. América Latina y el Caribe, en cambio, genera alrededor del 11% de los GEI, pero es una región particularmente afectada por los efectos del cambio climático, afrontando el riesgo de una escalada de los costos de adaptación y mitigación.

Se han probado cambios en los ecosistemas terrestres, acuíferos y oceánicos en la región, que han impactado en la agricultura (en especial, los cultivos de soja, maíz y trigo) y la pesca, dos actividades centrales para la actividad económica local. Esto ha provocado amenazas severas a la seguridad alimentaria y de acceso al agua en la región, y ha llevado a un aumento de casos de desnutrición. Este carácter desproporcionado se refuerza no solo entre regiones, sino también entre grupos sociales. **El 10% de la población más rica del mundo generó el 52% de las emisiones de carbono acumuladas, mientras que el 1% más rico causó más que el doble de emisiones de carbono que el 50% más pobre entre 1990 y 2015.**

Finalmente, se debe señalar que la doble crisis de deuda y de emergencia climática exacerba las desigualdades existentes (entre ellas la de género) y se suman a las propias de las interseccionalidades. De modo que la carga de responsabilidades e impactos no sigue una misma distribución. Así como los países más pobres disponen de menos recursos tanto para lidiar con los efectos del cambio climático o adaptarse a él, como para cumplir con objetivos de reducción de emisiones, las personas de menores ingresos también se ven confrontadas con una situación equivalente.

Sin embargo, en ambos casos contribuyen muy poco al cambio climático, pero sufren de manera diferenciada sus consecuencias, y tienen menos recursos económicos para lidiar con este hecho: no pueden realizar las inversiones que les permitirían sortear los efectos más perniciosos del cambio climático. Este fenómeno tiene como reverso las riquezas y patrones de consumo de los países centrales, que se sostienen gracias al abastecimiento de materiales y servicios ecosistémicos de parte de economías más pobres, lo que da consistencia a la existencia de una deuda ecológica.

Por ello, los países centrales (y los sectores de mayores ingresos) están obligados a aportar mayores recursos. La cifra comprometida en la COP15 resulta marcadamente insuficiente ante las necesidades de inversión de los países periféricos y ante la responsabilidad por las emisiones previas. **Se calcula que se ha aportado menos de un cuarto de los fondos comprometidos, y que casi tres cuartos del financiamiento para acciones climáticas llegaron en la forma de**

crédito, es decir, incrementaron la deuda. De modo que los fondos comprometidos son insuficientes, no se cumplen y mayormente se utilizan como forma de incrementar la exposición de los países al endeudamiento.

El 93% de los países más vulnerables frente a la crisis climática se encuentran atravesando crisis de deuda o en grave riesgo de afrontarla. Frente a la necesidad imperiosa de movilizar recursos (sea financiando con recursos adicionales, sea liberándolos a través del alivio de deuda), **los Estados, los organismos internacionales y el sector privado han venido diseñando instrumentos financieros tendientes a afrontar la crisis ambiental y revertir el cambio climático.**

En términos generales, lo que se encuentra es que la mayor parte de las iniciativas ha reposado en mecanismos de mercado, donde los Estados no movilizan fondos suficientes, ni imponen límites estrictos al crédito hacia sectores contaminantes, ni obligan a tributar de manera creciente a esos sectores, sino que se limitan a ofrecer respaldo (garantía) de las inversiones, reduciendo el riesgo de la inversión o, visto al revés, elevando la ganancia esperada del capital privado, socializando los costos con la población del Estado prestatario.

En gran medida, la concepción, debate, negociación e implementación de la inmensa mayoría de los instrumentos financieros destinados a movilizar finanzas para la acción climática no forman parte de las discusiones que se llevan a cabo en el contexto de implementación y rendición de cuentas derivada de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

De hecho, también **se observa una particular disociación entre estas iniciativas y el rol de los capitales privados.** Por un lado, no se les obliga a participar de estos compromisos ante el cambio climático, quedando a voluntad de los actores corporativos hacerlo o no. Por el otro, el uso de instrumentos que emulan soluciones de mercado tienden a involucrarlos como inversionistas que pueden

aprovechar oportunidades rentables. Dicho de otro modo, **se les permite aprovechar como negocio la necesidad de invertir para cubrir acciones climáticas, pero no quedan comprometidos para lidiar con los riesgos involucrados en esa inversión** –que son transferidos a los Estados–.

La relevancia de los derechos humanos ante la intersección de la crisis climática y de deuda

Para que los derechos humanos sigan siendo relevantes en el periodo que atravesamos, es necesario profundizar, ampliar y priorizar tanto los conocimientos teórico-técnicos como el activismo político y social para hacer frente a la emergencia climática. Esta tarea de promover urgentemente la acción climática a través de normas, marcos y tácticas basadas en los derechos, es lo que se ha dado en llamar la climatización de los derechos humanos. Si bien el derecho internacional ha ido ampliándose y consolidándose en materia de obligaciones de actores estatales y no estatales en el ámbito de los derechos humanos en general y, en particular, de los derechos ambientales, tal proceso ha sido discontinuo, fragmentado, no exento de contradicciones, y con fuertes obstáculos en el camino.

Existe una amplia serie de instrumentos, declaraciones y directrices internacionales y regionales que reconocen, como un derecho autónomo, el disfrute de un ambiente sano, tanto en su faz individual como colectiva. La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en 2022 una resolución que expresamente “reconoce el derecho a un ambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano”. Este derecho se descompone, a su vez, en una serie de principios, como el de prevención (dada la irreversibilidad o efectos de largo plazo de la mayoría de los daños ambientales, evitar un daño es preferible a la remediación) y precaución (que sugiere no adoptar decisiones arriesgadas desde el punto de vista ambiental cuando no se conozcan fehacientemente sus posibles consecuencias), propios del derecho ambiental.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los Estados deben asignar hasta el máximo de sus recursos disponibles para asegurar la realización progresiva de los DESC y la mejora continua de las condiciones de vida (arts. 2 y 11), lo cual incluye, obviamente, las condiciones ambientales. Además de la obligación de progresividad se deriva la prohibición de regresividad tanto en términos del alcance normativo de los derechos como de los resultados de las políticas públicas que se implementen para su satisfacción. La CADH y el Protocolo de San Salvador ofrecen previsiones similares (artículos 26 y 1, respectivamente).

En el sistema interamericano, es valioso recuperar la resolución de la CIDH sobre “Emergencia Climática”. Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos”, de 2021, que vino a ratificar y ampliar la interpretación de la Corte IDH de 2017 en cuanto al contenido e implicaciones del derecho al ambiente en un rango amplio de aspectos sustantivos y procedimentales. Mientras la Opinión Consultiva de la Corte IDH de 2017 no contiene referencia alguna a la deuda, la Resolución de 2021 de la CIDH sí menciona de manera genérica el desafío del financiamiento de las acciones climáticas.

En cuanto a las medidas económicas con efectos regresivos sobre los derechos humanos, se debe recordar que, en principio, son inadmisibles, y que el Comité DESC de Naciones Unidas estableció una serie de estrictas condiciones que deben cumplirse a fin de poder reconocer la viabilidad jurídica de esas medidas por el plazo de vigencia de la causa que las justifica (Principio Rector 10). Sin embargo, es necesario precisar algunas cuestiones en relación con la aplicación del test del Comité DESC en materia ambiental.

Es imprescindible que se avance hacia una interpretación en la cual el relajamiento de estándares de protección ambiental, al que los Estados pueden recurrir a fin de generar mayores inversiones e ingresos de divisas como medios para restablecer la “sostenibilidad” de la deuda, no se reconozca como opción fiscal viable nunca, aun cuando pudiera parecer que concurren las condiciones exigidas por el Comité DESC para

la admisibilidad extraordinaria de medidas regresivas, según los requisitos del Comité DESC.

Ello en virtud de la irreversibilidad de la mayoría de los efectos adversos que ese tipo de medidas regresivas registran sobre los derechos ambientales, que hace, a su vez, que se vean comprometidos especialmente los requisitos de legitimidad, razonabilidad, proporcionalidad y contenido mínimo del derecho a un ambiente sano. **En cuanto a la reducción de impuestos a la industria fósil o la generación de otros incentivos fiscales hacia ese sector, debería considerárselas, en principio, medidas que conspiran contra la progresividad del derecho a un ambiente sano**, salvo que el Estado demuestre (enfaticamos este punto, se invertiría la carga de la prueba) que esa medida cumple con todas las condiciones para la admisibilidad de las medidas regresivas establecidas por el Comité DESC.

Los Estados prestatarios deben realizar evaluaciones de impacto de las políticas y reformas económicas (incluyendo la gestión de la deuda) sobre los derechos humanos. Los Principios Rectores sobre reformas económicas y derechos humanos son explícitos en cuanto a la obligación de considerar la incidencia de la deuda sobre el ambiente, como una derivación del principio de precaución. Esta provisión es una derivación del “principio de coherencia”, que exige la consistencia de las políticas estatales (políticas fiscales, sociales, laborales, ambientales, etc.) en el corto, mediano y largo plazo, de manera que no se menoscabe la capacidad del Estado para asegurar la realización de todos los derechos humanos, incluyendo los ambientales.

En cuanto a los acreedores, tanto los públicos (multi y bilaterales) como los privados registran obligaciones internacionales y regionales en el campo de la deuda y los derechos humanos, incluidos los ambientales. En cuanto a los acreedores oficiales, aquí solo se señalará que, a pesar de la insistencia de las instituciones financieras internacionales (sobre todo del FMI y el Banco Mundial) en autoperibirse por encima del derecho internacional de los derechos humanos, efectivamente registran obligaciones en este campo, tal como lo han

explicado tanto el Comité DESC como un número de titulares de mandatos de Procedimientos Especiales. El rol del FMI es particularmente relevante, por actuar a través de sus evaluaciones y recomendaciones como llave de acceso al financiamiento.

A pesar de la creciente retórica oficial del FMI, los riesgos ambientales han sido escasamente considerados, evaluando que su incorporación impone una carga excesiva sobre los países y resulta sumamente costosa. De hecho, sus programas de ajuste y reforma estructural tienden a reforzar la idea de que es posible un crecimiento infinito, y que especializaciones basadas en la sobreexplotación de recursos naturales son justificables en aras del pago de la deuda.

En lo que concierne a los Estados acreedores (tanto en su condición de prestamistas y donantes, como de integrantes de las IFIs), y como una derivación del principio de cooperación establecido en el Pacto DESC (arts. 1 y 11) y en la Declaración Universal sobre el Derecho al Desarrollo 1986 (art. 6), deben asegurarse de evitar que sus conductas perjudiquen previsiblemente el disfrute de los derechos humanos por las personas que vivan más allá de sus fronteras, contribuyendo a la creación de un entorno internacional que permita la realización de esos derechos.

Se debe recordar que **el principio de diligencia debida es transversal en las actividades financieras, también cuando son canalizadas hacia actividades con impacto (actual o potencial) sobre el ambiente.** También se debe señalar que **la participación de buena fe por parte de los acreedores en los procesos de reestructuración incluye el acuerdo de alivios de deuda (como la quita o canje de deuda, el reescalonamiento de los vencimientos, la reducción del servicio de la deuda y los intereses por mora).** De hecho, para el caso de los acreedores oficiales, tratándose de Estados u organismos internacionales compuestos por Estados, al haber suscrito acuerdos y compromisos internacionales en materia

de reducción de emisiones, su obligación de cooperar en contextos de deuda es aún mayor.

La sostenibilidad de la deuda, que incluye una dimensión ambiental, es un dato jurídico a destacar, aunque usualmente no es considerado seriamente por los ministerios de finanzas, los bancos centrales, las IFIs y los acreedores privados: a fin de cumplir con los estándares jurídicos internacionales y regionales pertinentes no alcanza con emitir un “bono verde” o expresar preocupación por el planeta en la revisión del Art. IV del FMI, si al mismo tiempo se insiste en incrementar actividades económicas con conocidas consecuencias adversas para la temperatura del planeta, y/o no se deja margen fiscal para invertir en el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación.

Compromisos climáticos de la Argentina

El Estado argentino ha asumido compromisos internacionales en materia de cambio climático. Ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y los instrumentos relacionados. En el marco de la Ley General del Ambiente N° 25.675 de 2002 y bajo el compromiso asumido a través del Acuerdo de Escazú para el acceso a la información (aprobado por Ley N° 27.566 de 2020), la Argentina estableció la obligación de realizar mediciones sobre las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional, tarea que cumplió en 2016 y 2020, comprometiéndose a no exceder la emisión neta de 359 MtCO₂eq para 2030. **A pesar de ello, las emisiones de dióxido de carbono y de metano continúan aumentando en el país. Argentina aporta, aproximadamente, el 1% de todos los gases de efecto invernadero que se emiten en el mundo.**

El problema de la Argentina no se restringe a la emisión de gases, sino que el país está expuesto a eventos climáticos extremos que no solo causan daños al ambiente y a la población directamente afectada, sino que –por su dependencia de exportaciones basadas en producciones primarias– pueden ocasionar desestabilización macroeconómica. **Para poder lidiar con los compromisos de los servicios de deuda el país se orienta cada vez más a este tipo de**

especialización productiva, que al mismo tiempo la expone de manera creciente ante eventos climáticos moderados y extremos. Cuando estos ocurren, la macroeconomía del país se desestabiliza (como en 2023, a merced de la sequía) y el Estado busca remediarlo buscando nuevos recursos, entre los que se destaca la deuda externa. Pero estos recursos vienen condicionados en un sentido no favorable a avanzar en la transición socio-energética, al priorizarse la generación rápida de divisas.

Argentina estimó los recursos que necesitaría para llevar adelante acciones climáticas. A partir de la Ley N° 27.520 de 2019 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global (y el Decreto 1030/20), se creó el Gabinete Nacional de Cambio Climático, espacio desde el cual se estimaron las necesidades para inversiones en adaptación y mitigación. **Se elaboró un Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, que propone 250 medidas. Se pudo estimar el costo de sólo 169 de estas, por un total de 296.594 millones de dólares.** Este costo no contempla gastos asociados a compensaciones sociales de personas perjudicadas –no sólo por el cambio estructural requerido, sino también por la afectación presente del daño ambiental causado por el sistema productivo al presente–. **El volumen de inversión está, pues, severamente subestimado. Con todo, representa el equivalente al 75% de la deuda pública total a finales de 2022.**

La comparación entre lo que se invierte en adaptación y mitigación, y lo que se destina al pago de la deuda resulta por demás significativa: al mismo tiempo que la Argentina atraviesa una crisis fiscal y de balanza de pagos por las obligaciones asociadas a la deuda, presenta una situación de urgencia para solventar las acciones climáticas que estima necesarias y perentorias. Por ello mismo, en el citado Plan Nacional se señala que se necesitará de “diversas fuentes de financiamiento”, sin asignarle una responsabilidad central al Estado y su capacidad recaudatoria: **no hay referencias a cambios o siquiera revisiones de una reforma tributaria que genere los recursos para cumplir con tal nivel de inversiones.**

En el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático no solo faltan referencias a una reforma fiscal en general, bajo preceptos de mayor justicia y progresividad, sino también respecto a la necesidad de revisar el esquema de subsidios a la industria fósil. Tampoco se resalta la necesidad de impulsar el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de fondos. La cooperación internacional aparece referida centralmente a objetivos de educación y mejoras en el plano institucional, mas no al acceso a fondos.

La deuda pública de la Argentina

El gobierno de Cambiemos (2015-2019) deterioró todos los indicadores de sostenibilidad de la deuda, elevando significativamente su valor absoluto y relativo (a PBI y exportaciones), y terminó por interrumpir los pagos de deuda generada en su propia gestión, en medio de una crisis económica generalizada, habiendo recurrido al préstamo más grande de la historia del FMI.

El gobierno del Frente de Todos reestructuró la deuda con acreedores privados en 2020 y renegoció un acuerdo de Facilidades Extendidas con el FMI en 2022 (para pagar el Stand By de 2018); en ambos casos desplazó el horizonte de pago, aunque reconoció la validez de las deudas en cuestión. **El acuerdo con el FMI está sometido a revisiones trimestrales, que suponen un control permanente del organismo sobre las cuentas fiscales y macroeconómicas argentinas.** Entre sus principales condiciones, el acuerdo establece un sendero de consolidación fiscal a 3 años (en lugar de un ajuste inmediato), la reducción del financiamiento monetario del Banco Central al déficit y la acumulación de reservas a través del impulso de las exportaciones. Estos aspectos tensionaron al interior a la coalición gobernante en diversas oportunidades.

La deuda pública total a diciembre de 2022 era equivalente a 396.555 millones de dólares, el 38,3% bajo legislación extranjera y el 66,2% deuda denominada en

moneda extranjera (mayormente, en dólares). La mitad de la deuda en moneda extranjera se encuentra pautada en tasas variables, lo cual la expone a variaciones en las políticas monetarias internacionales, como se pudo ver desde 2022 con el alza de los tipos de interés de referencia en Estados Unidos y en Europa. Tras el alivio generado por el canje en 2020, la deuda ha continuado acortando su vida promedio y encareciéndose. A fines de 2022, el 73% de la deuda pública total estaba constituida por títulos públicos y un 19% por préstamos de organismos internacionales de crédito, que ofrecieron financiamiento neto positivo a este gobierno (con excepción del FMI).

Durante el próximo mandato presidencial (2023-2027) vence deuda por el equivalente a 127.085 millones de dólares, y en el siguiente (2027-2031) otros 106.260 millones, que habrá que renovar, reestructurar o pagar. Los vencimientos con organismos internacionales de crédito (OOII), incluyendo capital e interés, representan el 22% del total en el siguiente mandato y el 27% del ulterior.

Considerando los volúmenes implicados, se puede vislumbrar la presión estructural de los acreedores sobre los gobiernos que sigan, con relativa independencia de su signo político.

Del total de vencimientos, 90.877 millones son efectivamente en moneda extranjera en el primer período referido (71,5% del total), mientras que en el siguiente son 101.123 millones (95,2% del total). Esto ejerce una presión no solo por los recursos fiscales –que deben dirigirse para pagar los servicios de la deuda– sino también sobre el conjunto de la economía para obtener divisas. Esto **significa una compulsión sistémica a incrementar el acceso a divisas para poder cumplir los pagos, en un plazo relativamente breve para pensar cualquier tipo de expansión exportadora** que modifique los actuales sesgos, como veremos en la siguiente sección. Si bien es cierto que al menos parte de estos vencimientos puede renovarse o reestructurarse, esto depende de que el país siga los lineamientos de políticas orientados por los intereses de los acreedores –el principal de los cuales es sostener los pagos de los servicios–.

Deuda y degradación ambiental

Existe una larga tradición de análisis económico que señala que en la Argentina el acceso a divisas es lo que condiciona la posibilidad de crecer, la denominada “restricción externa al crecimiento”. Sin embargo, esta restricción ha cambiado de forma respecto de su formulación original. La transformación básica de productos primarios permitió a una parte de la industria mostrar superávits comerciales sistemáticos (los complejos cerealero y de oleaginosas), sumando la minería. Por su parte, otros sectores mantienen déficits también sistemáticos en materia de divisas, no sólo el resto de la industria, sino también las cuentas de servicios, así como la fuga de capitales y los pagos de la deuda. Algunos de los factores centrales de estos déficits no muestran asociación directa con el ciclo económico interno (los flujos financieros, en primer lugar), lo cual disocia la dinámica interna de la restricción.

He aquí el centro de la presión sistémica que obliga a maximizar las exportaciones con urgencia, lo cual implica apoyarse sobre las ventajas comparativas estáticas existentes o, dicho de otro modo, a profundizar los sesgos estructurales existentes. **Se trata de una suerte de “mandato exportador”, que limita las posibilidades de encarar procesos redistributivos, de cambio estructural, a la altura de los desafíos climáticos.** Al respecto, existe una llamativa confluencia entre corrientes ortodoxas –que ven en la exportación de bienes primarios un lugar natural en la distribución de roles en el mercado internacional– y las corrientes heterodoxas neodesarrollistas, que entienden que es un paso necesario para financiar –abastecer de divisas– no solo el proceso de crecimiento, sino también un proceso de cambio estructural y distributivo, siendo en esta visión necesaria la intervención del Estado.

Los problemas vinculados al manejo de la deuda se incluyen en este punto: se omite vincular la deuda al conjunto del proceso de acumulación y sus actores, así como el entramado institucional que lo sostiene. De este modo, la única salida propuesta al problema de la deuda resulta en acumular los recursos necesarios para pagarla. Así, aceptan como necesidad el impulso a todas las

exportaciones posibles, aunque las que actualmente existen son las principales beneficiarias.

En tal sentido, hay una preocupante vocación compartida –tanto por amplios sectores políticos como económicos– por incrementar no solo las exportaciones de alimentos, sino también de otros recursos que ofrecen una posibilidad de rápido desarrollo del negocio y encuentran un mercado dinámico a nivel internacional. Al respecto, el litio y el gas en yacimientos no convencionales suelen ser presentados como un conjunto de oportunidades que deberían ser aprovechadas de manera urgente, de la mano de los pasos en la transición energética mundial.

La necesidad de pagar la deuda empuja al país a incentivar actividades que van en contra de sus compromisos en materia climática. Y como los recursos obtenidos son destinados a pagar deuda, el país se ve obligado a buscar nuevo financiamiento para invertir en adaptación y mitigación. Lo que constituye un círculo vicioso, que mantiene al país endeudado y con un perfil productivo reñido con mejoras distributivas y esfuerzos ante el cambio climático.

Es importante insistir sobre el impacto ambiental de esta expansión exportadora, que ha modificado de manera sistemática el uso del suelo, y además ha provocado su creciente agotamiento. La dependencia de estas exportaciones agroindustriales para sostener las diversas salidas de divisas reposa en un creciente perfil exportador sostenido en la deforestación y el uso intensivo de agroquímicos, por otra parte altamente transnacionalizados. Vale enfatizar que se trata de un esquema con fuerte exposición ante eventos climáticos extremos, como lo prueba la sequía que obligó a gestionar las cuentas macroeconómicas en 2023 con un déficit severo, que pone en riesgo toda la macroeconomía nacional. **El impulso a sumar actividades ligadas a la**

explotación minera y de hidrocarburos añade otra serie de reparos ambientales, en torno a la afectación de bienes comunes.

El rol catalítico del FMI

El FMI volvió a ser un actor central en la definición de las políticas públicas en la Argentina a partir de 2018. En marzo de 2022 el nuevo gobierno argentino llegó a un entendimiento con el FMI para pagar el acuerdo de 2018. Durante los siguientes años, los desembolsos trimestrales del acuerdo de 2022 requieren de previa aprobación de la revisión técnica del staff y del Directorio del FMI para pagar el acuerdo 2018, incorporando así un mecanismo de inestabilidad –por la incertidumbre sobre la evaluación que el organismo realice de las cuentas y políticas de la Argentina–.

Es necesario enfatizar que el acuerdo con el FMI sugiere explícitamente, como doble objetivo central, la reducción del déficit público y del financiamiento monetario de este. **La reducción del déficit no contempla en el acuerdo ningún alivio de deuda por parte del propio organismo, ni siquiera bajo un esquema de canje por acción climática, que permitiría mejorar el resultado al reorientar recursos de manera acorde a las urgencias que vive el país.**

El “sendero de consolidación fiscal” fue presentado como una novedad, frente al ajuste por shock, más usual en las condicionalidades del FMI. El memorándum de entendimiento señalaba que se deben contemplar las políticas de adaptación y mitigación ante el cambio climático, pero las mismas se basan en regímenes de incentivos a la inversión (como la ley de electromovilidad o la regulación del sector productor de hidrógeno), sin responsabilidad de inversión por parte del Estado ni compromisos por parte del FMI. Si nos remitimos al presupuesto 2023, **los subsidios a la oferta de energía fósil superan en 485 la inversión en energía renovable**, de modo que el rumbo parece ser el opuesto. No hay en este acuerdo referencias a los objetivos de transición socio-energética ni a los compromisos firmados por la Argentina en las COP.

En el punto 29 se promueve la ampliación de la producción de energía eléctrica mediante el Plan Gas (Decreto 892/2020), es decir, a través de la generación por hidrocarburos. Si bien los objetivos centrales están puestos en el autoabastecimiento y la reducción de importaciones, también se valora la ampliación de los saldos exportables a través de un entorno amigable a las inversiones en este negocio y la oferta de precios competitivos.

De acuerdo con el decreto 730/22, se busca poner en producción toda cuenca gasífera posible, incluyendo yacimientos convencionales y no convencionales. Esto dista de ser un objetivo bajo los preceptos de precaución, mitigación y adaptación alineados con la intención de reducir la dependencia de combustibles fósiles. El Plan de Adaptación y Mitigación se propone apenas reducir las emisiones mediante el uso de tecnologías y técnicas más eficientes en los tramos *upstream* (industria) de la cadena de valor.

En el Memorándum con el FMI no figura, en ninguno de los objetivos estructurales, un cambio de orientación de la matriz energética hacia una reducción de la dependencia de combustibles fósiles ni otros compromisos asociados con la transición socio-energética. De hecho, la eficiencia energética y el impulso a las energías renovables aparecen mencionados sin mayor clarificación, enfocándose en cambio en que los precios reflejen mejor la situación de mercado de hidrocarburos.

Vale la pena resaltar que ninguna revisión del Acuerdo de Facilidades Extendidas, ni las previas correspondientes al artículo IV, han tomado en consideración expresamente la situación climática como macrocrítica. De hecho, desde principios de 2023 eran previsibles los efectos de la sequía sobre la producción agrícola, las consiguientes exportaciones y de allí a la balanza de pagos, y las reservas internacionales administradas por el Banco Central. El evento climático extremo ya había tenido lugar y se conocían sus efectos sobre la macroeconomía del país –que incluyen, como se señaló, un aumento en la inflación–. A pesar de ello, hasta la mitad del año, **el FMI no introdujo ninguna**

clase de alivio de los servicios de la deuda, ni acceso a nuevas líneas concesionales asociadas a emergencia climática, ni siquiera se quitaron o suspendieron los pagos de sobrecargos, a pesar de los reiterados pedidos de las organizaciones de la sociedad civil, académica/os y gobiernos de países deudores.

El financiamiento del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático siquiera entra en el radar de las discusiones fiscales entre el gobierno y el FMI. **El acuerdo de 2022 –igual que el de 2018– insiste en la austeridad fiscal como objetivo, lo cual limita los fondos disponibles para que el Estado invierta en objetivos de transición socio-energética.** Concretamente, ¿podrían haberse subsidiado otras actividades que redujeran la dependencia de combustibles fósiles de la matriz energética argentina?

El monto total del SBA reestructurado como AFE equivale a la mitad del costo estimado de la línea estratégica de transición energética, o el triple de lo calculado para la transición productiva. La línea de acción del gobierno parece ir en sentido contrario. Para 2023 los subsidios al petróleo y gas obtendrán cerca de 333 veces más fondos que la partida destinada a la Conservación de la Biodiversidad. El régimen de promoción a la minería supera al presupuesto total del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. **Si tomamos al presupuesto como un indicador de prioridades, parece claro que la acción climática no figura a la cabeza.**

De ese modo, a través de los informes –incluso de las autodenominadas “evaluaciones ambientales”– el FMI propicia la profundización de ese modelo productivo primarizado, con el fin de asegurar un flujo de fondos suficientes para afrontar el servicio de la deuda del país. Su período de evaluación –trimestral o anual– exige una rápida adecuación exportadora, incompatible con procesos de cambio estructural que llevan años, o incluso décadas.

En los informes del FMI no se deja registro de ninguna preocupación ambiental, por ejemplo, frente al creciente desarrollo de la industria fósil en la Patagonia ni la falta de previsión de financiamiento del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. De ese modo, **el mismo organismo de crédito celebra la reducción de los subsidios domésticos a la energía mientras alienta la**

inversión privada en el sector fósil. El marco de “macrocrítica” de la degradación ambiental que utiliza el FMI es, así, una práctica performativa, “greenwashing”.

En similar sentido, la revisión del acuerdo ayuda a convalidar el argumento antes presentado, sobre cómo el pago de la deuda parece estar condicionado al aumento de las exportaciones existentes. Al margen de los efectos recesivos implícitos en esta receta, el punto central reside en la intensificación del modelo extractivista, que fomenta el uso de herramientas de corto plazo (como devaluaciones aceleradas) para tal efecto –en lugar de pensar en estrategias de mediano y largo plazo–.

Conclusiones

Existe acuerdo a escala internacional sobre el origen en la acción humana del cambio climático, y la necesidad de actuar con urgencia a fin de limitar y revertir el aumento de la temperatura en el mundo. Es por ello que los Estados deben invertir en materia de mitigación, adaptación y remediación, con insoslayables responsabilidades diferenciadas. A pesar de que el cambio climático es una realidad indivisible a escala global, impacta en diversas formas según los países y grupos de poblaciones.

Las economías de la periferia global son las más afectadas por la recurrencia de huracanes, inundaciones, sequías y otros eventos climáticos extremos. Sin embargo, estos países suelen tener acceso limitado a recursos para remediar los desastres: ante las dificultades para recaudar mejor y la ausencia de fondos suficientes de cooperación

internacional, recurren a la deuda no concesional para abordar la emergencia.

A pesar de que los Estados de los países desarrollados tienen una responsabilidad sobre esta situación, han comprometido fondos insuficientes, cuyo desembolso incumplen. Esto refuerza el uso de la deuda como mecanismo para las acciones climáticas. La mayor parte de los países de la periferia mundial están afectados por una crisis climática y de endeudamiento que, a su vez, se retroalimentan. Las relaciones entre ambos fenómenos son múltiples. Este es justamente el caso de la Argentina que, en aras de cumplir con las obligaciones de la deuda, invierte de manera insuficiente en acciones climáticas y refuerza una especialización reñida con sus compromisos en la materia.

Así, en primer lugar, la deuda excesiva incide sobre el modelo productivo basado en la explotación de materias primas. En segundo lugar, la presión del servicio de la deuda sobre las finanzas públicas deja relegada la inversión estatal en materia de mitigación, remediación y transición ambiental, mientras suma presión a la capacidad exportadora primaria del país (actividad agropecuaria e industria fósil) para generar divisas y cumplir con los vencimientos de pago de la deuda externa. El Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático de 2022, si bien ha cuantificado la inversión requerida para su implementación, no cuenta con el financiamiento necesario. Las partidas destinadas a financiar la acción climática palidecen ante los recursos fiscales ofrecidos para maximizar la capacidad exportadora en el sector agrícola, el minero y el de hidrocarburos.

Si se tomara realmente en serio la escala de destrucción económica (y social) que muy probablemente suceda ante el avance sin pausa del cambio climático y la erosión de biodiversidad, los resultados de las evaluaciones de análisis de sostenibilidad de la deuda evidenciarían, sin lugar a dudas, una necesidad (obligación) imperiosa e inmediata de exigir y conceder alivios de deuda significativos para que los Estados dejen de calentar el planeta al producir y reembolsar deuda y, además, puedan volcar recursos a acciones que aseguren la supervivencia de la especie humana sobre la Tierra. **Esta obligación**

comprende a los Estados y sus acreedores. No puede sostenerse el pago de una deuda de un modo que lleve, previsiblemente, al sacrificio de los derechos humanos y la sostenibilidad del planeta.

Un problema central del que dio cuenta esta investigación viene dado por el “modelo financiero internacional para la acción climática”, que prioriza de manera casi absoluta instrumentos de préstamos y bonos en condiciones no concesionales y promociona esquemas de mercado, lo cual agrava la situación de sobreendeudamiento y, así, el círculo vicioso con la degradación ambiental y las desigualdades.

Esto explica la aparente paradoja del déficit de financiamiento climático (los países industrializados no cumplen con sus compromisos internacionales en la materia) mientras se registra una situación de sobreendeudamiento de los países periféricos. **Mientras la deuda ecológica del Norte con el Sur no se salda, la deuda financiera del Sur con el Norte se incrementa.**

Finalmente, no se debe aspirar a una transición ambiental a cualquier precio, sino a una inclusiva. De hecho, las políticas de transición –incluidas las fiscales– deben atender a sus consecuencias sobre los derechos económicos y sociales (“transición justa”). Esta definición tiene dos implicaciones. **Por un lado, no es posible que algunos países y poblaciones deban sacrificar sus derechos para garantizar la transición verde de otros. Por otro lado, no se puede exigir a los países periféricos ni a las poblaciones en situación de vulnerabilidad cumplir objetivos de inversión en acción climática mientras el país intenta pagar una deuda externa insostenible en términos fiscales, sociales y ambientales.**

Recomendaciones

1. Exigir el cumplimiento efectivo e inmediato de los compromisos de inversión en acción climática que los países de ingresos altos tomaron hace más de una década e incumplen sistemáticamente. Esto implica, por ejemplo, reclamar en diversos foros e instancias, y de manera coordinada con otros países periféricos, la orientación de esos recursos hacia el Sur global y bajo la forma de donación y ayuda para el desarrollo, evitando así la nueva deuda.
2. Incorporar la dimensión de daño y riesgo ambiental al análisis de sostenibilidad de la deuda, en especial al que llevan adelante los organismos oficiales y el FMI. Este ejercicio debe incluir el impacto ambiental de corto, mediano y largo plazo del modelo productivo que se propicia, la priorización de suficientes partidas presupuestarias destinadas a mitigación y adaptación, y la creación de fondos contingentes de resiliencia para afrontar eventos climáticos. No se puede considerar sustentable una deuda cuyo flujo de fondos se calcula sobre la base de un modelo productivo que acelera el cambio climático y un presupuesto estatal que no dedica suficientes recursos a la adaptación y mitigación.
3. Incorporar limitaciones de pisos mínimos de inversión en materia de acción climática –adaptación y mitigación– para los países, que no estén sujetos a presiones de consolidación fiscal y exigir que el país cumpla con la inversión comprometida en las leyes vigentes asociadas a la transición socio-ecológica.
4. Ampliar sustancialmente los recursos de las líneas del plan nacional de adaptación y mitigación. Incorporar seriamente objetivos de reforma fiscal que eliminen gradualmente subsidios y exenciones, a la vez que eleven tributos a las producciones contaminantes y redirijan esos recursos hacia actividades sostenibles y/o a grupos sociales vulnerables ante el cambio climático. Como primera medida, el Estado debe dejar de subsidiar el uso de energía basada en combustibles fósiles, tanto a través de planes de

estímulo como de exenciones fiscales, y redirigir esos recursos al uso de energías más limpias o al ahorro energético.

5. Incorporar cláusulas en los contratos de préstamos con provisiones sobre redistribución del riesgo (impago) en caso de eventos climáticos extremos o pandemias, no solo en préstamos con entidades oficiales sino también en contratos de deuda con inversores privados. Estas provisiones pueden incluir suspensiones de cobro y/o reducciones de capital y/o intereses.
6. Negociar, reclamar y conceder, según el caso, alivios de deuda asociados a la acción climática. Esta clase de inversión debe involucrar no solo al Estado deudor –que atraviesa una crisis fiscal– sino que debe incluir el acceso a nuevos fondos internacionales en términos de donaciones y crédito concesional. En caso de llevarse adelante un canje de deuda por acción climática, se debe involucrar activamente a la sociedad civil en la definición de los proyectos a incluir y los actores a intervenir, así como en su vigilancia posterior.
7. Requerir que el FMI deje de cobrar sobrecargos a los países. Los mismos han probado ser ineficientes e injustos, además de reforzar los efectos perniciosos que atan la deuda al cambio climático.
8. Reclamar que el FMI emita DEG climáticos para países de ingresos bajos y medios, que sean dedicados a inversión en mitigación y adaptación sin requisitos de adecuación de políticas en torno a la consolidación fiscal o la aplicación de reformas estructurales de apertura, en particular, si tienen efectos adversos sobre el ambiente.
9. Exigir el involucramiento de los acreedores privados en los mecanismos de alivio y suspensión de servicios de deuda, tales como los puestos en marcha durante la pandemia. Se debe reformar la arquitectura financiera internacional, de manera que esté a la altura de las urgencias de transición socio-energética ante el cambio climático. Esta discusión de reformas –como se vio a lo largo de este informe– con profundo impacto sobre el ambiente, debe plantearse, también, en el seno de las COP.

10. El Estado argentino debe avanzar hacia una reforma tributaria progresiva y justa, que mejore su capacidad recaudatoria, de manera de reducir su dependencia frente a la deuda. En este sentido, debe aumentarse la presión tributaria sobre las actividades contaminantes –como las basadas en energías fósiles– o las que sean especialmente riesgosas para la vida y la salud humana.
11. La emisión de “bonos verdes” en el mercado local puede ser un instrumento viable para captar ahorro nacional –morigerando la presión de salida de capitales–, pero no deja de significar nueva deuda. En tal sentido, deben evitarse colocaciones en moneda extranjera si los proyectos no generan este tipo de recaudación.
12. Impulsar y financiar diversas políticas públicas que reduzcan la desigualdad, considerando que los países y sectores más ricos son los responsables por la mayor contaminación, y que los grupos más desaventajados en términos socioeconómicos suelen ser los más expuestos a las consecuencias del cambio climático.