



Deuda Ecológica y Deuda Externa

Lineamientos y propuestas
para la transición ecosocial
en Argentina

Por
**Francisco Cantamutto y
Guillermo Peinado**



**Equipo
Transiciones**

Editado en 2024 en Buenos Aires, Argentina por el Equipo Transiciones.

Este documento forma parte de la colección de propuestas del Equipo Transiciones para una transición ecosocial justa y popular en la Argentina.

Este trabajo está licenciado bajo una Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Diagramación y edición: Asociación Argentina de Abogados/as Ambientalistas - Colectivo de Acción por la Justicia Ecosocial.

1. Autores



Guillermo Peinado

Docente-investigador de la Universidad Nacional de Rosario y Universidad Nacional de San Martín. Licenciado en Economía (UNR) y Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Miembro del Grupo de Estudios sobre Economía, Ambiente y Sociedad de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la UNR y presidente de la Asociación Argentino-Uruguaya de Economía Ecológica (ASAUEE).



Francisco Cantamutto

Investigador del CONICET y docente universitario. Licenciado en Economía (UNS) y Doctor en Investigación en Ciencias Sociales (FLACSO México). Forma parte de la Sociedad de Economía Crítica de Argentina y Uruguay (SEC) y del Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad (ETFE).

2. Índice

1. Autores	Pag. 3
2. Índice	Pag. 4
3. Resumen	Pag. 5
4. Introducción	Pag. 7
5. La Deuda Pública	Pag. 9
6. Deuda/acreencia ecológica	Pag. 15
7. Relacionando ambas deudas	Pag. 20
8. ¿Qué hacemos? Propuestas desde el Equipo Transiciones	Pag. 26
9. Sobre el equipo Transiciones	Pag. 31
10. Otros documentos Editados por el Equipo Transiciones	Pag. 32
11. Licencia Creative Commons CC BY-SA 4.0	Pag. 32

3. Resumen

La crisis económica y financiera de Argentina ha dejado a millones de personas en situación de vulnerabilidad, poniendo además en riesgo la sostenibilidad ambiental. La magnitud de estas deudas nos lleva a identificar la necesidad de ejercer miradas que puedan integrar salidas a estas dimensiones socioeconómicas, pero manteniéndose dentro de los límites planetarios. Este documento presenta un análisis sobre la interrelación entre la deuda monetaria y la deuda ecológica, centrándose en el contexto argentino y latinoamericano.

El concepto de deuda ecológica visibiliza el rol de los países del Sur Global, como Argentina, como acreedores. La apropiación de bienes naturales y el uso subvaluado del espacio ambiental han permitido a las potencias centrales sobreexplotar los ecosistemas, generando impactos ambientales irreversibles. Mientras que Argentina y otros países del Sur siguen siendo explotados ecológicamente, enfrentan al mismo tiempo una creciente deuda financiera externa, que condiciona gravemente su autonomía en materia económica y las posibilidades de avanzar en procesos de transición ecosocial justa y popular.

Ambas forman parte de un ciclo de dependencia y degradación que impide a los países del Sur Global avanzar hacia modelos de bienestar autónomos. Mientras la deuda financiera es reconocida internacionalmente, y condiciona las políticas económicas de muchos países, la deuda ecológica continúa invisibilizada, sin marcos legales que la respalden, ni valoraciones de sus consecuencias.

La presión para implementar ajustes fiscales y reformas estructurales de los acreedores (incluyendo al FMI) prioriza a los intereses financieros por encima de las necesidades socioambientales del país. Esto no sólo limita la capacidad del Estado para gestionar deuda, sino que promueve mayor dependencia de actividades del extractivismo que agrava aún más la crisis climática y ecológica, como la expansión de la frontera hidrocarbúrica, el monocultivo o la megaminería.

La construcción de nuevas institucionalidades, con participación de actores sociales y ambientales en la construcción de un Estado Ecosocial, es clave para cambiar este sesgo de dependencia. Es necesario discutir con la comunidad internacional, los organismos de crédito y los sucesivos go

biernos (tanto nacionales como provinciales) para reconocer el rol central de la deuda ecológica en el modelo de bienestar, y poder impulsar un nuevo pacto global que permita a los países del Sur Global saldar sus deudas financieras sin sacrificar sus ecosistemas ni la calidad de vida de sus habitantes.

4. Introducción

La crisis climática golpea a todo el mundo: todos los territorios están sometidos en una forma o grado a los cambios provocados por la acción humana de los últimos siglos. Se trata de un tema auténticamente global, que atañe a la acción conjunta de las comunidades y los Estados, de manera urgente. Esto es cierto, incluso más allá de las responsabilidades diferenciadas que tienen los distintos países por su acción previa. La necesidad de actuar ha sido establecida en acuerdos internacionales como los emergentes de las Conferencias de las Partes (COP), cuyo cumplimiento es materia de debate.

Sin embargo, al tiempo que los grados de responsabilidad son diferentes, no todos los países tienen la misma afectación en sus territorios y poblaciones, ni tampoco los mismos recursos para lidiar con ella. Las acciones climáticas, ligadas a mitigar el impacto de la acción humana y adaptarse a los cambios en curso, exigen recursos concretos para ser invertidos. Otro tanto ocurre con las necesarias acciones destinadas a reparar los daños, remediar los ecosistemas y compensar a las víctimas. Incluso debería considerarse el esfuerzo requerido para estimular la actividad económica, afectada por los eventos climáticos (por ejemplo, políticas de ingreso y de crédito a hogares y empresas afectadas por inundaciones). Como se puede ver, la crisis climática imprime nuevas necesidades y urgencias sobre los recursos económicos disponibles.

Para enfrentar estos requerimientos, es posible combinar diversas fuentes a través de diferentes actores. Ahora bien, el principal mecanismo que existe para direccionar los recursos en este sentido de urgencias y necesidades que no tienen una necesaria expresión monetaria solvente, es el Estado. Los Estados tienen obligaciones concretas que atender, no solo por su capacidad de intervención, sino por estar comprometidos en el respeto de los derechos humanos. **Los Estados tienen obligaciones en materia de transparencia, que permiten trazar el origen y uso de los fondos, así como la posibilidad de ponerlos en debate.** En cambio, otras fuentes y mecanismos de decisión (como donaciones, responsabilidad social empresarial, u otras), aun cuando puedan aportar a resolver las situaciones concretas, dejan en manos de pocos las definiciones que afectan a toda la población. El Estado eco-social que promovemos, apunta a mejorar los mecanismos de transparencia y participación.

Sin embargo, no todos los Estados tienen la misma capacidad de acción. Más allá de las capacidades técnicas que puedan ser compensadas mediante requerimientos específicos a otras instituciones o la posibilidad de formar personal en el tiempo, existe un problema de índole fiscal, de control de los recursos fiscales. Entendemos que un **Estado eco-social requiere una reforma radical en cuanto a sus mecanismos de recaudación y control fiscal, con un sentido de justicia y plena garantía de los derechos humanos.**¹ Con todo, en ese plano, es necesario atender a un problema específico, que es el de la deuda pública.

Los países de la periferia mundial, del Sur Global, se enfrentan a la necesidad de atender estas acciones de inversión climática pero al mismo tiempo se encuentran con obligaciones derivadas del pago de la deuda pública que erosionan el espacio fiscal disponible. Los pagos de deuda pública suelen superar los destinados a invertir en adaptación, mitigación, remediación, reparación, incluso considerados todos juntos. No solo eso, sino que en momentos de emergencia ante eventos extremos, los países de la periferia -por no contar con suficientes recursos fiscales- utilizan el mecanismo de endeudamiento para resolver sus urgencias, alimentando la misma trampa inicial. **La mayor parte de la periferia mundial se encuentra al mismo tiempo enfrentando una crisis climática y una crisis de la deuda pública.**

Limitar o suspender los pagos de deuda unilateralmente no suele presentarse como opción, pues implica una interrupción del financiamiento por parte de los acreedores. La necesidad de construir una reputación de buen pagador hace que los Estados dediquen el máximo de sus esfuerzos en cumplir con los servicios de la deuda, incluso cuando esto ponga en riesgo la salud y seguridad de quienes habitan el país. Incluso más, tanto por rasgos de dependencia de trayectoria como por recomendaciones de los acreedores, los países de la periferia tienden a profundizar especializaciones productivas que usufructúan de materiales y/o energía barata, incluyendo prácticas extractivistas y de precarización laboral. Esto deteriora aún más la calidad de la vida de las poblaciones en aras de cumplir con los pagos de deuda, bajo la promesa de que tarde o temprano lograrán cerrar la brecha. Muchas de estas especializaciones son altamente sensibles a la ocurrencia de catástrofes, que dejan a los países expuestos ante crisis externas originadas en su propia especialización.

¹ Véase Lineamientos para la transición hacia un Estado eco-social en Argentina, Rubén M. Lo Vuolo, 2024.

La Argentina es un claro ejemplo de ello. A través de diversos gobiernos, la deuda se perpetúa como un problema para las finanzas públicas y para la balanza de pagos, limitando la capacidad de actuar frente a la crisis climática. Ante la permanente renovación incrementada de la deuda por parte de gobiernos neoliberales, la salida progresista ha priorizado subsanar mediante el pago extendido en el tiempo. Para ello, ha profundizado sesgos extractivistas que están en clara tensión con los límites biofísicos del territorio nacional, no solo en el sector agropecuario (entre los principales emisores de gases de efecto invernadero) sino también con la minería y el sector de hidrocarburos en yacimientos convencionales y no convencionales.

Este documento del Equipo Transiciones busca organizar elementos básicos para pensar el problema en la Argentina, en relación con la deuda y la necesidad de intervenciones de acción climática. Para eso, necesitamos primero presentar algunas precisiones respecto de la deuda pública, que no son siempre tenidas en cuenta a la hora de abordar una salida consistente con las urgencias y necesidades de una transición ecosocial.

5. La deuda pública

Se suele hablar de la deuda pública como un todo general, pero es necesario tener algunas precisiones. Si bien la deuda ha estado asociada a la Argentina desde su creación como país, lo cierto es que adoptó una dinámica diferente desde la última dictadura cívico-militar a esta parte. En este medio siglo, se han atravesado fases de aceleración en el endeudamiento, que culminan en crisis y suelen estar asociadas a programas neoliberales, y fases donde se busca reordenar la gestión de la deuda, normalmente en manos de gobiernos populares que tratan de conducir el problema a niveles sostenibles, sin por ello cuestionar la continuidad jurídica de la deuda, ni establecer mecanismos que eviten o al menos dificulten futuros procesos de endeudamiento. Entre estos ciclos, la deuda creció, volviéndose un fenómeno que condiciona de manera estructural el funcionamiento de la economía.

Respecto de por qué se toma deuda, hay cierto debate. Un ángulo tiene que ver con su uso para cubrir el déficit fiscal, la diferencia entre lo recaudado y lo gastado. En general, las visiones neoliberales enfocan sobre este punto, acusando un desmanejo en el gasto que se financia por

esta vía -como alternativa a la emisión-. Esta mirada elude el hecho de que la estructura impositiva de la Argentina es fuertemente regresiva, y que los períodos de mayor aceleración en la toma de deuda coinciden con momentos en que el Estado pierde capacidad recaudatoria sobre los sectores más poderosos: lo que deja de recaudar por impuestos al poder económico, se compensa con toma de deuda. Un ángulo diferente es el que observa el rol de la deuda en torno al equilibrio macroeconómico externo: bajo gobiernos neoliberales, el Estado tiende a tomar más deuda en moneda extranjera, para compensar otras fuentes de salida que vacían de divisas a la economía. Busca así equilibrar la apertura de cuentas externas, lo cual permite en el corto plazo la creación de condiciones de valorización financiera, basada en el incentivo a las ganancias financieras especulativas de corto plazo en moneda dura. La mayoría de las veces, cuando la deuda pública es contraída de manera abrupta por el gobierno de turno, no se siguen los procedimientos legales establecidos de formación de la voluntad pública, ni tampoco su validación popular: dado que va al margen de la ley y el interés general, se suelen buscar saltar estos controles. Esto establece severos cuestionamientos en torno a la legalidad y la legitimidad de la deuda, que se ven magnificados por el hecho de no estar asociada a proyectos de inversión o de desarrollo, ni a la mejora de las condiciones de vida de la población. Es más que evidente el uso improductivo que ha tenido en Argentina la deuda pública.

Es decir, la toma de deuda arrastra severos cuestionamientos por diversas causas. Por los usos que la originan, pero también por la legalidad y legitimidad de los mecanismos utilizados para generarla. Un problema no trivial, es que contrario a lo que a veces se supone, la deuda está contraída mediante diversos instrumentos con diferentes acreedores, cuya preeminencia va cambiando a lo largo del tiempo, modificándose la composición de forma permanente. Por ejemplo, la deuda contraída por la última dictadura cívico-militar, sobre la cual el juez Ballesteros identificó 477 hechos ilícitos, fue renovada varias veces, a través de nuevos instrumentos (bonos, títulos, préstamos), por lo que al momento del fallo (casi dos décadas después de la denuncia) la deuda original había mutado. Los gobiernos -populares y neoliberales- de forma permanente renuevan la deuda, sea mediante normales operaciones de mercado o por grandes reestructuraciones (como el Plan Brady, el Megacanje o los canjes de 2005 y 2020). Resulta central considerar esto, porque con el propio tiempo la trazabilidad de la deuda no es siempre.

No nos referimos solo a quienes puedan tener responsabilidad en su calidad de funcionarios públicos, sino también a los propios acreedores que convalidan las operaciones y tienen o pueden tener co-responsabilidad. Este es un dato determinante, porque no es posible alegar desconocimiento a grandes operadores con estudios jurídico-contables e información privilegiada, que cargan sobre las condiciones de contratación de deuda los potenciales riesgos, y asumen como válido el financiamiento de las acciones del Estado. Pero la deuda se renueva, y los nuevos acreedores no siempre tienen la misma información o responsabilidad. Justamente porque la composición cambia en el tiempo.

¿Cómo está compuesta la deuda pública de la Argentina? Ante todo, hay que empezar señalando que no solo el Tesoro toma deuda: también tienen deuda las empresas públicas, el Banco Central, las provincias e incluso algunos municipios. Es decir, la deuda pública incluye diversos actores del Estado, no siempre contemplados. En términos relativos, la deuda del Tesoro nacional suele ser la más importante, y por eso mismo, es la que se considera para las comparaciones.

A inicios de 2024, la deuda total de la administración pública nacional y organismos descentralizados equivalía a 386.537 millones de dólares. Usamos esa información a modo ilustrativo, para explicar algunos puntos relevantes que se sostienen más allá del valor puntual que toman (que cambian de manera permanente). Una primera aclaración relevante es que una parte de ese total (32,5%) está en realidad denominada en pesos, poner el valor en dólares es solo para poder comparar o explicar. Que sea pagadera en pesos significa que el Estado puede cumplir el compromiso con la moneda de curso nacional, que la recauda con los impuestos y la cual puede eventualmente emitir a través del Banco Central. La mayor parte de esta deuda en pesos se actualiza con el índice CER,² es decir, su valor nominal aumenta con la inflación.

El resto de la deuda, alrededor de dos terceras partes (67,5%) está en monedas extranjeras, sobre todo en dólares y en menor medida Derechos Especiales de Giro (la “moneda” del FMI), aunque también hay

² El Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) refleja la inflación minorista, y básicamente se computa a partir de la tasa de variación promedio-diario del Índice de Precios al Consumidor (IPC) correspondiente al mes previo.

deuda en euros, yenes y yuanes. Cuando hay que pagar deuda en moneda extranjera, el Estado además de reunir los recursos fiscales debe obtener las divisas, para lo cual requiere habilitar fuentes para ello, sea superávit comercial, inversiones extranjeras -productivas o especulativas-, nueva deuda o utilizar reservas del Banco Central. Este dato es uno de los más relevantes, porque es el que vincula la deuda al problema del extractivismo y la mercantilización de bienes y activos comunes (incluyendo privatizaciones).

Esta composición en cuanto a las monedas no debe confundirse con la legislación de aplicación, que es importante en el caso de existencia de diferendos. La mayor parte de la deuda pública (62%) a inicios de 2024 estaba bajo legislación nacional, lo cual significa que aplica la ley argentina y se juzga en tribunales locales. En los casos de deuda bajo legislación extranjera, la mayoría tiene sede en Nueva York, donde el país ha perdido varios juicios, incluyendo el famoso de los fondos buitres en 2014. También se emite bajo legislación de Reino Unido, Bélgica, Luxemburgo u otras jurisdicciones, dependiendo del mercado que se quiera captar.

Tampoco hay que confundir este dato con quiénes tienen (poseen) efectivamente la deuda, que pueden ser agentes dentro o fuera del país. Sobre esto, los datos son siempre estimativos, centralmente porque la deuda se toma mediante instrumentos fácilmente negociables en los mercados secundarios. Alrededor del 75% de la deuda está compuesta por títulos públicos -a inicios de 2024 había 29 en total- emitidos en diferentes años, con diferentes tasas de interés, plazos de maduración, jurisdicción, moneda, etc. No siempre se puede saber quién tiene esos títulos, que constituyen la mayor parte de la deuda (y esto es así normalmente para los países de ingresos medios o altos). Puede ser una persona argentina que abre un domicilio fiscal en una guarida fiscal en el exterior (Delaware en Estados Unidos, por ejemplo) y compra deuda argentina: ¿Cómo se clasifica esa deuda en estos términos? Es difícil de determinar sin una auditoría que incluya esa información.

Siempre mirando la situación a inicios de 2024 para orientar el análisis, se puede señalar que la mitad de la deuda estaba en manos privadas. Es decir, actores con capacidad de ahorro que: i) pueden ser de la Argentina o del exterior; ii) tienen títulos en pesos o en moneda extranjera; iii) bajo legislación nacional y extranjera. Es sumamente importante señalar que

no existe un mecanismo coordinado para resolver diferendos con estos actores. **No hay, no existe, un tribunal internacional neutral con jurisprudencia clara para aplicar: en general los acreedores toman lo que más les favorece.** Diversas organizaciones y expertos han insistido en aplicar el derecho internacional de los derechos humanos. Han existido intentos por formular instituciones abocadas a coordinar estos problemas, pero han fallado. Los acreedores privados han preferido perfeccionar los contratos de deuda, incorporando cláusulas específicas que permitan resolver diferencias, pero esto ha probado ser una salida limitada. La deuda bajo jurisdicción nacional se puede afectar con nuevas leyes, pero esto trae otros problemas (los cambios en las “reglas de juego”).

En general, cuando se quiere renegociar se utilizan distintas estrategias. En el caso que se encuentren bajo jurisdicción nacional, es posible inducir los canjes mediante cambios legislativos o nuevas regulaciones. El problema de un tratamiento diferente -como ocurrió en 2001/2002- es que esto puede minar la credibilidad del mercado internopara futuras colocaciones de deuda -por eso el ex ministro de economía M. Guzmán aplicó el mismo criterio de canje en 2020 para todas las jurisdicciones-. En el caso de la jurisdicción extranjera, se remite a lo dicho antes. **No hay un sistema internacional que permita resolver las diferencias o regular los canjes de deuda. El conjunto de los acreedores elude la aplicación del derecho internacional y de los derechos humanos y sus foros, y los privados en particular se suelen negar incluso a soluciones coordinadas.** Su propuesta consistió en incluir como cláusulas dentro de los prospectos de los títulos que induzcan reglas en caso de renegociación. Especialmente las cláusulas de acción colectiva³ se han generalizado como forma de forzar una dinámica similar a un concurso de quiebras privado, donde lo acordado por cierta mayoría se considera de aplicación general al universo de acreedores. Sin embargo, estos instrumentos han mostrado limitaciones, en especial debido a la concentración de tenencias de bonos en manos de grandes fondos de inversión, que logran generar fácilmente mayorías con poder de veto.

Por otro lado, una parte de estos títulos está en manos de agencias del propio Estado, incluyendo por ejemplo la ANSES. Es necesario contemplar este aspecto, considerando que el uso de los fondos de estas

³ Las cláusulas de acción colectiva funcionan haciendo vinculantes (obligatorias) las condiciones de reestructuración pautadas con la mayoría de los acreedores que tienen bonos o títulos. Es decir, logrando esa mayoría, incluso acreedores que no aceptaban el acuerdo, deben asumir las nuevas condiciones como válidas.

agencias para financiar los gastos generales puede afectar al cumplimiento de sus responsabilidades. Más allá del momento de toma de la deuda, hay que considerar además que cualquier afectación en la efectivización de los pagos puede alterar los fondos disponibles. Es decir, cualquier iniciativa que altere el los tiempos o cantidades en los pagos de la deuda involucra al propio Estado en sus efectos: si se deja de pagar la deuda, esto puede provocar un desfinanciamiento en agencias del propio Estado. Esto es un producto de la dinámica explicada antes: una deuda originalmente tomada con un acreedor es reemplazada en sus renovaciones por otro acreedor, haciendo más oscuro el proceso de revisión.

Finalmente, el otro componente relevante de la deuda son los préstamos. A inicios de 2024 eran poco más de un quinto del total de la deuda. En rigor, no se trata de préstamos privados, sino que se explica casi en su totalidad por los créditos de los organismos internacionales de crédito (con el FMI a la cabeza) y en una medida muy menor, acreedores oficiales bilaterales -otros Estados-. La deuda con el FMI proviene del acuerdo de Facilidades Extendidas firmado por Alberto Fernández en 2022 para pagar el Stand By firmado por Mauricio Macri en 2018. **El FMI es el mayor acreedor individual del Estado argentino, y es además uno particular: de sus evaluaciones periódicas -revisiones trimestrales del acuerdo- emergen no solo los ejes de percepción de los acreedores en general, sino las demandas explícitas en materia de políticas públicas -no solo económicas-. Es, en cierto modo, el portavoz o auditor principal de los acreedores, y aunque su anuencia no implica automático acceso a los mercados de capitales (como ocurre actualmente), su crítica lo dificulta de manera severa (como ocurrió durante el kirchnerismo). El FMI es el guardián de la arquitectura financiera internacional, expresando demandas concretas del poder financiero. Entre ellas, suelen destacarse los persistentes pedidos de consolidación (ajuste) fiscal y de reformas estructurales. **Vinculado con el problema del cambio climático, el FMI ha incorporado en los últimos años algunos ejes de revisión en su mandato, creando incluso un fondo específico para financiar programas con ese eje -el Fondo de Resiliencia y Sostenibilidad- pero, entre otros aspectos: a) no incorpora la idea de que el ajuste fiscal deja a los Estados sin recursos para financiar las políticas de transición; b) tampoco repara en el incentivo a las actividades de exportación de tipo extractivo, especialmente las vinculadas a la producción fósil; c) no incorpora el riesgo climático como factor relevante en la evaluación de la sostenibilidad de la deuda (¿cómo paga un país expuesto a un evento extremo?).****

De conjunto, la deuda pública argentina es un problema de larga data, pero que reconoce diferentes gestiones. Las de signo neoliberal suelen deteriorar la sostenibilidad de la deuda -incrementando la proporción en moneda extranjera y bajo jurisdicción extranjera- acompañando el proceso con políticas de ajuste fiscal y reformas estructurales. Gobiernos populares han buscado reponer la sostenibilidad de la deuda mejorando condiciones de contratación y cancelando mediante pagos, pero sin cuestionar la continuidad jurídica y política de la relación de endeudamiento. En los hechos, la búsqueda por obtener recursos (fiscales y externos) para pagar la deuda, y compensar otras salidas en la balanza de pagos, han hecho que ambos tipos de gobiernos profundicen la tensión exportadora sobre una canasta de bienes de bajo nivel de procesamiento, asociadas a la sobreexplotación de bienes comunes. Concretamente, el extractivismo se compone como una continuidad a través de las diversas gestiones, que alteran el destino de la renta obtenida por ese camino. Este factor común, que no elimina otras diferencias, es en parte un problema asociado a la falta de soluciones de fondo en materia de la dinámica de la deuda y la inserción externa del país. Así termina por reafirmar el lugar dependiente de la economía argentina en el mundo, que se especializa en producciones primarias de forma sostenida, ocasionando severos daños ambientales en aras de saldar deudas. Se trata de una especialización histórica, que se refuerza a través del tiempo.

6. Deuda/acreencia ecológica

Justamente, esta realidad, compartida con otros países de la región y de la periferia global, es reconocida en el concepto de deuda ecológica, que surge en la década de los 90 como contrapeso a los procesos de endeudamiento financiero por parte de los países periféricos. De hecho, es un concepto que surge desde Latinoamérica y que quizás por ello tiene un relativo menor recorrido que otras categorías y discusiones a nivel académico. Sin embargo, esto no ha imposibilitado que el concepto que circule sea el de deuda ecológica (y no el de acreencia ecológica), cuando justamente a lo que se apunta es al empoderamiento de los países periféricos en tanto acreedores ecológicos.

En definitiva, no sólo apunta a visibilizar una forma de deuda/acreencia ecológica invisibilizada, sino a permitir comprender que en buena medida **la acreencia ecológica es un subproducto de la deuda (financiera) pública pero que sin embargo no tiene el mismo status legal**, ni

siquiera social (como sí lo tiene la idea de la deuda social interna).

Se la suele definir a partir de una sumatoria de componentes que justamente son relacionales entre las diferentes partes de la nueva división internacional del trabajo o internacionalización de los procesos productivos, guiada no sólo por costos laborales, o la opacidad fiscal, sino también por externalización de **los impactos ambientales. Los niveles de vida y de consumo de los países desarrollados han dependido históricamente -y dependen hasta el día de hoy- de la apropiación de bienes y servicios producidos en otros países, pagando por ellos menos de lo que valen.** Aun cuando se acepten otros determinantes (como los niveles de productividad o el rol de la innovación), es imposible disociar un elemento del otro: el desarrollo en un territorio se hace a expensas de otros. **Resulta imposible asumir que todos los países podrían llegar al mismo nivel de desarrollo porque los límites biofísicos del planeta no lo tolerarían. Por eso, los países desarrollados trasladan al resto del mundo los costos de su nivel de vida.**

Como reflejo de que los impactos ambientales son múltiples y solo apreciables a partir de análisis multicriteriales, es que el mismo concepto de deuda ecológica incluye diferentes elementos según quién lo esté esgrimiendo. En general se coincide en incluir:

- 1) La venta subvaluada de materiales y energía, con sus correspondientes impactos ambientales. Esto suele ser operacionalizado a través del intercambio ecológicamente desigual el cual posibilita dimensionar la venta subvaluada. Por ejemplo, Argentina paga la unidad de huella hídrica de sus importaciones casi 18 veces más cara que la misma unidad de presión ambiental en sus exportaciones (39,93 USD/M3 vs 2,27 USD/M3), o la unidad de huella ecológica de las exportaciones se cobra más de 22 veces más barata que la misma unidad de absorción doméstica (0,065 USD/Gha vs 1,46 USD/Gha).
- 2) Utilización gratuita de recursos genéticos que luego son monetizados a partir por ejemplo del patentamiento de semillas, que fueron previamente seleccionadas en un proceso de siglos, proceso que no es reconocido a la hora del patentamiento y de su monetización.
- 3) Libre utilización del espacio ambiental de otros países ya sea como sumidero de GEI u otros residuos (cianuro, glifosato, etc.). Argentina por ejemplo ha tenido un superávit ecológico promedio entre 1970 y 2013 de

39% de su biocapacidad neta, siendo que ese superávit ecológico, más allá de que lo queramos o no, está absorbiendo CO2 de manera gratuita. Otro ejemplo de ello es la huella de nutrientes que busca reflejar el empobrecimiento nutricional de los suelos a raíz de la actividad agraria: Argentina no exporta soja, exporta nutrientes del suelo, suelo al que no regresan esos nutrientes. Esto se agrava por las prácticas como el monocultivo y la falta de reposición natural de nutrientes que implican que Argentina sea el mayor importador de nutrientes, muchos de ellos de origen sintético y que incluso ponen en tensión la soberanía productiva agropecuaria.

¿Qué no es la deuda/acreencia ecológica?

El concepto de deuda/acreencia ecológica busca, en primer lugar, visibilizar, pero visibilizar para transformar esas relaciones jerárquicas invisibilizadas. Presenta el problema antes dicho, referido a que los niveles de producción y consumo en el Norte global no pueden sostenerse si no es transfiriendo al Sur Global el peso del daño ambiental, en sus diversas formas.

De esta manera, el concepto no apunta una simple cancelación o swap que compense monetariamente la deuda externa con una acreencia ecológica, y por lo tanto que funcione como un mecanismo de “lavado de culpas” de las responsabilidades compartidas pero diferenciadas respecto a la crisis ecológica que estamos viviendo. No está en el centro de la idea calcular un valor de deuda ecológica y cancelarlo por deuda pública.

Tampoco puede ser un mecanismo cuya funcionalidad sea que los países hoy acreedores ecológicos le impongan relaciones de dominación a otros periféricos (o incluso a países centrales). Ni puede ser un mecanismo para reproducir los patrones de consumo de los países centrales, aspirando a igualar en ese sentido: no solo el nivel sino el estilo de consumo solo es posible a través de la insustentabilidad de los patrones de producción de otros países. No hay escape a otro planeta: el límite es biofísico.

La acreencia ecológica tiene que servir para destrabar este aspecto muchas veces invisibilizado en el debate público, en la idea de que no es posible emular las recetas de los países desarrollados y alcanzar sus estándares de consumo. Aspiramos a una vida mejor, y el Sur Global tiene mucho por mejorar, pero esa mejoría no puede ser pretender consumir como lo hace el Norte, porque tampoco es sostenible que esos países lo hagan.

Ahora bien, dicho todo lo previo, el concepto de deuda ecológica es plausible de ser utilizado en una estrategia de canje (swap) en la forma de alivio. Es decir, cancelación directa de deuda pública, que libere recursos fiscales y externos plausibles de ser utilizados en aras de una real transformación de las estructuras productivas de los países periféricos para eliminar dichos mecanismos de dominación. No es un fin, en todo caso es un medio. Sin la presión de los servicios de la deuda, los países periféricos -como la Argentina- podrían encarar procesos de cambio estructural en un sentido que no imprima mayores presiones sobre el ecosistema, sino que ayuden a balancear niveles de vida posibles y deseables.

Un limitante a tener en cuenta es que se trata de un concepto pensado para relaciones entre países o en todo caso interestatal. Sin embargo, las relaciones de deuda y acreencia también se despliegan al interior de los países, ya sea en términos de clases sociales o de regiones, y de manera intertemporal entre generaciones pasadas, las actuales y las futuras. No solo eso, sino que además -como señalamos más adelante- no hay relación directa entre deudores ecológicos y acreedores financieros: ¿cómo imputar la carga ecológica producida históricamente a un fondo de inversión de jubilados italianos que compró títulos de deuda pública argentina? De nuevo, se vuelve clave comprender el carácter de la deuda ecológica, para evitar soluciones simplistas de contabilidad de doble columna.

¿Cuantificar o no cuantificar? ¿Monetizar o no monetizar? ¿Mercantilizar o no mercantilizar?

En efecto, una cuestión más básica de la imputación de responsabilidades es la determinación de valores. Todos los debates o propuestas concretas de canje de deuda por naturaleza o de estimación de deuda/acreencia ecológica están atravesados por dos debates: el de la cuantificación y el de la monetización.

El primero remite a que para determinar la posición de acreedor o deudor de un país es necesario cuantificar los múltiples y diferentes impactos ambientales generados por la actividad económica, ya sea a través de mecanismos de valoración ambiental de la Economía Ambiental, o a través de indicadores biofísicos de la Economía Ecológica.

Allí no sólo existe el problema de que todo indicador biofísico es de por sí incompleto, sino el problema de la inconmensurabilidad o al menos la conmensurabilidad débil. ¿Todo árbol impacta de la misma manera en todo ecosistema en cualquier momento del tiempo? Por ejemplo, la mirada del mercado de bonos de carbono es justamente que sí: se puede contaminar en un lado, a cuenta de tener plantado un árbol que captura carbono en otro lado. Pero ese impacto, ¿lo vemos a través de la mirada antropocéntrica o ecosistémica? ¿Un incendio es siempre malo? ¿Un desierto es un “espacio vacío” donde “no hay nada” o es un tipo más de ecosistema que hace a la estabilidad ecosistémica planetaria?

El segundo de los debates (monetizar o no monetizar) da por resuelto al primero en favor de la cuantificación, y a su vez funciona como nexo con el tercero (mercantilizar o no mercantilizar). En general se suele aducir, o bien que el dinero es el lenguaje único del capital, o que si se quiere dimensionar relativamente a la deuda externa es inevitable monetizar. Estrictamente hablando, esas son dos opciones entre otras posibles.

Sin embargo **es discutible que el monetario sea el único lenguaje de valoración del capital, porque no siempre debe monetizar para aprovechar la naturaleza. Seguramente es el lenguaje hegemónico, pero no el único. Pensarlo como único implica invisibilizar y reforzar su capacidad de organizar la manera de entender la naturaleza.** Por otro lado, quizás haya que fortalecer el diálogo y la interpelación a la sociedad como un todo, no presuponiendo necesariamente una sociedad regida por la lógica del mercado.

Más aún, tampoco es necesario expresar la deuda externa en términos monetarios. Se puede expresar en unidades de huella ecológica de exportaciones por ejemplo, y de esa manera se puede dimensionar cuánta degradación adicional es necesaria para saldar la deuda externa existente, o bien cuánta degradación se evitaría en el caso de salir de la trampa del endeudamiento externo. Por supuesto que el dinero está implícito, pero el eje discursivo e interpelador es muy distinto, además de que se fija otra intencionalidad muy diferente. Cancelar la deuda externa no sería “una avivada” para no pagar una deuda monetaria, sino para evitar seguir profundizando una matriz neoextractivista degradadora de los ecosistemas.

Por último, se introduce el debate alrededor de si cuantificar, para monetizar, implica mercantilizar. Allí es necesario marcar que se puede

tratar a la naturaleza y sus ecosistemas como mercancía, aún sin que esté mediando el dinero. De hecho el componente que gira sobre la libre utilización del espacio ambiental de otros países ya sea como sumidero de GEI u otros residuos, refleja que los ecosistemas de los países periféricos son utilizados mercantilmente sin que haya dinero en juego. La agenda de conservación de la Amazonía por parte de actores de los países centrales también puede ser vista como una agenda de “producción en escala de una mercancía específica cuya función es absorber CO2”. Se puede mercantilizar sin monetizar, e incluso la naturaleza puede funcionar como acervo de recursos potencialmente mercantilizables, aun cuando no lo sean en el presente. De modo que la secuencia no es la única.

En cualquier caso, volvemos sobre el principio: **la deuda ecológica está generada en el patrón insostenible de consumo y producción de los países desarrollados, que se articulan a escala global con el resto de los países. Este patrón es insostenible bio-físicamente y por eso mismo es necesario cambiarlo. Pero no en todos los países esto impacta igual. Los países hoy considerados desarrollados acumulan deuda ecológica con el mundo, y la misma debe reconocerse a la hora de realizar transiciones socio-ecológicas.** No son iguales los orígenes ni los caminos, pero si se guían por la justicia eco-social, es necesario dejar en claro que no afecta a todos por igual.

7. Relacionando ambas deudas

Tenemos entonces que la **Argentina arrastra un pesado problema vinculado a su deuda pública, al tiempo que es un acreedor ecológico.** Esta situación no es anómala, sino que es muy expresiva de la realidad de los países periféricos o del Sur Global (si no contamos aquí a China, hoy principal acreedor oficial financiero en el mundo). La mayoría de los países deudores financieros son acreedores ecológicos. Esta visión política ha dejado de ser exclusiva de las organizaciones de la sociedad civil o cierta parte de la academia, alcanzando incluso las esferas diplomáticas. Estuvo por ejemplo en el trasfondo de los reclamos impulsados por la primera ministra de Barbados, Mia Mottley, bajo la Iniciativa Bridgetown para países pobres endeudados. De modo que, siendo conceptos políticamente cargados de sentido y aun en debate, distan de ser marginales.

Ahora bien, incluso reconociendo esta doble faz de los países periféricos, resta por resolver qué hacer con ello. En esta sección queremos señalar

posibles derivaciones en torno al tema, que ayuden a ordenar el debate. Ante todo, y derivado de lo previo, debe quedar claro que no existe un foro o tribunal que permita conciliar ambos tipos de acreencias, compensarlos entre sí o compararlos siquiera. La deuda ecológica, como explicamos, admite diferentes mediciones, y también lo hace la carga de responsabilidad a atribuir a cada deudor ecológico. No hay un sistema jurídico reconocido por los actores, a pesar de que las normas del derecho internacional de los derechos humanos podrían servir para formular recomendaciones claras en este sentido. De modo que **por el momento la relación entre ambas deudas no funciona como una simple contabilidad sino como un argumento político y ético.**

A esto debe añadirse una observación no trivial, que tiene que ver con el origen de la deuda pública. Tal como señalamos, la misma suele aquejar problemas de legalidad y legitimidad, no solo respecto de su origen en la dictadura sino incluso más recientes -como el acuerdo de M. Macri con el FMI en 2018-. Aceptar cualquier tipo de canje significaría convalidar la deuda pública, algo a lo que algunos sectores activistas o de la izquierda se oponen. La compensación no sería posible porque la deuda financiera a compensar carece de validez.

En términos conceptuales e ideológicos, el desconocimiento de la deuda financiera es una postura con fuertes argumentos. Sin embargo, no hay muchos casos de éxito de esta estrategia a nivel histórico. En general, la estrategia política gana lugar cuando el régimen que le dio origen se encuentra severamente cuestionado (en caso de una invasión o revolución), no solo a nivel nacional sino internacional. Con todo, en especial la parte de la deuda emitida en jurisdicciones extranjeras se encuentra sometida a la interpretación que se haga de este proceso en la sede en cuestión. Para discutir la deuda bajo jurisdicción nacional es más probable que se puedan realizar adecuaciones normativas e impulsar una interpretación consistente de la ley. Creemos que es necesario insistir en los planteos sobre la legalidad y legitimidad de la deuda, pero sin perder de vista que son necesarias estrategias complementarias.

El **uso de auditorías integrales y participativas** -como en Ecuador, Islandia o Grecia- son herramientas para validar este argumento. Defendamos la importancia de las auditorías de este tipo en cualquier proceso que busque construir mejor democracia, y para poner sobre la mesa el debate de qué deuda se puede o no negociar. Recordemos, además, que la deuda se renueva en el tiempo, de manera que incluso deuda con un origen viciado puede resultar afectada por la tenencia actual en manos

de una dependencia pública, por ejemplo.

Por eso mismo, si una parte de la deuda puede considerarse legítima y legal, o no hay capacidad política o judicial de cuestionarla, es posible avanzar en un sentido que la vincule con la acreencia ecológica.

Una posibilidad abstracta, que no ha sido propuesta ni ensayada en ninguna parte, sería justamente monetizar la acreencia ecológica del país y que ésta se compensara con la deuda pública. Ahora bien, como vimos, la deuda de la Argentina, al igual que la acreencia ecológica, se reparte entre diferentes actores: ¿cómo se imputaría la cuota parte de responsabilidad ecológica a cada uno de ellos? ¿todos los deudores ecológicos son acreedores monetarios? ¿existe proporcionalidad alguna entre acreencia ecológica y deuda pública? Como señalamos, cerca de una quinta parte de la deuda pública está en manos de otros Estados acreedores, de forma directa y a través de organismos internacionales. Entre ellos, solo el FMI presta con destino a las arcas generales, el resto presta con destino específico a proyectos ya definidos. La descapitalización de éste, vinculada a compensación de deuda, debería en todo caso ser compensada por nuevos aportes de los países acreedores financieros. Con todo el problema geopolítico que significa, esta sería la parte “simple” de compensación de deudas. Entre los acreedores privados, sería necesario distinguir entre aquellos que provienen de países desarrollados y los que no lo hacen. Es posible atribuir a todos capacidad de ahorro, lo que los ubica entre los sectores sociales que tienen mayor responsabilidad en los niveles de consumo que conducen la situación climática actual. Sin embargo, la intermediación de bancos y fondos de inversión limitan esta atribución de forma clara.

En cualquier caso, **es necesario dejar en claro que por el rol histórico que han tenido en facilitar (y subsidiar) el desarrollo de otros países, el Sur Global está en condiciones de exigir un alivio a sus obligaciones financieras, las cuales son cada vez más incompatibles con las necesidades y urgencias ante el cambio climático.** Dado que la relación entre acreedor financiero y deudor ecológico no es directa, como recién indicamos, corresponde demandar a los Estados que representan a esos deudores ecológicos a que respondan por ellos, y articulen las políticas necesarias para obtener esos recursos. **Los países desarrollados deben responder por sus deudas ecológicas, lo que implica que dispongan de recursos concretos que alivien a los países del Sur Global.** Lejos de ser una utopía, esto ya está en cierta forma reconocido en los acuerdos de la

COP sobre las responsabilidades compartidas pero desiguales.

Estos motivos inducen a otras estrategias alineadas con preocupaciones similares, concretamente la idea de canjes. No se trata de una idea nueva -se aplicaron canjes de deuda por proyectos ligados a educación, salud u otros objetivos de desarrollo, al menos desde los años '80- ni tampoco necesariamente contrahegemónica -hoy forma parte del menú de alternativas del FMI y el BM, aunque no le han dado hasta ahora un lugar relevante en su estrategia-. Para la agenda de los organismos de crédito, los canjes son una nueva oportunidad de profundizar las reformas estructurales, asociando estas operaciones a las mismas recomendaciones de siempre, de manera de generar oportunidades de negocios para los capitales que buscan operar en la periferia. Con todo, y debido a la crisis climática en curso, se ha abierto una suerte de "ventana de oportunidad" global, donde el tema gana relevancia. En la mayor parte de los casos nacionales, la crisis de deuda y la crisis climática se presentan juntas, de tal modo que un tratamiento común parece oportuno.

El canje implicaría pactar un alivio de deuda financiera por inversiones tendientes a conservar la biósfera o acciones ligadas a la mitigación o la adaptación ante el cambio climático. Como principal ventaja se pone sobre la mesa la idea de que se produce un alivio por el lado financiero -menos deuda que abonar con un impacto presupuestario pero también en términos de la restricción externa- y se busca mejorar la situación del país en relación al problema del cambio climático, sea resguardando áreas o introduciendo cambios beneficiosos para lidiar con la situación.

Los canjes pueden ser bilaterales o trilaterales, según las partes que intervengan. Esto no es trivial, pues puede ocurrir que un agente -acreedor o no- se encargue de recomprar deuda financiera en manos de otros agentes -lo cual es especialmente importante en relación a la deuda con diversos acreedores privados- para ponerla en juego en el canje. Esto resolvería el problema de imputar la condición de deudor ecológico al acreedor financiero específico, pues un tercero puede involucrarse. En el caso argentino, debe considerarse -como ya insistimos- que una quinta parte está en manos de acreedores oficiales, que permitirían un esquema de canje entre Estados. Además, alrededor de la mitad está en manos del propio Estado, con lo cual, por un lado, el potencial canje sería fácil de negociar pero, por el otro, implicaría una pérdida de cobro de las propias agencias públicas (por ejemplo, la ANSES), lo cual debe evaluarse su impacto en términos de las finalidades originarias de estas agencias.

Sobre el respecto, vale la pena enumerar algunos reparos necesarios:

- En general, los canjes suelen involucrar bajos montos del total de la deuda, con lo cual no resuelven el problema de la deuda del país. Los canjes pueden ayudar a una transición, pero no hay antecedentes de que en sí mismos puedan resolver el problema de endeudamiento, que requiere una estrategia más amplia.
- El canje no necesariamente libera presión fiscal sobre el Estado, porque en realidad reemplaza el destino de los recursos, del pago de deuda a la inversión elegida. En este sentido, posiblemente no cambie el problema fiscal, o incluso lo agrave por la aceleración de los desembolsos de la inversión climática frente a la maduración de la deuda.
- La presión fiscal se alivia en caso de que una de las partes intervinientes por los acreedores aporte nuevos fondos, que se suman a los canjeados. No suele ser el caso. Es importante exigir nuevos fondos de la mano del alivio de la deuda.
- Si quien realiza la inversión climática es una empresa extranjera, lo ahorrado en pagos de deuda pueden remitirse al exterior en forma de regalías, utilidades, fuga de capitales o importación de tecnología. Algunos de estos problemas están presentes incluso con empresas locales. De modo que no está claro de antemano el impacto en la restricción externa.
- La inversión realizada en el país tiene otros efectos no fiscales, como la posible creación de empleo, aumento de la actividad en sectores "verdes", o incluso desarrollo de cadena de valor en este sentido. En este sentido, un canje podría en potencia ayudar a una transición socio-ecológica.
- En el caso argentino, el canje tendría algún efecto positivo si aliviara las necesidades de moneda extranjera, que como vimos representan dos terceras partes de la deuda. Aliviando la necesidad de divisas, se reduce la presión exportadora. El reemplazo de monedas puede tener efectos macroeconómicos positivos.

- Si el canje viene atado -como ocurre con las propuestas del FMI- a reformas estructurales de apertura y desregulación, es posible que persistan otros problemas macroeconómicos asociados al sector externo, como la fuga de capitales. Esto anularía el potencial efecto estructural del canje.
- Justamente, la deuda es un elemento central que opera en la generación de problemas externos por el acceso y control de las divisas, pero no es el único. Como se explicó, la deuda externa se suele tomar para financiar una estructura productiva altamente financierizada, donde los actores considerados productivos alimentan la salida de recursos por diferentes vías (regalías, pago de servicios contables, legales, etc. o directamente la fuga de capitales). Si el canje de deuda simplemente libera recursos para seguir funcionando con la misma estructura, simplemente permitirá reemplazar una fuente de crisis por otra, sin modificar los problemas de fondo.
- Acambio, pueden estar entregando áreas o inversiones sensibles a actores que no siempre están bajo escrutinio público. En general, los canjes funcionan mejor cuando hay participación de organizaciones de la sociedad civil en la definición de los proyectos a solventar y en el control de su ejecución.
- Debe contemplarse la jurisdicción de aplicación, de manera de no prorrogar el problema de la deuda a la inversión en acción climática, que quede bajo control extra-nacional.
- Hay un eje central que es relevante para evaluar los posibles canjes, que es determinar cuáles son los objetivos que lo guían. En este sentido, el canje es un instrumento dentro de un planteo macro y estructural, no puede funcionar de manera aislada. Si el canje únicamente pretende “ganar aire” para continuar haciendo negocios como siempre, el único resultado posible es un alivio temporal de la presión de pagos, que tarde o temprano acabará en lo mismo. Es muy diferente si se integra a una intención de modificar la estructura productiva, y más específicamente si va en línea con un programa de transición socio-ecológica.

De conjunto, es relevante insistir con lo planteado aquí. La deuda ecológica es un concepto político, aunque es plausible de ser cuantificado, monetizado e incluso mercantilizado, siendo cada uno de estos aspectos sujeto a controversia. **El caso de Argentina y América Latina y el Caribe responde al patrón general de países que son acreedores ecológicos al**

mismo tiempo que deudores financieros. Esta última deuda pone en jaque cualquier proceso de desarrollo o cambio estructural, incluyendo la posible transición socio-ecológica, porque deriva recursos valiosos hacia los pagos de deuda y porque obliga a los países a someterse a los reclamos de los acreedores (que se enfocan en la continuidad de los pagos de deuda con independencia de otros efectos). Por ello, es relevante considerar posibles relaciones entre ambas.

Al respecto, es importante enfatizar que la deuda financiera tiene múltiples determinaciones en términos de jurisdicciones, monedas y tipo de acreedor, que hacen necesario buscar precisiones más allá de elaboraciones genéricas. Una forma de vincular ambas deudas es la posibilidad de realizar canjes de deuda (monetaria) por acción climática, que se trata de una agenda que ha ganado creciente visibilidad. **Para que este vínculo sea de provecho en relación a una agenda de transición, deben evaluarse múltiples aspectos específicos que no impliquen simplemente una profundización del patrón de especialización que nos trajo hasta aquí.** Los canjes suelen ser operaciones menores en relación a las deudas, pero que pueden “señalizar” en un sentido u otro. Para los organismos internacionales de crédito se presentan como una oportunidad de profundizar la agenda de reformas, generando negocios que permitan obtener ganancias a los inversores interesados, sin alterar los fundamentos que inducen al país a endeudarse nuevamente. Si es posible torcer esta herramienta en favor de una transición socio-ecológica depende de separarlo de esta agenda. Lo que queda claro es que para encarar esta transición es necesario contar con recursos (fiscales y externos) que hoy se lleva la deuda financiera, en favor de los históricos beneficiarios de transferencias ecológicas. Debe haber un alivio de los pagos de deuda y un desplazamiento de las demandas de los acreedores financieros para poder encarar un proceso de cambio.

8. ¿Qué hacemos? Propuestas desde el Equipo Transiciones

La deuda pública es compleja, se compone de diversos instrumentos, tiene diferentes acreedores: no hay soluciones simples. Pero tampoco es posible pretender salir del problema “pateando la pelota para adelante”. **La deuda pública arrastra vicios de origen, ligados a la falta de legitimidad y problemas de legalidad** en las grandes operaciones de endeudamiento, que incluso han permitido discutir su carácter “odioso”. La deuda se contrae mayormente sin ningún uso productivo ni para

invertir en mejorar la calidad de vida del pueblo argentino, sino como condición de posibilidad de la posterior fuga de capitales. Pero no solo eso, sino que una vez contraída, cuando hay que pagar, la deuda pública desplaza o quita el uso de estos recursos para fines socialmente más urgentes y necesarios, tal como se puede ver cuando se ajusta la educación, la salud o la inversión ante el cambio climático.

La deuda pública de la Argentina está fuertemente reñida con el estado de derecho y con la garantía de los derechos humanos en general. Por eso los reclamos de desconocimiento de la deuda de parte de algunos grupos militantes tienen fuerte asidero. **Cualquier discusión sobre la deuda pública, antes de efectuar cualquier pago, requiere de una auditoría participativa e integral, con carácter vinculante: no es posible desconocer o pasar por encima de los derechos y luego exigir pagos.**

Acorde a nuestras propuestas de transición ecosocial justa y popular, la relación entre deuda ecológica y deuda pública debe analizarse desde una perspectiva multiescalar y multidimensional: no es conducente separar los problemas, esperando una resolución parcial o secuencial. No se pueden omitir los problemas de legitimidad y legalidad, en el origen pero también al momento de realizar los pagos: no tiene sentido eludir cómo la deuda pública -que beneficia a pocos- se vincula a mayor deuda social y deuda ecológica -que nos afecta a la mayoría-.

En la escala local, proponemos la realización de una **auditoría de la deuda pública**, de carácter integral y participativa. Existen antecedentes valiosos ligados al reclamo de diversas organizaciones. El Estado debe involucrarse en estos procesos, y utilizar las conclusiones que de allí emerjan para actuar en consecuencia respecto de los responsables (incluyendo la co-responsabilidad de los acreedores). No puede descartarse el uso de consultas populares para validar las estrategias que resulten de allí: el pueblo tiene derecho a expresarse, en especial sobre algo tan vital para nuestras vidas.

De cara al futuro, es necesario reforzar los **controles que limiten el uso discrecional de la deuda, así como establecer mecanismos que limiten de manera efectiva los procesos de endeudamiento a gran escala.** Es necesario regular con mayor claridad en qué condiciones y por qué situaciones es dable tomar deuda (en especial en moneda extranjera), y obligar al cumplimiento de tales normas a través de los organismos de control. Se ha avanzado en este sentido, es necesario profundizar las herra

mientas con las cuales contamos. Por ejemplo, los acreedores no pasos establecidos en la normativa para validar las operaciones de deuda. Es necesario además **priorizar el uso de recursos fiscales en un sentido justo**,⁴ mejorando la progresividad de la recaudación y limitando su uso para el pago de deuda.

En una escala regional, proponemos la articulación, alianza y coalición política regional o del Sur global, que permita coordinar estrategias y ganar fuerza en el tablero mundial. Una suerte de Club, aunque más que deudores, de Acreedores Ecológicos, para ser precisos en los términos. Una articulación que podría vincular los problemas para plantear soluciones comunes, e impulsarla en diversos foros -tal como se ha estado impulsando recientemente en materia fiscal, por ejemplo-. Es relevante buscar alternativas reales, que incluyan por ejemplo la transformación del sistema energético y el modelo productivo, la desfosilización, un sistema integral de cuidados colectivos sociales y ambientales, la generación de trabajo remunerado, etc. como destinos de inversión para los fondos liberados, provenientes del alivio de deuda -así como otros fondos que los países desarrollados deberían aportar-. Si los alivios externos sirven solo para profundizar el “mandato exportador”, volveríamos a caer en la misma trampa. Es necesario redirigir los recursos hacia un cambio ecosocial.

En una escala regional, proponemos la **articulación, alianza y coalición política regional o del Sur global, que permita coordinar estrategias y ganar fuerza en el tablero mundial.** Una suerte de Club, aunque más que deudores, de Acreedores Ecológicos, para ser precisos en los términos. Una articulación que podría vincular los problemas para plantear soluciones comunes, e impulsarla en diversos foros -tal como se ha estado impulsando recientemente en materia fiscal, por ejemplo-. Es relevante buscar alternativas reales, que incluyan por ejemplo la transformación del sistema energético y el modelo productivo, la desfosilización, un sistema integral de cuidados colectivos sociales y ambientales, la generación de trabajo remunerado, etc. como destinos de inversión para los fondos liberados, provenientes del alivio de deuda -así como otros fondos que los países desarrollados deberían aportar-. Si los alivios externos sirven solo para profundizar el “mandato exportador”, volveríamos a caer en la misma trampa. Es necesario redirigir los recursos hacia un cambio ecosocial.

⁴ Véase Lineamientos para la transición hacia un Estado eco-social en Argentina, Rubén M. Lo Vuolo, 2024.

Los territorios no pueden competir entre sí para entregar prerrogativas a la acumulación de capital en los países desarrollados. Deben coordinarse para evitar la extorsión de los inversores. Los estándares de derechos humanos y la protección del ambiente no pueden ser moneda de cambio.

En una escala internacional, se propone **impulsar la creación de Tribunales Internacionales de deuda y acreencia ecológica**. Esto se fundamenta en la inexistencia de un Foro o Tribunal que permita conciliar ambos tipos de acreencias, ecológicas y monetarias. No hay un sistema jurídico reconocido por los actores, a pesar de que las normas del derecho internacional de los derechos humanos podrían servir para formular recomendaciones claras en este sentido. El debate internacional gira en torno a la necesidad de una nueva arquitectura financiera internacional: la cuestión de la deuda ecológica no puede omitirse en este nuevo entramado institucional.

En términos conceptuales la discusión sobre la acreencia ecológica debe quedar ligada a la necesidad de respuestas urgentes a la crisis climática y social, en el marco de una hoja de ruta para una transición ecosocial justa.

Esto significa que cualquier cuantificación esta deuda debe quedar desligada de nuevos mecanismos de financierización de la naturaleza y/o que impliquen o permitan nuevos endeudamientos monetarios o acreencias ecológicas. En tal sentido, debemos salir de la conceptualización neoliberal de canje que ha ganado lugar en el debate público. La idea de aliviar la deuda a cambio de ceder control de áreas naturales conlleva múltiples problemas y peligros. La inversión para adaptarse, mitigar, remediar y compensar ante el cambio climático exige recursos: no solo los liberados por potenciales alivios de canje, sino que los países desarrollados deben movilizar recursos -tal como se han comprometido en las COP e incumplido sistemáticamente. Se debe incluir la transferencia tecnológica ligada a nuevas infraestructuras de descarbonización. Cualquier canje debe ir acompañado por un conjunto de políticas públicas ligadas a la prevención ante los riesgos que nos impone la crisis climática, y la compensación a poblaciones afectadas. La prevención es una dimensión ordenadora de un Estado ecosocial en contexto de incertidumbre. Si los alivios o canjes van a ir de la mano de profundizar las estructuras productivas que nos trajeron hasta aquí, no tienen ningún sentido de ser.

En definitiva, existen algunas herramientas disponibles en las diferentes escalas y se torna necesario crear nuevas herramientas, en el camino hacia una transición ecosocial justa y popular.

9. Sobre el Equipo Transiciones

Vivimos una crisis multidimensional que requiere de respuestas urgentes y radicales que apunten a una transformación general de la sociedad, y se orienten hacia un horizonte de sostenibilidad y de cuidado de la vida.

Necesitamos elaborar nuevas narrativas transformadoras, pero sobre todo propuestas concretas de Transición Ecosocial Justa, a nivel multiescalar. Esto supone construir también una agenda de cambio desde y para la Argentina, desde una perspectiva holística, integral que abarque tanto la transición energética como la transición social productiva, alimentaria, laboral y urbana.

En esta coyuntura nace en 2023 el Equipo Transiciones, como equipo de equipos, esto es, un grupo diverso y comprometido de organizaciones y colectivos, que incluyen el Pacto Ecosocial e Intercultural del Sur (capítulo argentino), el Colectivo de Acción por la Justicia Ecosocial (CAJE) y Asociación de Abogades Ambientalistas de Argentina, el Grupo de estudios en Geopolítica y Bienes Comunes (GYBC), el Taller Ecologista, Trama Tierra, Observatorio Observatorio Petrolero Sur (OPSur), el Instituto de Salud Socioambiental (INSSA), el Centro de Documentación e Investigación de la cultura de Izquierdas (CeDIInCI), el Centro Interdisciplinario para el estudio de Políticas Públicas (CIEPP), la Fundación Rosa Luxemburgo (FRL-oficina Cono Sur), la Asociación Argentino-Uruguaya de Economía Ecológica (ASAUEE), el Grupo de Investigación sobre Economía Ambiente y Sociedad (GEEAS), y diferentes especialistas que hacen parte de redes de investigaciones y experiencias colectivas.

El Equipo Transiciones tiene como objetivo y aspiración abrir una agenda de propuestas centrada en las intersecciones entre desigualdades sociales y ambientales, de género y raciales, para desde allí trazar un horizonte de transición justa y popular.

Si bien el escenario nacional y geopolítico es manifiestamente adverso, marcado para el caso de nuestro país por un gobierno ultra liberal, autoritario, negacionista y racista, entendemos que éste es el momento para la discusión colectiva, para unir fuerzas y elaborar agendas comunes y radicales que nos permitan encontrar salidas a la crisis múltiple que enfrentamos.

Para más información y actualidad sobre el Equipo visite las webs:

<https://aadeaa.org/equipotransiciones/>
<https://rosalux-ba.org/?s=equipo+transiciones>

10. Otros documentos Editados por el Equipo Transiciones

Lineamientos para una transición Ecosocial en Argentina, por Equipo Transiciones

Lineamientos para la Transición hacia un Estado Ecosocial en Argentina, por Rubén Lo Vuolo

11. Licencia Creative Commons CC BY-SA 4.0

Este trabajo está licenciado bajo una Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional

Usted es libre de:

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato para cualquier propósito, incluso comercialmente.

Adaptar — remezclar, transformar y construir a partir del material para cualquier propósito, incluso comercialmente.

La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

Bajo los siguientes términos:

Atribución — Usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.

Compartir Igual — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales ni medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.



Equipo
Transiciones



Por
Francisco Cantamutto y
Guillermo Peinado