



Artículos

Cambio climático y crisis de deuda soberana. Trayectorias y desafíos en el jardín de los senderos que se coadunan

Dr. José Fernández Alonso¹

"Creía en infinitas series de tiempos, en una red creciente y vertiginosa de tiempos divergentes, convergentes y paralelos".

Jorge Luis Borges, "El jardín de los senderos que se bifurcan" (1941), Ficciones (1944)

Introducción

Relata Jorge Luis Borges en uno de sus cuentos más celebrados, El jardín de los senderos que se bifurcan, la historia de diversos hombres convocados a (des)encontrarse fatalmente durante el fragor de la Gran Guerra. Todos sus protagonistas –un espía chino al servicio del Imperio Alemán, su perseguidor irlandés, un erudito en sinología y un escritor, ancestro del primero- pergeñan vidas (y muertes) paralelas y recurrentes, las cuales cobran significado y/o realización en los momentos de entrecruzamiento. A pesar –o causa, precisamente- de ser una alegoría del Universo (siempre caótico y recursivo, en la cosmogonía del afamado escritor), tal destino de entrelace irremisible puede bien consustanciarse con el abordaje de las problemáticas del cambio climático y de las crisis de deuda soberana en los tiempos de hogaño. A tales efectos, puede advertirse que a semejanza de los protagonistas del cuento, las cuestiones de marras –de gravitación palmaria en la agenda internacional contemporánea- también parecen destinadas a vincularse e influirse en forma irremisible. Ello es así ya que si bien en apariencia

¹ Es Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario, Investigador asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de Economía Internacional en la Universidad Nacional de Rosario (UNR).

dan cuenta de procesos y fenómenos desplegados en compartimentos estancos, el derrotero de ambos temas resultan atravesados por diversos denominadores comunes, los cuales cobran visibilidad e intensidad creciente en concomitancia con el explicitar cada vez más palmario de las externalidades negativas e intrínsecamente conectadas de ambos.

El primer elemento compartido –o vaso comunicante, si se quiere- entre ambos fenómenos y/o procesos remite a las necesidades de financiamiento que requieren la mitigación y la adaptación de los Estados frente al cambio climático. En este respecto, se trata de la relación más directa –por tanto, evidente- entre el cambio climático y el endeudamiento soberano: a mayores manifestaciones y certidumbres de los efectos del calentamiento global, mayores recursos requeridos –endeudamiento soberano, a la postre- para su combate. El segundo nexo entre las problemáticas escrutadas, en tanto, da cuenta del suceso eventual –cada vez más cierto- de que el cambio climático afecte las capacidades de los Estados soberanos para hacer frente a sus compromisos financieros externos. Dicho en otros términos, de las posibilidades de que los efectos adversos del cambio climático global afecte las capacidades -y/o voluntades, inclusive- de pago de los Estados, incitando la eclosión de nuevas crisis de deuda soberana². El tercer elemento, finalmente, remite al plano de lo normativo-institucional. En este contexto, se pone en consideración los intereses y capacidades de los diversos actores participantes en la arena global para instaurar principios, normas, instituciones y procedimientos de toma de decisión en aras de ordenar ambos recortes específicos de la realidad internacional.

Formulado en términos preliminares, el trabajo presente propone un recorrido analítico por los tres puentes o nexos arriba mencionados entre cuestiones que, aunque inconexas a primera vista, resultan claves para el derrotero del sistema internacional y de la humanidad toda.

1. Los desafíos financieros para la adaptación y mitigación

Como es bien sabido, tan múltiples como diversos son los impactos del cambio climático sobre las estructuras económico-sociales articuladas alrededor del globo (IPCC, 2013). Minusvalorados –negados, incluso- durante decenios, estos efectos, de creciente contundencia y evidencia, la gestación de compromisos de diverso índole orientados edificar herramientas para la adaptación y mitigación del cambio climático. Dentro de este proceso de advertencia incremental sobre los impactos del aumento global de la temperatura sobre la economía, especial ponderación tuvo la publicación del Informe de Nicholas Stern (2006), quien alertó sobre los costos que habría de acarrear la inacción sobre el problema en particular.

Lejanos en objetivo de hacer un racconto crítico y minucioso de todos los mecanismos de financiamiento discutidos y ensayados durante los últimos años³, se limitan estas líneas a marcar lo que a primera vista parece una obviedad: todos ellos exigen mayores recursos presupuestarios por parte de los Estados. El desafío, claro está, no resulta semejante para todos los países, sino que se impone diferente para cada uno de ellos, siendo los identificados históricamente en la periferia los más afectados habida cuenta de su deficiencia estructural de recursos para financiar su desarrollo económico.

El panorama se presenta más que acuciante para estos Estados –los Centroamericanos y el Caribe, en la región latinoamericana-, si se considera que son muchos de ellos los que experimentan mayor recurrencia e intensidad de fenómenos climatológicos adversos. Aunque verdad de Perogrullo, bien vale subrayar que este incremento del nivel de endeudamiento soberano conlleva a un cúmulo de erogaciones futuras, y junto a ello, la ocurrencia potencial de

² Detrás de estas ideas, resulta imperioso acotar, subyace la conceptualización de Kevin Gallagher (2011) respecto las crisis de deuda soberana.

³ Para ello, se recomienda Sanchez y Reyes (2015).

episodios de crisis de deuda soberana. En razón de ello, resultan interesantes, aunque no ajenas a la polémica, ciertas iniciativas como la presentada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) durante la Cumbre de París orientada a crear un fondo de resiliencia surtido con los recursos que habrían de destinar los países anglófonos del Caribe tras una reducción equivalente a sus deudas soberanas (CEPAL, 2015).

2. Los efectos del cambio climático sobre las capacidades de pago de los Estados

En lo que refiere al segundo punto de encuentro entre cambio climático y deuda soberana, es de advertir que, al implicar alteraciones de vasto alcance en las estructuras socio-productivas de los países, los impactos del aumento de la temperatura global afectan indirectamente las capacidades de pago de los mismos, estén endeudados o en vías de estarlo. A propósito de ello, ha de repararse primeramente que las modificaciones operadas en el entramado productivo y social de los Estados tras la alteración de los patrones climáticos conmueven los circuitos productivos, comerciales y de inversión históricos de los Estados para hacerse de recursos necesarios para afrontar sus compromisos externos. Dicho en otros términos, las remozadas configuraciones de las estructuras socio-productivas demandan a los Estados recursos materiales y temporales para adecuarse a las nuevas realidades. En este marco, conviene advertir que en términos generales los niveles de recursos materiales para el afrontar las nuevas realidades suelen presentar un comportamiento correspondiente al de la pendiente de las curvas de aprendizaje. Por otra parte, las capacidades de pago de los Estados pueden verse afectadas ante la eventualidad de experimentar un fenómeno climatológico de carácter catastrófico. En este sentido, se menciona que para aquellas economías con una estructura muy poco diversificada, característica inmanente de los países en desarrollo, la eclosión de un fenómeno catastrófico puede de sellar el desempeño del país por tiempos harto prolongados. En efecto, ante un escenario de daño total o parcial de sus basamentos económico-productivos, ciertos Estados habrán de reportar crecientes dificultades para cubrir con sus obligaciones financieras externas.

Estas situaciones, deviene importante aclarar, fueron harto receptadas por las agencias calificadoras de riesgo, quienes incorporando las variables climáticas entre sus protocolos para analizar las capacidades de pago de un Estado soberano para hacer frente a sus compromisos externos (Mrsnik et. al., 2011). Estas nuevas prácticas, huelga subrayar, suponen un aumento de la prima de riesgo para los Estados pasibles de ser afectados por el advenimiento de fenómenos climáticos, lo cual termina de consolidar un círculo vicioso de intrincada superación.

3. El (des)ordenamiento internacional respecto al cambio climático y a las crisis de deuda soberana

Mucho se ha dicho y escrito en relación con el (des)orden contemporáneo en el ámbito internacional. El acuerdo agenciado en la COP21 de París supuso un avance sustantivo en la gestión internacional de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEIs). No es objeto de la presente comunicación analizar pormenorizadamente los senderos que condujeron al Acuerdo de París agenciado en diciembre del año pasado, para cuya profundización se recomienda la lectura del resto de aportes constitutivos del presente anuario. Simplemente, se dedican estas líneas a reparar que la concreción del acuerdo se dio tras un prolongado y enrevesado proceso en el cual los Estados convinieron converger. Si bien el camino de ratificación e implementación del mencionado instrumento dista de presentar un horizonte previsible y rectilíneo, tal escenario resulta una quimera en el caso de las crisis de deuda soberana, donde los debates en torno a los mecanismos de prevención y resolución de las mismas continúan latentes.

En este marco, conviene agregar que desde el inicio de las discusiones relativas al tratamiento de las deudas soberanas, se presentaron dos grandes posiciones diferenciadas,

cuyos impulsores y detractores fueron modificándose en el transcurrir del tiempo. Por un lado, las propuestas orientadas a "modificaciones institucionales" -representada originalmente por la exSubdirectora Gerente del FMI, Anne Krueger-, las cuales impulsan la instauración de un mecanismo internacional de reestructuración de deudas fundado en el capítulo 11 de la Ley de Quiebras de Estados Unidos. Por el otro, las propuestas orientadas a "modificaciones contractuales" -apoyadas primigeniamente por el Subsecretario del Tesoro John Taylor y académicos de la talla de Allan Meltzer- las cuales proponen la inclusión de determinadas cláusulas en todos los instrumentos de deuda emitidos por un Estado soberano. Las diferencias entre estos dos enfoques eran más que significativas: mientras que el enfoque "institucional" propulsaba un reforzamiento del rol del FMI, las formulaciones "contractuales" ponderaban la "solución de mercado". Si bien en abril de 2003, el Comité Monetario y Financiero Internacional del FMI tomó nota de la firmes críticas al proyecto de Krueger y valoró algunos aportes de los postulados contractuales, impulsando a los Estados a emitir deuda con cláusulas de acción colectiva (CAC's), las discusiones se reabrieron sin resolución en el último lustro tras la persistencia de las controversias de la República Argentina con los denominados "fondos buitres" y el estallido de nuevas crisis de deuda soberana en la periferia de Europa y Puerto Rico, recientemente⁴. Tal como se observó en los apartados anteriores, la potencialidad cada vez más cierta de estallidos de episodios críticos de endeudamiento soberano ocasionados por las alteraciones de los patrones climáticos dan cuenta de la urgencia de avanzar en la instauración de mecanismos internacionales para la prevención y resolución de crisis de deuda soberana.

Conclusión

Aunque en apariencia antojadizas, las vinculaciones entre las problemáticas abordadas del cambio climático y de las crisis de deuda soberana resultan incontestables. Los puntos de encuentro arriba repasados dan cuenta de ello. Tal como ocurría con las convergencias de los senderos en el jardín concebido por Borges, las conexiones entre ambas problemáticas de la agenda internacional distan de ser fruto del azar o la casualidad. A decir verdad, radican en las simientes semejantes de su naturaleza: tanto el cambio climático como las crisis de deuda soberana tributan a problemas de inconsistencia temporal. En lo que concierne al cambio climático dicha inconsistencia está representada por los efectos relativamente atrasados que genera la emisión de los GEI's. Dicho en otros términos, la emisión de GEI's no es sino una privación para las generaciones siguientes. Lo propio sucede en el ámbito del endeudamiento soberano, en el que los recursos obtenidos mediante instrumentos de deuda no implican sino un adelanto de consumos futuros.

Sin perjuicio de lo antedicho, se manifiesta por último que así como los protagonistas del cuento de Borges encontraban significación y/o realización en los momentos de encuentro, la coadunación de las cuestiones del cambio climático y de crisis de deuda soberana impulsen nuevos senderos, signados por mayores compromisos basados siempre en la solidaridad intra e intergeneracional.

Bibliografía

Bismuth, Regis (2014); "The Path Towards an International Public Policy for Sovereign Debt Contracts", en *Brazilian Yearbook of International Law*, Vol. IX, Brazil, disponible en <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2416365> (26 de julio de 2016).

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2015), "Comunicado de Prensa: CEPAL propone alivio de la deuda del Caribe anglófono para invertir en lucha contra el cambio climático",

⁴ Se encontrará un análisis detallado de estas discusiones en Swachrcz (2004), Bismuth (2014) y Haley (2014).

CEPAL, Santiago de Chile, disponible en <<http://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-propone-alivio-la-deuda-caribe-anglofono-invertir-lucha-cambio-climatico>> (25 de julio de 2016).

Gallagher, Kevin (2011); "The New Vulture Culture: Sovereign debt restructuring and trade and investment treaties", en IDEAs Working Paper, No. 02/2011, IDEAs, New Delhi.

Haley, James A. (2014) "Sovereign Debt Restructuring: Old Debates, New Challenges", en CIGI Papers. No. 32.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2013); Climate Change 2013: The Physical Science Basis, Cambridge University Press, New York

Mrsnik, Marko; Kraemer, Moritz; Petrov, Alexander; Glass, Boris (2015); "The Heat Is On: How Climate Change Can Impact Sovereign Ratings, en Standard and Poor's rating Services, McGraw Hill Financial, Madrid, disponible en <https://www.agefi.com/uploads/media/S_P_The_Heat_Is_On_How_Climate_Change_Can_Impact_Sovereign_Ratings_25-11-2015.pdf> (7 de julio de 2016)

Sanchez, Luis y Reyes, Orlando (2015); "Medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático en América Latina y el Caribe. Una revisión general", en Estudios del Cambio Climático en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39781/S1501265_es.pdf?sequence=1>.

Stern, Nicholas (2006), Review Stern: The economics of Climate Change, HM Treasury, London, disponible en <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm> (27 de julio de 2016)

Schwarcz, Steven (2004); 'Idiot's Guide' to Sovereign Debt Restructuring, 53 Emory Law Journal. N. 53, disponible en <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1943&context=faculty_scholarship> (23 de julio de 2016).