

LA REVISTA DEL PLAN FÉNIX AÑO 11 NÚMERO 83 SEPTIEMBRE 2021

ISSN 1853-8819

VOCES

en el Fénix



UNA RELACIÓN ASIMÉTRICA Y UNA TRABA A UN
MODELO NACIONAL DE DESARROLLO CON EQUIDAD

LA ARGENTINA Y EL FMI

sumario

n°83

septiembre

2021

FMI: LO CENTRAL ES EL
MODELO

Cátedra Abierta "Plan Fénix"

JOSÉ MIGUEL AMIUNE Creación del FMI: historia, objetivos y sistema de gobierno 10 **MARIO RAPOPORT** Una relación turbulenta: el FMI y la Argentina 18 **NOEMÍ BRENTA** Los acuerdos entre la Argentina y el FMI, 1956-2021 26 **PABLO NEMIÑA** Algo nuevo, algo viejo. La evolución del FMI en la última década 34 **JULIO CÉSAR NEFFA** Los acuerdos con el FMI y sus impactos sobre el trabajo y el empleo 40 **GUILLERMO WIERZBA** La influencia del FMI en las reformas financieras 48 **FEDERICO VACCAREZZA** Las exigencias de política comercial en las negociaciones del FMI con España, Grecia y Portugal (2010-2014). Lecciones para la Argentina 56 **MARÍA EMILIA VAL** El rol del FMI en la formación y reestructuración de la deuda soberana externa argentina 62 **HORACIO ROVELLI** El FMI y la inversión pública en la Argentina 70 **MAGDALENA RUA** El préstamo stand by de 2018: fuga de capitales y dependencia 78 **LEÓNIDAS OSVALDO GIRARDIN** Deuda externa, ambiente y cambio climático. Una discusión sin resolver que lleva más tiempo de lo que parece 86 **CAMILA BARÓN** Lecciones de los feminismos: de la soberanía de los cuerpos a la soberanía económica 96 **ALFREDO CALCAGNO** Qué hacer con los nuevos derechos especiales de giro 104

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Decano

Ricardo J.M. Pahlen

Vicedecano

Emiliano Benjamín Yacobitti

Secretario General

Gustavo Montanini

Secretario Académico

Pablo Rota

Secretario de Hacienda y Administración

Fabián Famá

Secretario de Investigación

Adrián Ramos

Director Gral. de la Escuela de Estudios de Posgrado

Catalino Nuñez

Secretaria de Doctorado y Posdoctorado

María Teresa Casparri

Secretario de Extensión Universitaria

Carlos Jara

Secretario de Bienestar Estudiantil

Stéfano Cozza Di Carlo

Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Luis Pérez Van Morlegan

Secretario de Graduados

Rubén Arena

Secretario de Transferencia de Gestión Tecnológica

Claudio Freijedo

Secretario de Relaciones Institucionales

Omar Quiroga

CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Claustro de Docentes

TITULARES

Alberto E. Barbieri (Rector)
Ricardo J. M. Pahlen (Decano)
Emiliano Yacobitti (Vicedecano)
María Teresa Casparri
José Luis Giusti
Pablo Rota
Andrés Flavio López
Carlos María Negri

SUPLENTES

César Humberto Albornoz
Gerardo Fernando Beltramo
Walter Fabián Carnota
Javier Legris
Ana María Campo
Catalino Nuñez
María Inés Barbero
Adrián Horacio Ramos

Claustro de Graduados

TITULARES

Gabriela Verónica Russo
Luis Alberto Cowes
Rubén Arena
María José Canals

SUPLENTES

Roberto Darío Pons
Daniel Roberto González
Juan Manuel Oro
María Fernanda Inza

Claustro de Alumnos

TITULARES

Nicolás Tedesco
Antonella Cerase
Mateo Gadano
Jonatan Barros

SUPLENTES

Ana Ailin Andrada
Tomás García
Sergio Segluk
Michael Acosta

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

ISSN 1853-8819

Registro de la propiedad intelectual en trámite.



Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

staff

DIRECTOR

Alberto Cimadamore

COMITÉ EDITORIAL

José Miguel Amiune
Ricardo Aronskind
Alfredo Calcagno
Ricardo Koss
Oscar Oszlak
Fernando Porta
Alejandro Rofman
Mariana Vázquez

SECRETARIA DE REDACCIÓN

Wanda Fraiman

COORDINACIÓN

Paola Severino

SITIO WEB

Erica Sermukslis

DISEÑO EDITORIAL

Martín Marpons

CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

FOTOGRAFÍA

Sub [Cooperativa de Fotógrafxs]

AUDIOVISUAL

Pablo Martínez
Nicolás Cerezo

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. C.A.B.A.
Teléfono 5285-6819. <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar> / voces@vocesenelfenix.com

DEUDA EXTERNA, AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO. UNA DISCUSIÓN SIN RESOLVER QUE LLEVA MÁS TIEMPO DE LO QUE PARECE

EL AUTOR PROPONE DISCUTIR NUEVOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS QUE LES PERMITAN A LOS PAÍSES MENOS INDUSTRIALIZADOS REDUCIR SU DEUDA Y, AL MISMO TIEMPO, BRINDAR SOLUCIONES A LAS CRISIS AMBIENTALES Y SOCIALES ACTUALES.





por LEÓNIDAS OSVALDO GIRARDIN. *Licenciado en Economía, especializado en Economía del Medio Ambiente y del Cambio Climático, con estudios de posgrado en Economía y Política Energética y Ambiental (Universidad del Comahue/Fundación Bariloche). Investigador del CONICET. Investigador de la Fundación Bariloche.*

H

istóricamente, pero principalmente en los últimos 50 años, la presión que ejerce el pago, tanto de capital así como también de los intereses de las abultadas deudas externas de las economías de las naciones menos industrializadas –contraídas en contextos muy diferentes, en cada caso–, llevó a que los Estados implementaran medidas de política económica que, muchas veces, significaron una mayor presión sobre los recursos naturales con sus consiguientes consecuencias ambientales. Estas medidas se aplicaron, generalmente, en el contexto de programas de ajuste estructural impuestos por parte de los acreedores financieros internacionales, entre los que sobresale el Fondo Monetario Internacional, con la finalidad de asegurar que los países pudieran hacer frente a esos pagos, independientemente de los efectos socioambientales que pudieran provocar.

La propuesta del presidente Alberto Fernández en la Cumbre de Líderes sobre el Clima para que aquellos países que reemplazaran combustibles fósiles por energías no contaminantes recibieran mayores plazos para el pago de sus deudas con los organismos internacionales, volvió a poner en agenda el tema de la relación entre deuda externa y ambiente. Esta relación tiene múltiples aristas, desde la compensación entre deudas financieras y deudas ecológicas, hasta la transformación del ambiente y de los recursos naturales estratégicos en *commodities*. Algunas de estas discusiones no son nuevas, pero reaparecen periódicamente bajo distintos formatos.

La Cumbre de Líderes sobre el Clima

Los días 22 y 23 de abril de 2021 se celebró, de forma virtual, la Cumbre de Líderes sobre el Clima. A partir de una convocatoria del presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Joe Biden, se invitó a 40 jefes de Estado de diferentes países, entre ellos, los representantes de los 17 que son responsables del 80% de las emisiones globales de Gases de Efecto Invernadero (GEI), así como también a los dirigentes de otras naciones que sufren los efectos del cambio climático, o bien que han demostrado voluntad para hacerle frente.

En el transcurso de esta reunión, y en el marco de la negociación por la reestructuración de la deuda argentina con el Club de París y el FMI, la participación del presidente de la República, Alberto Fernández, volvió a poner en agenda la relación entre la deuda externa argentina, la exportación de recursos naturales, la conservación de bienes y servicios ecosistémicos y las acciones dirigidas a hacer frente a las causas (mitigación) y consecuencias (adaptación) del cambio climático.

En este contexto, el presidente Fernández propuso impulsar una serie de acciones, a diferentes niveles, para enfrentar el cambio climático global, entre las que se destaca que aquellos países que reemplazaran combustibles fósiles por energías no contaminantes recibieran mayores plazos para el pago de sus deudas con los organismos internacionales.

Si bien aún no se ha avanzado sobre el particular, las primeras reacciones indican que existe la posibilidad de seguir profundizando esta discusión de extender los plazos de repago con el Fondo Monetario Internacional cuando se celebre un acuerdo de Facilidades Extendidas para reprogramar el pago de los casi 46.000 millones de dólares de deuda con el organismo contraída por el gobierno anterior.

La receta tradicional para pagar la deuda. Los planes de ajuste estructural y las exportaciones

La receta histórica aplicada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) han sido los mencionados planes de ajuste estructural. Estos consisten en un conjunto de medidas económicas, sociales y financieras, con el objetivo principal de generar un excedente de balanza comercial que permita garantizar las divisas para efectuar los pagos del servicio de la deuda externa contraída por los países en los que se aplican. Estos planes remiten inmediatamente al denominado Consenso de Washington y el decálogo de medidas que, generalmente, plantean como metas frenar la inflación, conseguir el equilibrio fiscal –prioritariamente a través de la reducción del gasto público–, equilibrar la balanza de pagos y reducir la intervención del Estado en la economía.

Ante la necesidad de generar superávit en la balanza comercial, para contar con las divisas para los pagos correspondientes, los gobiernos de los países endeudados tienen teóricamente varias opciones, algunas de ellas destinadas a aumentar las exportaciones. En el caso de un país como la Argentina, exportador de alimentos, recursos naturales no renovables (hidrocarburos y minerales, por ejemplo) y manufacturas de origen agropecuario en general, este aumento de las exportaciones puede darse por un aumento en el saldo exportable mediante una caída en los ingresos y consecuentemente una baja en el consumo interno de los bienes exportables (principalmente alimentos), o bien mediante una intensificación de las exportaciones de *commodities* agropecuarias y otros recursos naturales de origen primario, renovables y no renovables.

La propuesta de Alberto Fernández es novedosa respecto de esta visión tradicional en las negociaciones ligadas con el pago de la deuda externa, pero no es inédita desde el punto de vista de diversos enfoques que en algún momento estuvieron en la agenda de la negociación internacional sobre diversos temas ambientales globales, como deuda ecológica, responsabilidad histórica, canje de deuda por conservación de la naturaleza, comercio de certificados de emisiones de GEI y otros mecanismos de mercado, etc. En este trabajo repasaremos aquellas más relevantes.

Endeudamiento externo y reestructuración de la economía argentina

El tema del endeudamiento externo y el papel fundamental que jugó en la historia económica argentina de los últimos 50 años es muy particular. Un proceso que llevó a una creciente estatización de la deuda externa privada que atravesó las décadas de los 1970, 1980 y 1990, y que incluyó varios instrumentos: como el subsidio a empresas privadas por intermedio de los seguros de cambio, la estatización de la deuda privada a través de diversos bonos y la pretensión de irreversibilidad del proceso por medio de la capitalización de la deuda y su cancelación anticipada.

El objetivo final era hacer irreversible el modelo económico aplicado por la dictadura y continuado con las políticas económicas neoliberales de diversos gobiernos democráticos. Sumando todos estos mecanismos, la carga de la deuda externa sobre el Estado termina generando un nuevo patrón de acumulación.

Hay un cambio fundamental del papel del Estado en la economía y una profundización del deterioro de las condiciones de vida de los sectores de menores ingresos. Esta situación trató de revertirse durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, mediante sendas reestructuraciones de la deuda externa, que incluyeron el pago de la deuda contraída con el Fondo Monetario Internacional, la renegociación de la deuda con el Club de París y una importante quita aplicada a la deuda en poder de tenedores privados, pero que volvió a profundizarse durante el gobierno de Mauricio Macri, principalmente por un rápido y significativo endeudamiento con el FMI.

Entre los mecanismos mencionados en el párrafo anterior, hay dos que son particularmente relevantes para el tema que nos ocupa, ante el retorno a la agenda de discusión de los llamados Canje de Deuda por Naturaleza, que estuvieron en boga desde mediados de la década de los ochenta hasta mediados de los noventa. En primer lugar, la capitalización de la deuda le permite al acreedor externo transformar en capital las obligaciones del deudor, reduce la deuda y aumenta la desnacionalización de la economía, permitiéndole quedarse con activos locales por montos reducidos. Es el mecanismo que se usó, por ejemplo, para las privatizaciones que se llevaron a cabo en el comienzo del menemismo. En segundo lugar, la cancelación anticipada de la deuda, que implicó la compra de bonos de la deuda por parte de los deudores privados y la entrega de los mismos a los bancos acreedores: el Estado paga por la diferencia, entre el valor real de mercado de unos bonos devaluados y el valor nominal al cual se emitieron.

Los Canjes de Deuda por Naturaleza (Nature for Debt Swaps)

La idea del canje de deuda por naturaleza fue planteada en 1984 por Thomas Lovejoy, ex vicepresidente del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés) y, posteriormente, jefe de asesores sobre biodiversidad del Banco Mundial, con el argumento de que los países pobres no podrían hacer frente a sus crisis económicas sin destruir sus recursos naturales. El procedimiento consistía en que instituciones ambientalistas de los países desarrollados compraran parte de la deuda que los bancos ofrecían a precios rebajados y los gobiernos de los países deudores entregaran el equivalente (en moneda local) a ONGs conservacionistas, para emplear ese dinero en la compra de tierras que pudieran convertirse en reservas naturales, en la administración y expansión de parques nacionales ya existentes, en educación ambiental y en investigación y conservación de ecosistemas y especies amenazadas, entre otras actividades destinadas a cuidar el ambiente.

La idea se implementó a principio de la década de 1990, y para mediados de 1991 se habían llevado a cabo 19 de estos tratos en 10 países (Bolivia, Ecuador, Costa Rica, República Dominicana, México, Madagascar, Ghana, Filipinas, Polonia y Zambia), en los que, mediante el pago de una suma relativamente pequeña en dólares por parte de las ONGs ambientalistas de países desarrollados a los bancos acreedores, las instituciones conservacionistas que administraban estos proyectos en los países huéspedes recibieron una cantidad de dinero relativamente importante, en términos de moneda local.

A primera vista, parecía que todos ganaban: los bancos recuperan parte de los préstamos, los gobiernos de los países deudores disminuyen su deuda y los habitantes de esos países conservan sus ecosistemas y recursos naturales. A las bondades descritas se sumaba el prejuicio de una supuesta mayor eficiencia en el manejo privado (empresarial) de las áreas protegidas respecto del manejo público. No obstante, no todo es tan prístino como parece: estos cambios de deuda por naturaleza no representan una entrada de dinero al país deudor y son por montos tan pequeños que dan solamente la ilusión de una disminución de la deuda externa. En todos los casos, una ONG de un país desarrollado ha entregado dinero a un banco comercial de un país desarrollado, a cambio de unos bonos de deuda generalmente devaluados y muchas veces en *default*, mientras que un país endeudado ha prometido dar dinero por el equivalente al valor nominal del bono en moneda local a una ONG. Nada significativo se ha transferido así de Norte a Sur, pero queda la duda de quién sería el encargado de la administración y el manejo de los recursos protegidos mediante el mecanismo, en tanto este pue-

de dar lugar a una privatización y potencial desnacionalización de bienes públicos y recursos de propiedad común pertenecientes a las sociedades de los países endeudados.

Finalmente, a medida que las deudas se fueron reestructurando y que fue reduciéndose la diferencia entre los valores nominales y de mercado de los bonos de las deudas de estos países, el mecanismo dejó de ser el *boom* que prometía en sus inicios, tal vez porque se diluyó el subsidio implícito en el mecanismo que era uno de sus principales atractivos.

Esta idea de los Canjes de Deuda por Naturaleza volvió a tener vigencia cuando hace pocos días activistas del movimiento cívico y ambientalista Avaaz se manifestaron ante la sede central del FMI, para pedir al organismo que reduzca –y, en algunos casos, elimine– las deudas de países emergentes, entre ellas la de Argentina, en compensación por la deuda ecológica que las naciones desarrolladas mantienen con el resto del planeta.



La deuda externa, la deuda ecológica y el intercambio ecológicamente desigual

Las corrientes de pensamiento conocidas como Economía Ecológica y Ecología Política se han ocupado de definir el concepto de Deuda Ecológica. Uno de sus principales representantes es el economista catalán Joan Martínez Alier, quien plantea que esta deuda surge a partir del análisis histórico de la relación Norte-Sur, a través del Intercambio Ecológicamente Desigual y el Uso Desproporcionado del Espacio Ambiental con la consecuente falta de retribución por el Uso de Servicios Ambientales. El Intercambio Ecológicamente Desigual –que sin proponérselo remite al Intercambio Desigual entre Centro y Periferia planteado por Raúl Prebisch y otros representantes de la Escuela Estructuralista de la CEPAL– surge del intercambio de productos exportados por países y regiones menos desarrolladas y más pobres, a precios que no reflejan las externalidades causadas por estas exportaciones (huella hídrica, huella ecológica) o el agotamiento de los recursos no renovables, a cambio de bienes y servicios con alto valor agregado y reproducibles por la aplicación de tecnología y capital físico, provenientes de regiones más ricas. Respecto del Uso Desproporcionado del Espacio Ambiental y la falta de pago por el Uso de los Servicios Ambientales correspondientes, un informe de la Global Footprint Network, de principios de 2021, estima que la población mundial en su conjunto está consumiendo un 70% por encima de la capacidad regenerativa

del planeta, con un alto grado de heterogeneidad entre aquellos países cuya huella incide en mucha mayor medida que los proveedores netos de bienes y servicios ambientales. Esto mismo se podría plantear para las emisiones de GEI, generando una Deuda Climática del Norte rico hacia el Sur empobrecido. En el marco de la preparación de la Cumbre de Cambio Climático (COP-26), que se desarrollará en noviembre de 2021 en Glasgow, se están discutiendo propuestas que incluyen emitir nuevos bonos con metas de biodiversidad y de cambio climático; a la vez que se habla de reducir la deuda que los países mantienen con organismos multilaterales de crédito, como el FMI, los que se comprometieron a presentar un instrumento de “canje de deuda verde” en dicha reunión. En este contexto, un reciente estudio de la Universidad de Cambridge concluyó que la Argentina es uno de los tres países (junto con Islandia e Irak) que tendría un superávit crediticio positivo al incluirse la variable climática en el análisis de las deudas soberanas de todas las naciones del mundo, en el que se intentó determinar el grado de sustentabilidad de las deudas cuando se incorporan los costos ambientales indirectos, no medidos por las calificadoras de riesgo, a la sustentabilidad de largo plazo de las deudas actualmente contraídas por todos los países. De este modo, la Argentina sería el candidato “perfecto” para acceder a las operaciones de reducción de deuda atadas a la emisión de este tipo de bonos “verdes”. Escapa a los alcances de este artículo ahondar en las metodologías utilizadas por algunos de estos estudios recientes, pero igualmente se consignan por ser parte de un debate que recobró actualidad.



La negociación internacional sobre cambio climático y el papel de los mecanismos de mercado

La negociación internacional sobre el cambio climático se encuentra en un momento de empantanamiento, en la medida en que no muestra los resultados esperados. Es que tanto a principios de la década de 1990 (1992), en tiempos de la firma de la CMNUCC, como al término de esa misma década (1997), cuando se firmó el Protocolo de Kioto (PK); o a fines de 2015, en oportunidad de la rúbrica del Acuerdo de París (AP), existían otras expectativas. Ahora, pandemia mediante, todas las miradas están puestas en la 26ª Conferencia de las Partes de la CMNUCC (COP-26), inicialmente prevista para desarrollarse en Glasgow durante 2020 y luego postergada para noviembre de este año.

En su momento, la CMNUCC reconoció la “responsabilidad histórica” de los países industrializados en haber llegado a la situación vigente, respecto de su contribución a las actuales concentraciones atmosféricas de GEI y su consiguiente efecto sobre el clima terrestre: atribuyéndoles mayores compromisos para hacerle frente al problema (incorporándolos en su Anexo I), planteando el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” y reconociendo a los países menos desarrollados el derecho a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. En su artículo 4.1, abre las puertas a que los países no solo tomen medidas domésticas para hacer frente a los desafíos del cambio climático, sino que también lo puedan hacer a través de la colaboración con otros países, para cumplir con los compromisos de mitigación que asumieran. Esto dio lugar a la fase piloto de la llamada Implementación Conjunta, que fue uno de los mecanismos que posteriormente se terminó de delinear en la negociación que culminó con la firma y posterior entrada en vigor del Protocolo de Kioto. El PK estableció compromisos cuantificados de reducción/limitación de emisiones de GEI para los países incluidos en su Anexo B (prácticamente los mismos incluidos en el Anexo I de la CMNUCC) e introdujo mecanismos de mercado para ayudar a las partes a cumplir con sus compromisos: la Implementación Conjunta, JI (Art. 6º), el Mecanismo para un Desarrollo Limpio, MDL (Art. 12º) y el Comercio de Emisiones, CE (Art. 17º). El Acuerdo de París (AP), en tanto, es un convenio surgido dentro de la CMNUCC, que establece medidas para la limitación y/o reducción de emisiones de GEI. El AP cubre el período posterior a 2020 y tiene como principal objetivo de largo plazo mantener el incremento de la temperatura media mundial por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales y, adicionalmente, que los gobiernos se comprometan a seguir trabajando para limitarlo a 1,5°C.

En este contexto, las partes de la CMNUCC presentaron planes generales nacionales de acción, denominadas Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDCs), a través de los cuales se implementan las medidas y acciones que se espera que limiten y/o reduzcan sus emisiones, así como también disminuyan su vulnerabilidad a los impactos esperados del cambio climático. Adicionalmente, entre otros acuerdos alcanzados, las partes que integran el conjunto de los países más desarrollados se comprometieron a financiar la lucha contra el cambio climático, para ayudar a los países en desarrollo a reducir sus emisiones y a aumentar la resiliencia ante los efectos del cambio climático. Sin embargo, hasta el momento, las naciones más ricas no están ni cerca de entregar los 100.000 millones de dólares anuales prometidos para ayudar a las más pobres a enfrentar estos desafíos. El Artículo 6º del AC contempla un enfoque que promueve la cooperación voluntaria entre las partes para el cumplimiento de las NDCs y la promoción del Desarrollo Sustentable. Contempla, también, la generación de los Resultados de Mitigación de Transferencia Internacional (ITMOs) entre partes, que pueden incluir Unidades de Reducción de Emisiones (ERUs). Es imposible soslayar las similitudes y la relación existente entre este Artículo 6º del AC y los mecanismos surgidos del PK. Particularmente, con el MDL, que era el único de dichos mecanismos en el que tenían participación los países no Anexo I/no Anexo B, como es el caso de la Argentina.

Sin embargo, esta apertura al mercado no mostró resultados acordes a las expectativas que creó en su papel para contribuir a hacer frente al cambio climático, ni en el ámbito regional ni en el ámbito global. América latina fue una región pionera en lo concerniente a su participación temprana en los mecanismos de reducción y/o limitación de emisiones. Esta situación se dio incluso mucho antes que el tema estuviese instalado con fuerza en otras regiones, posteriormente muy activas en el uso del mecanismo, principalmente China y el Sudeste Asiático. No obstante, esto no redundó en ventajas para la región, en términos de radicación de inversiones o de establecer mejores condiciones en la negociación internacional en el marco de la Convención de Cambio Climático.

Por otro lado, los países de la región sufrieron lo que se podría denominar la “lógica perversa del MDL”, análisis que se puede extender a otros mecanismos similares, en tanto muchas de las medidas de mitigación de menor costo o de mayor volumen de emisiones involucradas (sustitución de combustibles, utilización de energías no emisoras de GEI) en buena medida ya han sido llevadas a cabo, principalmente entre las décadas de 1970 y 1990, con lo que pasaron a formar parte de sus Líneas de Base y así encarecer relativamente las actividades de proyectos que

pueden considerarse adicionales, principalmente si se comparan con las oportunidades que tienen países localizados en regiones que postergaron la aplicación en el tiempo de dichas medidas y que compiten por imponer sus proyectos en el mismo ámbito. En relación con este tema es interesante traer a la memoria un trabajo realizado en 1995 por Carlos E. Suárez, actual presidente de la Fundación Bariloche, sobre las "Oportunidades pasadas y futuras para la mitigación de GEI en América latina", en el que planteaba que la región en su conjunto había conseguido importantes avances en la mitigación de emisiones de GEI en el período 1970-1995, tomando en consideración el coeficiente de emisiones específicas en el sector energético, calculado en toneladas de carbono emitidas por unidad de energía utilizada (medida en toneladas equivalentes de petróleo), hasta el punto de convertirse en la región que presentaba el coeficiente específico más bajo del mundo en los años previos a la firma del Protocolo de Kioto. La declinación de este coeficiente fue particularmente intensa en el período 1970-1985. Este resultado se consiguió a partir de acciones impulsadas principalmente por empresas estatales del sector energético y, en muchos casos, contrayendo importantes deudas en moneda extranjera. Esta tendencia también se observaba en la Argentina, en cuyo caso se explicaba, principalmente, por el aprovechamiento intensivo de recursos hidroeléctricos, el aumento en el uso de gas natural en reemplazo de hidrocarburos líquidos y sólidos, el desarrollo de la energía nuclear y la muy baja utilización del carbón. Si bien estos esfuerzos estuvieron motivados por estrategias de sustitución de fuentes energéticas y de aprovechamiento intensivo de recursos locales y renovables en el sector energético, más que por intereses ambientales, el resultado fue una disminución muy significativa de las emisiones de GEI respecto de la situación que se hubiese dado si estas medidas no se hubieran aplicado y se hubieran seguido utilizando intensivamente combustibles fósiles como hasta el año 1972, en que se dio el máximo coeficiente de emisiones específicas. Una estimación de las toneladas de CO₂ no emitidas (ahorradas) en el sistema energético de América latina y el Caribe (ALyC) por estas acciones en el período 1970-1990 da una cifra de alrededor de 3.000 millones de toneladas de CO₂. Si, además, se toma en consideración que los proyectos y desarrollos energéticos que permitieron ese ahorro, lo siguen haciendo por un período promedio de 40 años, esto da un ahorro total de 10.500 millones de toneladas de CO₂ adicionales. Para valorizarlas en términos monetarios, se aplicó un precio de U\$30,75 la tonelada de CO₂, tomado como promedio ponderado de los estudios de mitigación llevados a cabo en ese momento por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) con la colaboración del Laboratorio RISØ de Dinamarca, que presentaba costos de mitigación de entre U\$2 y U\$80 por tonelada de CO₂, en los



países en vías de desarrollo. Tomando ese valor promedio el esfuerzo de mitigación ya realizado por ALyC en el período 1970-1990 tiene un valor monetario de unos U\$S415.000 millones, que es una cifra prácticamente equivalente a la totalidad de la deuda externa regional en 1990 (U\$S425.000 millones).

Sin embargo, este enorme esfuerzo hecho por la región, con logros no despreciables desde el punto de vista de la limitación de emisiones de GEI, no pudo ser aprovechado y no fue tomado en consideración en la Negociación Internacional sobre Cambio Climático, dado que el Año Base tomado como punto de partida (tanto por la CMNUCC como por el PK) fue 1990, cuando la gran mayoría de estos esfuerzos, que redundaron en beneficios globales para toda la comunidad internacional, ya formaban parte de la Línea de Base a partir de la cual se contabilizaron las contribuciones a enfrentar el cambio climático. Igualmente, es un antecedente importante en la discusión de la relación entre deuda externa y cambio climático. Otro antecedente relevante es la llamada “Propuesta Brasileña” al Protocolo de Kioto, que planteaba una reducción de emisiones de GEI por parte de las partes del Anexo I (en conjunto), para el año 2020, de un 30% por debajo de los niveles de 1990. El objetivo de reducción propuesto abarcaba los tres principales GEI (dióxido de carbono -CO₂, metano -CH₄, y óxido nitroso -N₂O) y se extendía de 2001 a 2020, utilizando sucesivos períodos de compromiso de cinco años.

El método utilizado para distribuir las cargas de reducción de emisiones entre los países se basaba en la responsabilidad relativa de cada uno de ellos en el aumento de la temperatura global, determinando responsabilidades individuales para cada integrante del Anexo I, de modo que los países que se industrializaron antes –y, por ende, presentan una mayor emisión acumulada de GEI– deberían asumir los compromisos de reducción de emisiones en términos porcentuales.

Adicionalmente, se proponía crear un Fondo para un Desarrollo Limpio (FDL), un mecanismo punitivo y financiero que gestionaría el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, tal como es conocido, por sus siglas en inglés). Se planteaba que, si los países industrializados no cumplían con las reducciones exigidas, se les impondría una multa de 10 dólares por cada tonelada de emisiones de carbono que superara el objetivo, que irían a formar parte del FDL. El criterio de distribución del fondo correspondía a la lógica de proporcionalidad de la propuesta brasileña: los países no incluidos en el Anexo I podrían solicitar fondos en función de su contribución relativa al calentamiento atmosférico. Los fondos financiarían proyectos de reducción de gases de efecto invernadero y hasta un 10% se destinaría a proyectos de adaptación. El objetivo principal del fondo propuesto era promover la protección del clima, incluso mediante la transferencia de tecnologías limpias y permitiendo la participación de las partes no Anexo I. Si bien la manera que se planteaba para la distribución del FDL en cierta forma transfería una parte significativa de los fondos a los mayores emisores no incluidos en el Anexo I (Brasil, entre ellos), podría haberse constituido en un punto de partida importante para internalizar parte de los costos transferidos por los países industrializados al resto de la humanidad. En momentos como el actual, en que se negocian compromisos ambientales –en muchos casos ligados a compromisos financieros–, no es ocioso recordar la significativa deuda ambiental que el Norte tiene con el Sur, desde los tiempos mismos de la conquista. Esta nueva etapa de negociaciones es una buena oportunidad para que se reconozca y compense parte de esa deuda, al menos flexibilizando las condiciones de devolución y de acceso al financiamiento internacional de aquellos países que menos contribuyeron a llegar a la situación actual, respecto del cambio climático, y que comparten el esfuerzo por hacerle frente a este desafío.

La propuesta del presidente Alberto Fernández se enmarca en una crisis global de deuda soberana de gran parte de los países en vías de desarrollo, agravada, en la mayoría de los casos, por la pandemia del Covid-19.

Conclusiones

Es muy probable que los debates sobre la deuda y el clima se intensifiquen en el período previo a la Cumbre de Glasgow de noviembre, donde se espera que el dinero, que está en el centro de la discusión de cómo distribuir los costos de hacer frente al cambio climático, sea uno de los principales puntos de fricción; así como un involucramiento importante de los organismos multilaterales, como el FMI, en la implementación de los resultados de estas negociaciones a través de sus programas y líneas de financiamiento.

La propuesta del presidente Alberto Fernández se enmarca en una crisis global de deuda soberana de gran parte de los países en vías de desarrollo, agravada, en la mayoría de los casos, por la pandemia del Covid-19. La Argentina, en particular, atraviesa desde 2018 una severa crisis de deuda que no solo compromete la estabilidad macroeconómica y dificulta las inversiones necesarias para hacer frente a los compromisos asumidos en materia climática, sino que además refuerza la dependencia de las exportaciones primarias y MOA, con potenciales consecuencias socioambientales.

En un informe reciente (2020), la Dirección Nacional de Bosques del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establece que la Argentina está entre los diez países con mayor pérdida neta de bosques en el período 2000-2015. La pérdida de bosques nativos entre 1998 y 2018 fue de alrededor de 6,5 millones de hectáreas, principalmente en el Parque Chaqueño, que se constituye en el segundo foco de deforestación de la región después del Amazonas. Este ritmo de deforestación está íntimamente ligado a la expansión de la frontera agrícola, principalmente al cultivo de soja, cuyo complejo productivo está vinculado casi en su totalidad con la exportación. Es lógico, en este contexto, discutir nuevos instrumentos financieros que permitan reducir la deuda y al mismo tiempo responder a las crisis ambientales y sociales –climática, de biodiversidad, epidemiológica, de reducción de la pobreza y aumento del empleo formal– en un escenario en el que la Argentina busca hacer valer su rol como proveedor de servicios ecosistémicos y de alimentos.

Adicionalmente, el sistema financiero mundial podría enfrentarse a un problema de gran magnitud si los países que se enfrentan a la contracción de sus economías dejaran de pagar sus deudas. El endeudamiento externo, el cambio climático, la pandemia, la recesión económica, la caída del comercio internacional y la degradación del medio ambiente constituyen un combo explosivo para la economía mundial y, particularmente, para la de los países más endeudados, más afectados por la pandemia y más vulnerables a los impactos de la variabilidad y el cambio del clima, a la vez que más dependientes de él en sus principales actividades generadoras de divisas. Como si todo esto no alcanzara para preocupar, están también las medidas que podrían

aplicarse como respuesta al cambio climático. Entre ellas cobran particular importancia las discusiones en la Unión Europea (entre otros lugares) sobre la aplicación de impuestos a la importación de productos de acuerdo con sus huellas de carbono como medida de mitigación global, teniendo en cuenta el peso del transporte en las emisiones contabilizadas en esos cálculos y la distancia geográfica de países como la Argentina a los principales mercados internacionales.

En su Segunda NDC (2020), la Argentina se compromete a que sus emisiones netas en 2030 no excederán de 359 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente, incluyendo todos los sectores de la economía (un 19% menos que el pico de emisiones alcanzado en 2007) e incorpora una meta de adaptación. Este compromiso es incondicional, en el sentido de que no está atado a la obtención de financiamiento para aplicar las medidas y políticas correspondientes, e incluye acciones ligadas a la transición energética, el fomento de la eficiencia energética, las energías renovables y el impulso de la generación distribuida (utilizando gas natural como combustible de transición), centrales nucleares e hidroeléctricas, el desarrollo de la cadena productiva del hidrógeno, promoción de sistemas de transporte sostenible (incluyendo eficiencia energética y mayor utilización de gas natural, hidrógeno, electricidad y biocombustibles), entre otras medidas. En lo concerniente a las medidas de adaptación, se establece que se aumentará la capacidad de adaptación, fortaleciendo la resiliencia y disminuyendo la vulnerabilidad en los distintos sectores sociales, económicos y ambientales, contemplando como prioridad erradicar la pobreza mediante el fomento de una transición justa.

El pedido de Alberto Fernández, de acelerar la instrumentación de “pagos por servicios eco-sistémicos y canjes de deuda por acción climática”, podría capitalizarse para el cumplimiento de la meta propuesta en la NDC. Así, la Argentina tendría la oportunidad de plantear un esquema nuevo de negociación de sus deudas con los países desarrollados y vincularla con la profundización de los compromisos que se asumen en ella.

En el contexto de la pandemia de coronavirus y sus consecuencias económicas, el peso de los pagos de los vencimientos de deuda puede complicar la disponibilidad de fondos para satisfacer las necesidades más urgentes de sus pueblos y para cumplir con sus requerimientos para adaptarse al cambio climático y para cumplir con los compromisos de mitigación asumidos en las NDCs. Es evidente que muchos países, no solo la Argentina, se enfrentan a limitaciones de financiación que les dificultarán invertir en la recuperación y la resiliencia. En este sentido, las luces de alarma están encendidas no solo para los países deudores, sino también para los acreedores y los organismos internacionales. Como diría Borges, “...no nos une el amor, sino el espanto...”.