

LOS FINANCISTAS SILENCIOSOS

¿Qué son las agencias de crédito a la exportación?
¿Pueden tener un rol en la transición energética?

Por **Julia Gerlo y Ariel Slipak**
Integrantes del Área de Investigación de FARN



DICIEMBRE 2022

Agradecimientos: Las y los autores de este documento agradecen a otros/as integrantes y exintegrantes del *staff* de FARN, como María Marta Di Paola, Federico Sibaja, Camila Mercure, Guillermina French y Pía Marchegiani por sus aportes invaluable. También expresan una enorme gratitud con los equipos de trabajo de Both Ends, Recourse y Oil Change International, con quienes han mantenido algunos intercambios, siendo las personas firmantes del artículo las responsables de los contenidos.

Cita sugerida: Gerlo, Julia y Slipak, Ariel (2022). "Los financistas silenciosos. ¿Qué son las agencias de crédito a la exportación? ¿Pueden tener un rol en la transición energética?", Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Diciembre de 2022.

Índice

SOBRE ESTE DOCUMENTO	03
INTRODUCCIÓN: LA PROBLEMÁTICA SOBRE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y EL FINANCIAMIENTO	03
AGENCIAS DE CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN (ECA)	04
¿QUÉ SON LAS ECA?	04
¿QUÉ CONTROVERSIAS EXISTEN EN RELACIÓN A LAS ECA? ¿POR QUÉ SON IMPORTANTES PARA LOS PAÍSES DEL SUR GLOBAL?	04
¿CUÁL ES EL ROL DE LAS ECA EN EL FINANCIAMIENTO A LOS FÓSILES?	05
¿EXISTE ALGUNA REGULACIÓN SOBRE LAS ECA? ¿PUEDE CAMBIAR SU POSICIONAMIENTO HACIA EL FINANCIAMIENTO A LOS FÓSILES?	06
¿QUÉ POLÍTICAS TIENEN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA?	08
¿CUÁLES SON SUS POLÍTICAS AMBIENTALES?	09
¿TIENEN PRESENCIA EN LA ARGENTINA?	10
¿ESTÁN FINANCIANDO ENERGÍAS RENOVABLES Y LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA?	13
¿QUÉ PLANTEAMOS DESDE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL DEL SUR GLOBAL EN RELACIÓN A LAS ECA ?	14
REFERENCIAS	17

SOBRE ESTE DOCUMENTO

Para cualquier país de la periferia o del Sur Global, la relación con las grandes potencias y los organismos multilaterales de crédito es condicionante de varias aristas vinculadas con su desarrollo económico y social. Entre ellas, su matriz productiva, las posibilidades de puesta en marcha de una política soberana en cuanto al manejo de los bienes comunes, el despliegue de herramientas de política social y también la configuración de conflictos ecológico-distributivos y socioambientales. A esta lista de tópicos generales se suman las políticas en materia de transición energética, incluyendo una necesaria (des)fossilización de la matriz energética.

Por ello, los vínculos de la Argentina con organismos como el Fondo Monetario Internacional o aquellos integrantes del Grupo del Banco Mundial son cruciales. Ahora bien ¿y si además hubiera una serie de actores que están pasando desapercibidos?

¿Conocés qué son las agencias de crédito a la exportación (ECA, por su sigla en inglés)? En este breve trabajo exponemos cuál es el rol de estas entidades, a qué se dedican, cómo operan y por qué pueden ser cruciales para los países del Sur Global en materia de política energética y en relación a los conflictos socioambientales y a diversos aspectos vinculados con los derechos humanos.

INTRODUCCIÓN: LA PROBLEMÁTICA SOBRE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y EL FINANCIAMIENTO

La crisis de un paradigma productivo fósil, y por ende la necesidad de transicionar hacia otro modelo erigido sobre las energías renovables, es cada vez más evidente a nivel mundial. En ese sentido, las transformaciones necesarias requieren importantes inversiones para reconvertir las redes de infraestructura de los países para que sean compatibles con una matriz energética de bajas emisiones que permita llegar a 2050 con cero emisiones netas.

Ahora bien, la transición de una matriz energética y un paradigma tecnoproductivo basados en energías fósiles hacia un modelo basado en energías renovables implica no solo modificaciones integrales en la generación, transformación, transporte, almacenamiento, distribución y consumo de energía, sino también un cambio profundo en el tipo de matriz productiva.

Esto último no estará exento de confrontaciones entre los actores y los sectores económicos involucrados. El abandono paulatino de un perfil productivo fósil genera resistencias por parte de los grupos económicos que, para evitar que se convierta en activos varados, intentan prolongar la vida útil de la maquinaria relacionada con esa forma de organización de la producción.

Por otro lado, el perfil con el que cada país desarrolle la transición energética o qué tipo de energías efectivamente se promuevan será el resultado de una puja de intereses políticos y económicos. En ese sentido, la orientación de la matriz energética es un campo de disputa entre diferentes tipos de capitales y formas de hacer negocios que se ven plasmadas en las políticas de financiamiento de distintos actores. Este trabajo aspira a discutir si las agencias de crédito a la exportación están colaborando o no con el perfil de transición energética que se debe llevar a cabo.

AGENCIAS DE CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN (ECA)

¿QUÉ SON LAS ECA?

Las agencias de crédito a la exportación son agencias gubernamentales o respaldadas por gobiernos que se abocan a dar apoyo en el extranjero a las operaciones de compañías de su mismo país de origen. Utilizando fondos públicos, privados o una combinación de ambos, otorgan préstamos, garantías y seguros a exportadores nacionales o empresas inversoras en terceros países. La misión principal de las ECA es facilitar que las compañías puedan expandir su volumen de negocios en el extranjero reduciendo los riesgos.

La mayor parte de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) poseen una ECA que opera con fondos públicos. En algunos casos las ECA son agencias gubernamentales (como United Kingdom Export Finance [UKEF], de Gran Bretaña) o bancos públicos de propiedad cien por ciento estatal (como el Export-Import Bank of the United States, EXIM Bank), mientras que en otros el Estado delega estas funciones en empresas privadas, como lo hace Alemania con Allianz Trade (ex Euler Hermes¹). Por otro lado, en China, que no pertenece a la OCDE, las funciones de otorgamiento de préstamos directos vinculados a la exportación (y hasta la inversión extranjera directa) y las funciones de brindar seguros y garantías sobre estas operaciones se separan en dos, con el Export-Import Bank of China (CHEXIM) y la China Export & Credit Insurance Corporation (SINOSURE) (ambas estatales). Cualquiera sea el caso, las ECA siguen pautas y definiciones que finalmente se alinean con los objetivos de política económica y hasta de relaciones internacionales o geopolíticas de los gobiernos a los que pertenecen o las respaldan.

Acorde a la red ECA Watch², estas agencias tienen un tamaño y rol mucho más relevante del que el público general conoce, ya que son las instituciones financieras de mayor peso en el financiamiento de proyectos del sector privado de los países desarrollados. En conjunto, su volumen de operaciones supera al de todo el Grupo Banco Mundial.

¿QUÉ CONTROVERSIAS EXISTEN EN RELACIÓN A LAS ECA? ¿POR QUÉ SON IMPORTANTES PARA LOS PAÍSES DEL SUR GLOBAL?

Según la Red-DESC³, algunas ECA financian proyectos controvertidos como la exportación de armas⁴, industrias extractivas y proyectos de infraestructura que rechaza el Grupo Banco Mundial.

Un informe de Oil Change International y Friends of The Earth US (O'Manique, 2022) que estudió el rol del financiamiento a los fósiles durante el período 2019-2021 por parte de las ECA, las instituciones financieras de desarrollo y los bancos multilaterales de desarrollo, señala que las ECA son el actor que mayor apoyo relativo brinda a los combustibles fósiles. Estas instituciones han asistido financieramente hasta 7,2 veces más a los fósiles que a las energías renovables (USD 34.000 millones por año frente a tan solo USD 4700 millones, respectivamente).

ECA Watch destaca que uno de los principales problemas de las ECA es no estar sujetas a estándares concretos de transparencia, lo que las convierte en las instituciones financieras menos observadas. Por su parte, Red-DESC sostiene que algunas agencias incluso son selectivas sobre la información que difunden acerca de los préstamos, seguros y garantías que brindan. De esta manera, la sociedad civil no tiene real acceso a la información sobre los proyectos que financian y, por ende, no se puede garantizar la participación popular o la auditoría y el control.

1. El 28 de marzo de 2022, Euler Hermes, que era parte del Allianz Group desde 2018, pasó a llamarse Allianz Trade. Para más información ver: https://www.allianz-trade.com/en_global/news-insights/news/euler-hermes-becomes-allianz-trade.html

2. ECA Watch es una red internacional de organizaciones no gubernamentales que se aboca a hacer un seguimiento del accionar de las ECA y luchar para que las mismas se rijan bajo estándares más transparentes y la información sobre su operatoria sea de acceso público.

3. Red de Derechos Económicos Sociales y Culturales. <https://www.escri-net.org/es/recursos/pagina-informacion-sobre-agencias-credito-exportacion-y-derechos-humanos>

4. En 2002, la ECA de Sudáfrica, Export Credit Insurance Corporation of South Africa (ECIC), financió un proyecto de entrega de armas y municiones a Colombia por USD 8 millones. Dato obtenido del listado de operaciones de ECIC: https://www.ecic.co.za/wp-content/uploads/2020/11/List-of-projects-supported-by-ECIC_Draft-2.pdf

Según ECA Watch, la situación es aun más grave ya que la mayoría de los proyectos que financian o aseguran estas agencias son obras energéticas y de infraestructura controvertidas desde los planos socioambiental y de derechos humanos. Además, el tipo de flujos que predomina en este caso es desde el Norte hacia el Sur Global, lo que implica una forma de condicionamiento y de injerencia en el diseño del perfil productivo de los países de la periferia. Una de sus consecuencias es que influye en sus posibilidades de coadyuvar para que los países cumplan sus metas individuales de reducción de emisiones. De hecho, según World Rainforest Movement (2005) las ECA otorgan financiamiento que el Grupo Banco Mundial se niega a dar.

¿CUÁL ES EL ROL DE LAS ECA EN EL FINANCIAMIENTO A LOS FÓSILES?

En el mencionado informe de Oil Change International y Friends of the Earth, O'Manique y otros (2022) señalan que si bien el financiamiento que los países del G20, sus instituciones financieras de desarrollo (IFD), bancos de desarrollo y sus ECA brindan a los fósiles disminuyó hacia 2021, en montos totales es notablemente superior a aquel orientado a las energías renovables (un promedio de USD 55.000 millones anuales para los últimos tres años frente a tan solo USD 29.000 millones, respectivamente). Los países que brindan mayor apoyo a los fósiles a través de este tipo de instituciones son Canadá, Corea, Japón y China (Tucker, 2021; O'Manique, 2022). Y las ECA son una parte central de esta estrategia.

No es sorprendente, entonces, que los países del Sur Global surjan una vez más como territorio fértil para las operaciones de estas instituciones. Así, por ejemplo, para asegurar un suministro estable de recursos esenciales para el desarrollo de la economía japonesa, el Banco Japonés de Cooperación Internacional (JBIC) apoya, a través de su cartera, el financiamiento a los fósiles (petróleo y gas natural licuado [GNL]). En América Latina, hasta 2021, el JBIC registraba proyectos de petróleo en Brasil y Venezuela, de gas en Venezuela y diferentes países del Caribe, y de explotación de cobre y otros minerales (zinc, plomo y plata, entre otros) en Chile, Perú y Bolivia. Por su parte, hasta 2020 la UKEF de Gran Bretaña dio apoyo a la extracción de combustibles fósiles en el extranjero.

A través de su ECA Export Development Canada (EDC), Canadá es el país desarrollado que más ha financiado fósiles en otros países del mundo en los últimos años. Además, lejos de reducir sus operaciones, la EDC plantea como meta lograr una reducción tan solo del 15% en el financiamiento relacionado con la producción de petróleo y gas *upstream* para 2030, y un cambio del 3% en la composición de esa producción de petróleo a gas con respecto a una línea de base de 2020 (EDC, 2022). En los últimos cinco años, la EDC ha apoyado a Petrobras, la compañía petrolera estatal de Brasil, y también ha brindado apoyo a Pan American Energy, una unidad de British Petroleum (BP) que está desempeñando un papel de liderazgo en una de las expansiones de combustibles fósiles más controvertidas del mundo: el desarrollo de un megaproyecto de *shale* en Vaca Muerta, Argentina (Doukas & Scott, 2018).

Las ECA de Estados Unidos, EXIM Bank y US International Development Finance Corporation (DFC)⁵, están entre los mayores financiadores de proyectos de carbón, gas y petróleo en países del Sur Global. Solo para mencionar algunos, en México, durante 2021, EXIM Bank aprobó el proyecto de producción de petróleo y gas del bloque Hokchi, uno de los de operación privada más importantes del país, ya que produce 26.000 barriles por día (b/d) y hay planes para que llegue a 37.000 b/d en 2023. Un año antes le otorgó facilidades a Petróleos Mexicanos (PEMEX), y en Mozambique el financiamiento de un proyecto de GNL para los próximos años por USD 4700 millones, una de sus mayores apuestas al gas.

Además, según una publicación de Milman (2022), EXIM Bank y DFC han financiado con miles de millones de dólares diversos proyectos fósiles en África. Solo en los últimos cinco años han gastado USD 3400 millones y, desde 2016 hasta 2021 la financiación de combustibles fósiles de EXIM Bank en ese continente eclipsó la financiación de energías renovables en un factor de 51 a 1.

5. Antes se denominaba Overseas Private Investment Corporation (OPIC) (en español: Corporación para Inversiones Privadas en el Extranjero).

En ese sentido, resulta desalentador advertir que si bien la DFC realiza inversiones en energías renovables, no muestra intenciones de cesar la financiación de los combustibles fósiles en la región africana, por lo que sus acciones resultan insuficientes ante la crisis climática que golpea aun con más intensidad al Sur Global (Milman, 2022).

La DFC también financió numerosos proyectos en los países del Sur Global, como la expansión de la producción de petróleo con la perforación de 15 pozos adicionales en Campo Palagua, Colombia, en 2019 por USD 3 millones; el Oleoducto Arish-Ashkelon en Egipto por USD 1800 millones; y en Guinea otorgó financiamiento por USD 150 millones para la ampliación de las instalaciones de producción y exportación de minería de bauxita en la mina Sangaredi, proyecto con el que se estima generar 369.279 toneladas de CO₂ equivalente por año⁶.

Por su parte, China financia proyectos de carbón, gas y petróleo en diferentes países del Sur a través de SINOSURE y CHEXIM, aunque anunció que dejará de apoyar la construcción de nuevas plantas de carbón en el extranjero —aún no está claro cómo abordará los proyectos de energía de carbón en el extranjero que ya están planificados o en construcción—. En 2016, CHEMIX otorgó en 2016 financiamiento a Petrobras de Brasil por USD 1 billón para ayudar a financiar su plataforma petrolera en alta mar y, en 2019, le otorgó una segunda línea de crédito por USD 714 millones de dólares (Boston University, 2022).

Entre 2018 y 2020, las ECA fueron la fuente de más del 80% del apoyo financiero a los combustibles fósiles (Dufour, 2022) en todo el mundo. Los ejemplos enunciados ponen en evidencia, por un lado, la explícita contradicción entre los compromisos a nivel internacional asumidos por los países del Norte Global para frenar la emergencia climática y los financiamientos otorgados por las ECA. Por otro lado, la falta de compromiso y la doble vara en materia de derechos acrecientan las inequidades Norte-Sur, ya que muchos de los países del Norte Global no realizan estas explotaciones al interior de sus fronteras, pero sí continúan apoyando la explotación de combustibles fósiles en el extranjero, vulnerando derechos territoriales en los países del Sur Global.

Una consecuencia para los países que lo componen es que sufren las mayores pérdidas y daños a causa del cambio climático. Por lo tanto, seguir avanzando en esta dirección supone profundizar un orden global de por sí inequitativo, en donde el Sur paga con creces las consecuencias de los efectos adversos del cambio climático.

¿EXISTE ALGUNA REGULACIÓN SOBRE LAS ECA? ¿PUEDEN CAMBIAR SU POSICIONAMIENTO HACIA EL FINANCIAMIENTO A LOS FÓSILES?

En la actualidad la regulación a las agencias de crédito a la exportación es baja o nula, solo hay algunos acuerdos y compromisos a nivel internacional. El Acuerdo sobre Créditos de Exportación de la OCDE es un instrumento que se utiliza para regular el accionar de las ECA. Tiene el propósito de darle un marco general a este tipo de actividad crediticia, de tal manera que se generen condiciones de competencia. El acuerdo data de 1978 y es renovado con cierta periodicidad. Su última revisión fue en julio de 2021 y entró en vigor en enero de 2022. Sin embargo, según la OCDE, no constituye un acta del organismo, sino un “acuerdo de caballeros” entre los firmantes⁷.

6. Datos obtenidos de <https://www3.dfc.gov/ActiveProjectsMap/Default.aspx#>

7. Los países firmantes son Australia, Canadá, Unión Europea, Japón, República de Corea, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza, Turquía, el Reino Unido (a partir de junio de 2021) y Estados Unidos.

Establece condiciones para el otorgamiento de créditos, garantías y/o seguros para diferentes sectores de la actividad, pero excluye aquello vinculado al equipamiento militar y al sector agrícola⁸. Tampoco permite destinar créditos a centrales de generación eléctrica a partir del carbón⁹.

En 2021, en el marco de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático número 26 realizada en Glasgow (COP26), 39 firmantes adhirieron a la Declaración sobre el Apoyo Público Internacional para la Transición a la Energía Limpia (en adelante Declaración de Glasgow)¹⁰, estableciendo ponerle fin al apoyo público internacional a los combustibles fósiles para 2022. La declaración presenta una excepción a circunstancias limitadas y claramente definidas que sean consistentes con un límite de calentamiento de 1,5 °C y con los objetivos del Acuerdo de París¹¹.

Además, los firmantes de la Declaración de Glasgow —incluidos Canadá, Estados Unidos, Italia y Alemania— se comprometieron a priorizar sus finanzas públicas internacionales hacia la transición energética limpia y justa. En ese sentido, el texto de la Declaración hacía una especial mención a las ECA e instituciones financieras públicas para que implementen compromisos similares de cara a la COP27 e impulsaba —en particular en la OCDE— a revisar, actualizar y fortalecer sus marcos de gobernanza para alinearse con los objetivos del Acuerdo de París.

Es necesario subrayar que en el marco de la COP26, al firmar el Pacto de Glasgow para el Clima, 197 países se comprometieron a alinear los objetivos consensuados en el Acuerdo de París, en particular la limitación del calentamiento a 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales. Además, en el texto del Pacto se hace referencia a la eliminación gradual de los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles y también a una “reducción progresiva” del uso del carbón (ONU, 2022).

En 2022, en la Cumbre del G7 realizada en Alemania, sus miembros adoptaron un acuerdo similar a la Declaración de Glasgow, comprometiéndose a ponerle fin a la financiación pública internacional directa a los combustibles fósiles para finales de 2022. Cabe destacar que Japón, como miembro del G7, está también alineado con este acuerdo¹² y que China no está incluido en ninguno de ellos.

Ahora bien, es fundamental resaltar que los compromisos firmados no constituyen una norma para los firmantes. De hecho, los acuerdos asumidos por los países del Norte Global no parecen reflejarse en acciones concretas para llevar adelante una transición justa, dado el papel que juegan las ECA en las economías de los países del Sur Global al brindar financiamiento a proyectos de petróleo, por un lado, pero principalmente de gas como combustible para la transición, tal y como lo han expresado algunos de los firmantes. Una de las grandes preocupaciones es el viraje a financiar proyectos de gas, ya que los únicos países que han excluido la mayor parte del apoyo crediticio a la exportación de petróleo y gas son Dinamarca y el Reino Unido (Dufour, 2022).

8. Este acuerdo se aplica a todos los créditos a la exportación con apoyo oficial cuyo plazo de reembolso sea mayor o igual a dos años, y excluye al equipamiento militar y a los productos agrícolas. Cinco sectores económicos en particular tienen reglas diferenciadas, constituyendo lo que en su letra se denomina “entendimientos sectoriales”. Dichas áreas son las siguientes: barcos; plantas de energía nuclear; aeronaves civiles; energías renovables, mitigación y adaptación al cambio climático y proyectos de agua e infraestructura ferroviaria.

9. Establece excepciones, por ejemplo, en el caso de que se determine que se trata de equipo que contribuye a reducir emisiones de CO₂.

10. Para consultar el texto de la Declaración ver: <https://ukcop26.org/statement-on-international-public-support-for-the-clean-energy-transition/>

11. Los firmantes son Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), Albania (República de Albania), Banco de Desarrollo de Minas Gerais (BDMG), Bélgica (Reino de Bélgica), Burkina Faso, Canadá, Costa Rica (República de Costa Rica), Dinamarca (Reino de Dinamarca), Banco de Desarrollo de África Oriental (BED), El Salvador (República de El Salvador), Etiopía (República Democrática Federal de Etiopía), Banco Europeo de Inversiones (BEI), Fiyi (República de Fiyi), Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden NV (FMO), Finlandia (República de Finlandia), Francia (República Francesa), Gabón (República Gabonesa), Gambia (República de Gambia), Alemania (República Federal de Alemania), Irlanda, La Santa Sede (Estado de la Ciudad del Vaticano), Islandia, Italia (República de Italia), Jordania (Reino Hachemita de Jordania), Malí (República de Malí), Islas Marshall (República de las Islas Marshall), Moldavia (República de Moldavia), Países Bajos (Reino de los Países Bajos), Nueva Zelanda, Portugal (República Portuguesa), Eslovenia (República de Eslovenia), España (Reino de España), Sudán del Sur (República de Sudán del Sur), Sri Lanka (República Socialista Democrática de Sri Lanka), Suecia (Reino de Suecia Konungariket), Suiza (Confederación Suiza), UK (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), Estados Unidos (Estados Unidos de América), Zambia (República de Zambia).

12. Para más información, ver G7 Climate, Energy and Environment Ministers' Communiqué. Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2044350/84e380088170c69e6b6ad45dbd133ef8/2022-05-27-1-climate-ministers-communicue-data.pdf?download=1>

¿QUÉ POLÍTICAS TIENEN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA?

Una de las principales críticas a las ECA es su falta de transparencia. Las operaciones de la mayoría de los proyectos apoyados por dichas agencias son opacas, lo que impide cualquier escrutinio público y deshabilita todo tipo de participación pública (Bankwatch, 2021).

Si bien en los últimos años la presión de la sociedad civil logró que se generen más acciones por parte de las ECA en cuanto a sus políticas de salvaguardia como marco de referencia internacional, es importante recordar que los acuerdos internacionales son de carácter voluntario, por lo que dejan un gran margen de discrecionalidad para el adecuamiento de estas instituciones financieras. Así, ninguna de ellas tiene requisitos explícitos para dejar de apoyar a los combustibles fósiles y alinear sus operaciones con el Acuerdo de París (Shishlov, 2020).

En 2011, la Unión Europea (UE) estableció el Reglamento 1233/2011¹³ que exige que las ECA informen sus operaciones a la Comisión Europea, lo que se tradujo en un leve aumento de la transparencia de las ECA europeas. Sin embargo, Bankwatch (2021) esgrime que en base a las prácticas actuales de presentación de informes dentro de la UE no es posible comprobar si las normas se aplican correctamente fuera de su territorio. En definitiva, el control parlamentario de estas agencias es bastante impreciso y aleatorio, lo que refleja una falta general de conocimiento de los esquemas de crédito a la exportación.

De lo enunciado se desprenden tres puntos que merecen especial atención: el difícil monitoreo a las ECA por parte de la sociedad civil, la vulneración del derecho de acceso a la información por parte de la comunidad involucrada en el país de origen de los proyectos y, por último, el riesgo de que ciertos fondos sean utilizados en proyectos que socavan los derechos humanos y el derecho a un ambiente sano.

En resumen, la falta de transparencia incide en una mayor probabilidad de que el financiamiento se utilice contra las personas, el medio ambiente y la economía del país receptor del proyecto (ECA Watch, 2022). ECA Watch afirma que el riesgo es aun mayor cuando las ECA respaldan proyectos diseñados y operados por élites financieras y políticas, donde el financiamiento puede convertirse en una fuente de deuda odiosa¹⁴, ahogando las perspectivas económicas y de creación de empleo en los países en vías de desarrollo (ECA Watch, 2022). Es fundamental que las ECA tengan un sistema de transparencia, rendición de cuentas y salvaguardas de derechos humanos, con medidas anticorrupción y de protección del medio ambiente.

13. Para más información ver Regulation (EU) No 1233/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the application of certain guidelines in the field of officially supported export credits and repealing Council Decisions 2001/76/EC and 2001/77/EC. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e1c17790-f4f0-49be-b6e6-e6f9864f2438/language-en>

14. El concepto de "deuda odiosa" alude a deuda externa tomada por gobernantes en forma inconsulta contra los intereses de la mayoría de la población y en beneficio de grupos reducidos. El concepto no refiere exclusivamente a deudas en las que incurrir dictaduras, sino que también incluye operaciones de gobiernos democráticos en el caso de que no se hayan realizado de manera legítima y participativa (Olmos Gaona y Melo, 2011).

¿CUÁLES SON SUS POLÍTICAS AMBIENTALES?

El mencionado acuerdo sobre créditos de exportación firmado en el marco de la OCDE, además de no ser de carácter compulsivo, no obliga a los países a tomar estándares comunes. Por eso, los compromisos de no financiamiento a centrales de energía proveniente del carbón son de dudoso cumplimiento, en especial por la falta de transparencia.

Ante diferentes acuerdos y recomendaciones que se estaban trabajando en el marco de la OCDE, y bajo la presión de diferentes ONG internacionales, en 2012 se estableció la Recomendación del Consejo sobre Enfoques Comunes para Créditos a la Exportación con Apoyo Oficial y Debida Diligencia Ambiental y Social (conocida como “Enfoques comunes”), que fue revisada en 2016. Este acuerdo estipula un conjunto de recomendaciones para abordar los aspectos ambientales y sociales del crédito a la exportación con apoyo oficial, y se aplica a las ECA con sede en los países de la OCDE. No obstante, como se mencionó, las recomendaciones en el marco de la OCDE no son legalmente vinculantes¹⁵.

Por otro lado, la Declaración de Glasgow constituye un importante paso en materia ambiental para poner fin al apoyo público internacional a los combustibles fósiles y acelerar el traspaso a una matriz energética renovable. Sin embargo, si bien la Declaración expresa un compromiso político por parte de los 39 firmantes, no constituye una obligación expresa. Además, países como China, Corea, Arabia Saudita y Australia no la firmaron; y de América Latina solo Costa Rica lo hizo.

En el necesario camino que marca el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por su sigla en inglés) hacia la no proliferación de nueva infraestructura fósil, la voluntad de las ECA de adoptar criterios más severos hacia el petróleo y el gas es muy reducida. El principal argumento para no hacerlo es China: los países integrantes de la OCDE esgrimen que, como este país no es parte de la organización, los que sí la conforman pierden negocios porque agencias como CHEXIM y SINOSURE terminan por otorgar préstamos o seguros y garantías que no conceden sus ECA, poniendo en una situación de menor competitividad a las empresas exportadoras desde sus países. Dado que el fin último de las agencias (y del acuerdo de la OCDE) es establecer un marco de condiciones de competencia para la política de ayuda a sus propios exportadores, este argumento tiene como consecuencia que las recomendaciones sobre los aspectos socioambientales sean más laxas.

Un estudio realizado por Shishlov y otros (2020) que revisa los compromisos climáticos asumidos por ocho ECA¹⁶ en el marco del Acuerdo de París, destaca que hasta 2020 solo unas pocas agencias declararon compromisos explícitos relacionados con el cambio climático y con el apoyo a la eliminación gradual a los combustibles fósiles. Con respecto al carbón, la mayoría de las ECA han asumido al menos algunos compromisos. Sin embargo, en cuanto al sector del petróleo y el gas, solo unas pocas lo hicieron, y sin enunciar estrategias concretas que contengan plazos. No obstante, con la firma de la Declaración de Glasgow se abre una perspectiva hacia un sendero de mayores límites al petróleo y al gas, aunque la evaluación de este compromiso para constatar el cumplimiento por parte de los países resulte aún precipitada.

Para lograr verdaderos cambios, cada país debe convertir los compromisos asumidos mediante los acuerdos internacionales en acciones concretas para generar políticas ambientales que vayan en sintonía con la no financiación de fósiles y el viraje hacia una transición basada en energías limpias. Según Dufour (2022), si los países firmantes de la Declaración de Glasgow —a través de las instituciones financieras de desarrollo, las ECA y los departamentos gubernamentales— cumplieran con los compromisos, podrían transferir casi USD 28 billones por año de lo destinado a los combustibles fósiles para impulsar la transición energética limpia.

15. Para más información ver: Recomendación del Consejo sobre Enfoques Comunes para Créditos a la Exportación con Respaldo Oficial y Debida Diligencia Ambiental y Social (los “Enfoques Comunes”). Disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0393>

16. Export Development Canada (EDC) (Canadá), Eksport Kredit Fonden (EKF) (Dinamarca), Bpifrance Assurance Export (Francia), Euler Hermes (Alemania), Atradius Dutch State Business (Países Bajos), The Swedish Export Credit Corporation (SEK) (Suecia), Swedish Export Credit Agency (EKN) (Suecia), UK Export Finance (UKEF) (Reino Unido).

¿TIENEN PRESENCIA EN LA ARGENTINA?

Las agencias de crédito a la exportación de varios países tienen injerencia en la Argentina. En muchos casos, las ECA han otorgado indirectamente préstamos a firmas argentinas orientadas a la adquisición de artículos a exportadoras de sus propios países, como así también han financiado a empresas de sus países de origen en proyectos de infraestructura, les han concedido seguros o garantías para que se puedan materializar operaciones y hasta han financiado parcialmente la adquisición de empresas.

En este punto interesa agregar que la mayoría de las ECA otorgan financiamientos o seguros en países con calificaciones inferiores a “BB”, es decir, con limitadas capacidades de pago. Asimismo, algunas ECA afirman que operan como “aseguradoras de último recurso”, es decir, como instituciones financieras públicas que solo proporcionan servicios financieros para proyectos que el sector privado no llevará a cabo (Shishlov, Censkowsky & Darouich, 2022). Sin la mitigación de riesgos por parte de las ECA, en los países con capacidades limitadas muchos de los proyectos no prosperarían.

Las ECA de la OCDE se rigen por un sistema de calificación de riesgos que va de 1 a 7, en el cual 1 identifica al menor riesgo y 7 al mayor. Esta calificación impacta en el plazo tanto como en la tarifa.

Durante las últimas dos décadas, la calificación de la Argentina ha oscilado entre 6 y 7. Esto último no impide la actuación de las ECA en el país, pero encarece las condiciones de otorgamiento y, por ende, el despliegue no es tan importante. De hecho, la calificación actual (octubre 2022) de 7 no ha inhibido conversaciones entre las ECA y el Gobierno nacional en lo concerniente a proyectos energéticos.

Dado que para la mayoría de la población las operaciones de las ECA en la Argentina son desconocidas, a continuación presentamos diversos proyectos y acercamientos ocurridos durante los últimos años.

CHEXIM, con una fuerte presencia en América Latina, es una de las ECA con importante actividad en la Argentina. Se calcula que desde 2005, en conjunto con el China Development Bank (CDB) han proporcionado más de USD 138.000 millones en compromisos de préstamo a los países de la región y empresas estatales (Gallagher & Myers 2022)¹⁷.

En 2018, el Banco de la Nación Argentina (BNA) firmó un convenio con la ECA china SINOSURE por un período de hasta 15 años, con el objetivo de identificar operaciones de interés en común y prestar asistencia a las empresas argentinas que le compren bienes y servicios a China¹⁸.

Para el Gobierno argentino, China es un socio estratégico. En 2022 se firmó entre ambos países el Memorandum de Entendimiento en Materia de Cooperación en el Marco de la Iniciativa de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y de la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI¹⁹. En cuanto a los proyectos prioritarios en el sector energético sobresale la construcción y ampliación de gasoductos para acrecentar la producción del yacimiento hidrocarburífero de Vaca Muerta y de la central nuclear Atucha III, y para la ampliación del parque eólico/solar Cerro Arauco y del parque solar Cauchari (proyecto financiado por CHEXIM).

En este sentido, en 2021 el embajador de la Argentina en China, Sabino Vaca Narvaja, destacó en una entrevista (Porto, 2021) que China es el principal financista del país, con la presencia de CHEXIM entre otras instituciones financieras. Además, señaló al sector hidrocarburífero como objeto de inversiones y puntualizó que hay interés por parte del Gobierno chino en el financiamiento del gasoducto que comunicaría Vaca Muerta con Brasil.

17. Si bien la mayor parte de este listado de préstamos corresponde al CDB, en cada país en el que tiene presencia CHEXIM podemos observar que las operaciones en las que participa tienen notable relevancia en cuanto a la energía o infraestructura. En el caso argentino, por ejemplo, esta institución ha financiado el 85% del importe que requirieron en sus tramos I, II y III el parque solar Cauchari en Jujuy (a condición de que las empresas a realizar la obra y los paneles sean originarias de China).

18. Para más información ver: <https://www.bnamericas.com/es/noticias/banco-nacion-y-sinosure-firman-acuerdo-de-cooperacion>

19. Para más información ver: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/260777/20220411>

A través de sus ECA, Estados Unidos también brinda apoyo al sector de los hidrocarburos argentino. Una de ellas, EXIM Bank, aprobó una línea de crédito para YPF por alrededor de USD 83 millones para comprar equipos fabricados en Estados Unidos y una garantía de préstamo de USD 18 millones para respaldar la exportación de equipos de servicios de petróleo y gas en 2020 (EXIM, 2020a; EXIM, 2020b).

En 2019, la entonces Overseas Private Investment Corporation (OPIC, actual US International Development Financial Corporation, DFC) aprobó el financiamiento de distintos proyectos de inversión en el sector energético argentino. Uno de ellos es Aleph Midstream para recolección, procesamiento y transporte de petróleo de esquisto bituminoso y producción de gas en la cuenca de Vaca Muerta, por USD 150 millones por hasta diez años. También financió el proyecto Vista Oil & Gas Argentina, que incluyó el desarrollo, operación y venta de petróleo de esquisto no convencional y la producción de gas asociado de las reservas de esquisto en Vaca Muerta por USD 300 millones. En el sector de las renovables, el proyecto de Vientos Neuquinos I, que comprende el desarrollo, construcción y operación de un parque eólico de 100 megawatts en la provincia de Neuquén por USD 122,6 millones; y el proyecto Energética Argentina, para desarrollo, construcción y operación de un parque eólico de 100 megawatts en la provincia de Buenos Aires por USD 115,5 millones (Cancillería, 2019).

De Japón se puede citar la presencia del JBIC, que en 2021 dialogó con el Gobierno argentino con el fin de desarrollar nuevos negocios en sectores estratégicos, como las energías renovables, los ámbitos del hidrógeno, el amoníaco y el reciclado de carbono, y en minería, con proyectos como la fabricación de baterías de litio. En 2022, los directivos de JBIC les presentaron a las autoridades argentinas proyectos de inversión en minería para Salta, provincia que concentra las reservas nacionales de litio junto a Jujuy y Catamarca.

En 2018, la ECA japonesa Nippon Export and Investment Insurance (NEXI) brindó un reaseguro para apoyar al proyecto eólico Vientos Los Hércules y dio apoyo a otros sectores como el agro y el transporte. Ese año, junto al JBIC, NEXI le otorgó al BNA una línea de USD 60 millones para financiar exportaciones japonesas, aunque el destino de dichos fondos es desconocido por la falta de acceso a la información de las instituciones.

Como ya se mencionó, la ECA canadiense EDC ha apoyado a Pan American Energy, empresa que está liderando la expansión de Vaca Muerta. Además, las autoridades del Gobierno argentino y de Canadá han estado en permanente diálogo e intercambio alrededor de la explotación de Vaca Muerta, por lo que en 2018 EDC integró una comitiva comercial con el objetivo de fortalecer las relaciones comerciales entre ambos países en torno a la industria del gas y del petróleo (Más Energía, 2022; Oroño González, 2017). También en 2022 EDC desembolsó USD 24 millones para un proyecto de Telecom²⁰.

En los últimos años, las ECA Allianz Trade de Alemania (en su momento Euler Hermes) y Eksport Kredit Fonden (EKF) de Dinamarca han financiado diferentes proyectos de energías renovables en la Argentina, como el desembolso de fondos para la construcción y desarrollo de parques de energía eólica. Allianz Trade dio apoyo en los parques eólicos Pampa Chubut y Malaspina. EKF tuvo presencia en los proyectos de los parques eólicos El Llano, Vientos de Necochea y Bicentenario.

Los ejemplos enunciados dan cuenta de la activa, aunque desconocida por muchos, presencia de las ECA en la Argentina. La necesidad del país —como sucede en muchos otros del Sur Global— por conseguir divisas para hacer frente a una balanza comercial deficitaria y al cumplimiento de pagos de la deuda externa presiona la expansión de actividades económicas que conllevan la extracción intensiva de recursos naturales, sumada al contexto internacional hostil atravesado por el conflicto geopolítico entre Rusia y Ucrania que está generando una crisis en los mercados de energía. Ante este escenario, la avidez por hidrocarburos y minerales como el litio presiona aún más para que las ECA tengan un mayor despliegue en la Argentina.

20. Para más información ver: <https://www.marvaL.com/novedad/asesoramos-a-telecom-argentina-y-jp-morgan-en-una-linea-de-credito-adicional-garantizada-por-export-development-canada-3999>

¿Las ECA tienen interés en Vaca Muerta?

Existen algunas operaciones de agencias de crédito a la exportación documentadas en la Argentina vinculadas al sector hidrocarburífero que, en varios casos, implican una participación directa, y en otros indirecta, en el proyecto Vaca Muerta.

En el pasado, Pan American Energy recibió financiamiento o garantías para diferentes operaciones tanto de la británica UKEF como de la francesa Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur (COFACE) y la EDC de Canadá. Esta última también otorgó garantías a la empresa tecnológica especializada en *fracking* Tier 1 Energy Solutions y, como hemos mencionado, las estadounidenses EXIM Bank y DFC han concedido productos crediticios para operaciones hidrocarburíferas. En el primer caso a YPF (con el propósito del uso de la línea crediticia para la compra de insumos a empresas de Estados Unidos) y, en el segundo caso, tanto a Vista Oil & Gas (para operaciones extractivas) como a Aleph (para operaciones en *midstream*)²¹. Esta última entidad mantuvo conversaciones con el Gobierno argentino durante la presidencia de Mauricio Macri para financiar parcialmente el gasoducto entre Tratayén y Salliqueló por USD 200 millones (Spaltro, 2019), aunque con el cambio de administración la obra finalmente se inició en 2022 con financiamiento público del Tesoro Nacional (incluyendo parte de lo recaudado mediante el llamado Impuesto a las Grandes Fortunas), sin involucrar ninguna ECA u otras entidades internacionales.

Si bien estas operaciones son anteriores a los compromisos de Glasgow, mientras varias ECA comenzaban a discutir políticas de reducción o el cese del financiamiento a los fósiles, se produjeron importantes reuniones o declaraciones a la prensa que indicaban la posible participación directa de agencias de crédito a la exportación en operaciones de extracción o financiamiento de infraestructura en Vaca Muerta.

Hacia 2017, EDC participó en la delegación comercial junto con 28 empresas canadienses en una misión orientada a realizar inversiones concretas en el proyecto Vaca Muerta (Oroño González, 2017). Además, sus listados públicos de operaciones hasta 2020 incluyen el financiamiento a proveedores de grandes operadores hidrocarburíferos en la cuenca neuquina.

También hacia mayo de 2019, en el contexto de una misión comercial argentina al Reino Unido —que contó con la participación de firmas hidrocarburíferas—, el Gobierno argentino divulgó que sería empleada una línea de crédito de 1000 millones de libras esterlinas abierta por la UKEF en asociación con el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) y el BNA, en su mayoría para la expansión del proyecto Vaca Muerta (Embajada de Argentina ante el Reino Unido, 2019). Si bien organizaciones de la sociedad civil británicas realizaron pedidos de acceso a la información pública al Gobierno británico, no se realizaron operaciones vinculadas a esta línea de crédito (no hubo ningún tipo de ejecución). Tampoco se detectan operaciones directas que muestren financiamiento a fósiles por parte de esta ECA luego de la COP26 de Glasgow.

21. Puede encontrarse un detalle mayor de estas operaciones en “Las instituciones financieras internacionales y su rol en Vaca Muerta” (FARN, 2021). Disponible en: https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2021/10/DOC_VACA-MUERTA-Inst-Financieras-FINAL-links.pdf

¿Vulneración de soberanía a cambio del petróleo y gas de Vaca Muerta?

A finales del primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011) —luego de la cancelación total de la deuda argentina con el Fondo Monetario Internacional, en 2006— el Gobierno se propuso regularizar la deuda con el FMI, que se encontraba en *default* desde diciembre de 2001. Axel Kicillof, entonces ministro de Economía, fue quien encabezó las negociaciones que derivaron en un acuerdo para liquidar esta deuda.

Hacia 2014, durante el segundo mandato de Fernández, la Argentina poseía una deuda con el Club de París que ascendía a más de USD 9600 millones. En ese momento se cerró un acuerdo entre ambas partes que contempló el pago total —sin ningún tipo de quita— y en un período breve (cinco años), abonando además elevados costos de intereses punitivos por el tiempo de extensión de las negociaciones (Ochoa & Albornoz, 2019).

Los esfuerzos maratónicos por parte de gobiernos argentinos de distinto signo político para cerrar los acuerdos con los acreedores internacionales han tenido un fin claro por detrás: acceder a fondos y atraer inversiones al sector hidrocarburífero para aliviar la presión sobre la balanza de pagos, en un contexto de una economía en crisis y reservas de divisas cada vez más escasas. Así, en ese entonces, la agencia Reuters destacaba que el propio Club de París valoraba el acuerdo ya que sellaba la apertura a las ECA para reanudar sus negocios en la Argentina, especialmente para participar del proyecto de Vaca Muerta y mejorar su calificación (Leigh & Marsh, 2014).

¿ESTÁN FINANCIANDO ENERGÍAS RENOVABLES Y LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA?

En los últimos años, poco a poco las ECA están aumentando el financiamiento al sector de las energías renovables y alineando sus operaciones con los compromisos ambientales acorde al Acuerdo de París. Así, la Declaración de Glasgow constituye un paso importante en este camino. Ahora bien, es necesario acelerar el viraje a energías limpias para apoyar la transición energética justa en los países del Sur Global. Las alarmantes cifras arrojadas por el IPCC dejan poco margen de maniobra para postergar los compromisos asumidos en la agenda energética internacional. En ese sentido, vale preguntar: si se necesitan tantos recursos financieros para la explotación de hidrocarburos, ¿por qué no empezar a subsidiar las energías renovables?

En América Latina, las ECA han aumentado las operaciones en el sector de las energías renovables, aunque hace falta mayor nivel de financiamiento para emprender un camino basado en estas fuentes de energía y en su eficiencia energética, alineando la producción de energía con las demandas de los países del Sur Global, mientras se reducen globalmente las emisiones de gases de efecto invernadero.

Por ejemplo, de acuerdo a la Universidad de Boston (2022), CHEXIM ha aumentado el financiamiento para proyectos de energías renovables en los últimos años. En la Argentina, en 2019 CHEXIM financió el parque solar Cauchari aportando USD \$300 millones, el 85% del costo total del proyecto. El parque solar fue equipado con tecnología china, desarrollado por un contratista chino y con financiamiento de CHEXIM, utilizado solamente un 10% de tecnología argentina²².

22. Para más información ver: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/eximbank-china-confirma-su-compromiso-de-cooperacion-para-proyectos-de-inversion-en>

La ECA alemana Euler Hermes (ahora bajo la denominación Allianz Trade) y la danesa EKF apoyaron el financiamiento del parque eólico Chubut Norte, ubicado en la provincia de Chubut y que se desarrolló de la mano de Genneia, una empresa argentina del sector de las energías renovables. Para la construcción de la primera etapa, en 2018, Genneia obtuvo financiamiento bajo la modalidad de *project finance*, en donde EKF dio apoyo para la provisión de aerogeneradores por parte la empresa danesa Vestas Wind Systems A/S. Para las etapas restantes, Genneia se asoció con Pan American Energy y obtuvo un financiamiento por USD 97 millones, también bajo la modalidad de *project finance*, otorgado por el banco de desarrollo alemán KfW, con la garantía de la ECA Euler Hermes²³.

La entonces Euler Hermes también estuvo involucrada en la puesta en marcha del parque eólico Vientos los Hércules, en la provincia de Santa Cruz, inaugurado en 2021 y operado por Total Eren, una empresa francesa del mercado de las renovables. El financiamiento del proyecto fue por USD 64 millones y fue asegurado en un 95% por dicha ECA (Total Eren, 2021).

Además, la ECA danesa EKF tuvo presencia en el desarrollo de otros proyectos de energía renovable en la Argentina vinculados con la adquisición e instalación de aerogeneradores a la empresa danesa Vestas Wind Systems A/S. Se destaca el apoyo que prestó en dos ocasiones al suministro e instalación de Vestas para el parque eólico Bicentenario, en la provincia de Santa Cruz, en 2018, y el financiamiento a Genneia para la adquisición de Vestas, en 2018. También el financiamiento otorgado mediante el mismo tipo de operación, para el parque eólico El Llano II y El Llano III en la localidad de Puerto Madryn, en Chubut²⁴. Por último, en 2019 realizó dos desembolsos a la empresa argentina Vientos de Necochea para un proyecto de energía eólica en la ciudad de Necochea, también para la adquisición de insumos a Vestas Wind Systems A/S.

Otra de las ECA que tuvo presencia en la Argentina es la holandesa Atradius, que en 2019 firmó un convenio con el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) por USD 30 millones para obtener bienes de capital holandeses con el objetivo de facilitarles a las empresas argentinas la adquisición de tales bienes para la incorporación de tecnología y maquinaria utilizada en la generación de energías renovables (Ámbito, 2019).

Como se observa a partir de los ejemplos presentados, hubo un efectivo despliegue de las ECA de algunos países en el sector de las energías renovables en la Argentina. Sin embargo, recientemente no hubo nuevos anuncios de financiamiento, lo que pone de manifiesto que muchas de las inversiones se desaceleraron a partir de la crisis del COVID-19. Asimismo, es importante remarcar, como afirma ECA Watch (2022), que el financiamiento por parte de las ECA para las formas de energía tradicionales aún supera con creces a lo destinado a las energías renovables.

¿QUÉ PLANTEAMOS DESDE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL DEL SUR GLOBAL EN RELACIÓN A LAS ECA?

Como hemos detallado, históricamente las agencias de crédito a la exportación han brindado asistencia crediticia, garantías y seguros a sectores y actividades económicas de las cuales las propias compañías privadas y bancos multilaterales de desarrollo deciden retirarse. El foco de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los movimientos sociales sobre los organismos multilaterales y bancos de desarrollo ha logrado que ante esta presión los últimos implementen de manera gradual mayores políticas de transparencia y salvaguardas. Las ECA, entonces, terminaron siendo el tipo de institución que financia los proyectos más polémicos. El mencionado Acuerdo sobre Crédito de Exportación de la OCDE no posee una importante ambición hacia la (des)fossilización más que tenues pisos —no compulsivos y con excepciones— de no direccionar recursos hacia el carbón. La falta de metas claras y un mecanismo de abordaje colectivo sobre cómo alinear-se con las metas vinculadas con la (des)fossilización han derivado en que cada agencia opte por establecer sus propios ritmos en esta materia. Dado que su propósito último es el estímulo de exportaciones de las

23. Para más información ver: <https://www.genneia.com.ar/site/parqueinterior.php?parque=10-parque-e%C3%B3lico-chubut-norte>

24. Para más información ver: https://ekf.dk/media/acaosgyn/%C3%A5benhed_nyudstedelse_uk_2018.pdf
https://www.ekf.dk/media/btgh12cc/%C3%A5benhed_nyudstedelse_uk_2019.pdf?v=63768610639387

empresas de capitales de sus países, la falta de compromisos de algunas ECA es vista por las demás como una “competencia desleal” y, por lo tanto, una potencial pérdida de competitividad para los exportadores de sus países. Esta situación genera un ritmo de incorporación de restricciones al financiamiento de fósiles más lento del que requieren los tiempos del calentamiento global.

La orientación de las ECA a garantizar, asegurar y hasta financiar la producción de petróleo y gas retarda que se adopte un necesario sendero de (des)fossilización, recomendado por los ámbitos científicos de mayor idoneidad. Como explican Tucker (2020) y O’Manique (2022), su financiamiento a los fósiles se orienta preminentemente hacia los países del Sur Global, mientras que sus operaciones hacia energías renovables se llevan adelante fundamentalmente en países del Norte Global. Esto último genera que ciertas compañías del sector privado hidrocarburífero trasladen el riesgo de sus operaciones hacia el sector público de sus países y se apueste por una infraestructura en los países de destino que corre el riesgo de convertirse en activos varados, profundizado incluso las desigualdades entre regiones.

El compromiso asumido en Glasgow en noviembre de 2021 por 34 países y cinco instituciones crediticias de garantizar una transición hacia energías limpias dejando de lado los combustibles fósiles es en realidad resultado de múltiples campañas lideradas por organizaciones de la sociedad civil. Ahora bien, los países y sus ECA han asumido este compromiso a diferentes velocidades, en varios casos buscando artilugios que demoren el cese de los financiamientos a los fósiles, en otros casos estableciendo excepciones para poder participar en proyectos de extracción, transporte o licuefacción de gas (o incluso en refinerías). También existe la posibilidad de que algunas ECA estén financiando o garantizando operaciones en el sector fósil en el caso de aquellas transacciones que se hacen con instituciones intermediarias del país de destino. Organizaciones de la sociedad civil han iniciado importantes campañas para exigir a sus gobiernos un cumplimiento genuino de los compromisos asumidos.

Por ejemplo, la campaña “Fossil Free ECAs” surge como una iniciativa por parte de un conjunto de ONG, en su mayoría de países desarrollados, que busca visibilizar el accionar de dichas agencias en la transición energética y pedir a los gobiernos que pongan fin de inmediato al apoyo financiero que proviene de las ECA destinado a los combustibles fósiles —carbón, petróleo y gas—, incluyendo la infraestructura asociada, la asistencia técnica o los intermediarios financieros. La campaña insta a los gobiernos a implementar un acuerdo sectorial de la OCDE para poner fin a los hidrocarburos y cerrar las lagunas en el entendimiento del sector del carbón de la OCDE, extendiendo el acuerdo a China y otras economías emergentes que no forman parte de la organización. A la vez, “Fossil Free ECAs” llama a promover una transición equitativa y segura para el clima hacia la energía limpia para las comunidades afectadas en el Sur Global²⁵.

También, a través de solicitudes de información o cartas a las ECA, las organizaciones de la sociedad civil realizan una vigilancia constante, ejerciendo presión para que estas agencias cumplan sus compromisos. Un ejemplo, entre tantos otros, es una carta firmada por 16 ONG en 2022 —incluida FARN— que hace un llamado al gobierno del Reino Unido y la UKEF a asumir un papel de liderazgo y presentar una propuesta de restricciones a la financiación de exportaciones para proyectos de petróleo y gas en la OCDE para mantener los compromisos asumidos en la Declaración de Glasgow y contribuir a evitar el peligroso cambio climático antropogénico.

Otro mecanismo válido es el de consulta pública. Así, organizaciones de la sociedad civil internacional se vuelcan a participar en reiteradas ocasiones con el fin de que las ECA escuchen las demandas de (des)fossilización. En agosto de 2022, la ECA holandesa Atradius abrió una consulta pública en la que numerosas ONG participaron exigiendo que se abandone la financiación de los fósiles sin excepciones, en línea con la Declaración de Glasgow, y solicitando un apoyo explícito de las ECA del Norte Global para financiar la transición a las energías renovables.

25. Para más información ver: <https://www.fossilfreeecas.org/>

El contexto de alza de precios de la energía y las limitaciones de abastecimiento de gas que tiene Europa han profundizado una narrativa en la cual el gas aparece como combustible puente hacia las energías limpias. Además de ser contrarias con la meta de limitar el calentamiento global por encima de los 1,5° C acordado en instancias internacionales y recomendado por una amplia gama de instituciones científicas, estas narrativas contribuyen a retardar la implementación del cese al financiamiento a los fósiles por parte de las ECA. Por ello, las organizaciones de la sociedad civil deben tener un rol aun más activo al presionar por su efectivización.

Ahora bien, la paulatina (des)fossilización, sin tener en cuenta los problemas materiales del Sur Global, tampoco es una alternativa. Es necesario virar hacia un sistema basado en fuentes de energía renovables y en el que la eficiencia energética no sea un privilegio de los países de mayor grado de desarrollo tecnológico y económico del planeta. En este punto, las ECA y otras instituciones financieras públicas internacionales tienen un rol clave para aumentar fuertemente su apoyo a la energía limpia e impulsar una transición energética justa, con un reparto de riesgos entre diferentes regiones del mundo que no sobrecargue, una vez más, a los países del Sur Global.

La exigencia de las organizaciones de la sociedad civil debe focalizarse en demandar a las ECA un financiamiento y otorgamiento de garantías y seguros parejo entre los países hacia las energías renovables, incorporando también criterios que excedan el riesgo crediticio. Por ejemplo, la implementación de condiciones en términos de plazo y tasas de las operaciones que tengan en cuenta el aporte a la biodiversidad o la conservación de bosques nativos que hacen determinados países (en general los del Sur Global), o incluso la adopción de condiciones más beneficiosas para proyectos en países con menores tasas históricas de emisiones de GEI (también en general aquellos de menor grado relativo de desarrollo económico). Una exigencia, más radical, apunta a que más allá de estimular a los exportadores de sus países de origen las ECA promuevan pautas de transferencia tecnológica a las industrias vinculadas con la tecnología del sector energético propias de una matriz post fósil, evitando profundizar las desigualdades entre países con las tecnologías de la transición energética. En otras palabras, no solo una exigencia a que las agencias aceleren el ritmo al cual restrinjan sus operaciones de financiamiento a los fósiles, sino también a ser actores más activos en la difusión de los saberes vinculados con un paradigma tecnológico postfósil. Esto último, a su vez, no debe ser un mecanismo de profundización de las brechas tecnológicas entre el Norte y el Sur Global.

REFERENCIAS

Ámbito (2019). El BICE firmó convenio para obtener bienes de capital holandeses. *Ámbito*. Disponible en: <https://www.ambito.com/negocios/bice/el-firmo-convenio-obtener-bienes-capital-holandeses-n5028068>

Ambrose, J. (2019). "UK to use finance meant for green energy to support fracking in Argentina". *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/environment/2019/oct/22/uk-to-use-1bn-meant-for-green-energy-to-support-fracking-in-argentina>

Boston University Global Development Policy Center (2022). China's Global Energy Finance Database. Disponible en: <http://www.bu.edu/cgef>

Cancillería (2019). OPIC financiará proyectos de inversión en el sector energético argentino. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/opic-financiara-proyectos-de-inversion-en-el-sector-energetico-argentino>

Dufour, L.; B. Tucker; L. van dem Burg; M. Hendriwardani & Anna Geddes (2022). Turning Pledges Into Action. How Glasgow Statement signatories can meet their commitment to shift international public finance out of fossil fuels and into clean energy by the end of 2022. International Institute for Sustainable Development. Disponible en: <https://www.iisd.org/system/files/2022-06/turning-glasgow-statement-into-action.pdf>

EDC (2022). EDC Net Zero 2050. Disponible en: <https://www.edc.ca/content/dam/edc/en/non-premium/edc-net-zero-emissions-2050-update.pdf>

Embajada Argentina ante el Reino Unido (2019). Misión de Negocios al Reino Unido 2019. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina. Disponible en: <https://eruni.cancilleria.gob.ar/es/misi%C3%B3n-de-negocios-al-reino-unido-2019>

FARN (2021). Las instituciones financieras internacionales y su rol en Vaca Muerta. FARN. Disponible en: https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2021/10/DOC_VACA-MUERTA-Inst-Financieras-FINAL-links.pdf

Gallagher, Kevin P. and Margaret Myers (2022). China-Latin America Finance Database. Washington: Inter-American Dialogue.

EXIM (2020a). EXIM Board of Directors Approves \$82.9 Million Transaction for Leading Argentinian Energy Company to Buy "Made in the U.S.A." Equipment. Disponible en: <https://www.exim.gov/news/exim-board-directors-approves-829-million-transaction-for-leading-argentinian-energy-company>

EXIM (2020b). EXIM Board Approves \$18 Million Loan Guarantee to Support Export of Oil and Gas Services Equipment to Argentina. Disponible en: <https://www.exim.gov/news/exim-board-approves-18-million-loan-guarantee-support-export-oil-and-gas-services-equipment>

Leigh, T. y S. Marsh (2014). UPDATE 5-Argentina clinches landmark debt repayment deal with Paris Club. Reuters. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/idUSL6N0OF1CR20140529>

Más Energía (2022). Vaca Muerta fue eje en una agenda de trabajo en Canadá. *Más Energía*. Disponible en: <https://mase.lmneuquen.com/provincia/vaca-muerta-fue-eje-una-agenda-trabajo-canada-n920420>

Milman, O. (2022). Two-thirds of US money for fossil fuel pours into Africa despite climate goals. *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/environment/2022/oct/31/two-thirds-of-us-money-for-fossil-fuel-pours-into-africa-despite-climate-goals>

O'Manique, C.; B. Tucker; K. De Angelis (2022). At a Crossroads: Assessing G20 and MDB International Energy Finance Ahead of Stop Funding Fossils Pledge Deadline. Oil Change International; Friends of the Earth. Disponible en: <https://priceofoil.org/content/uploads/2022/11/G20-At-A-Crossroads.pdf>

OCDE (2022). Arrangement on officially Supported Export Credits. Disponible en: [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/PG\(2022\)1&docLanguage=en](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/PG(2022)1&docLanguage=en)

OCDE (2022). Recommendation of the Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence (The "Common Approaches"). Disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0393>

Ochoa, M. y Albornoz, M. (2019). Argentina y el Club de París: Historia y Reestructuraciones 1956-2019. Fundación CECE. Disponible en: <http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/argentina-club-de-paris.pdf>

Olmos Gaona, A. y F. Melo (2011). "Deuda externa y derechos humanos: aspectos de una condicionalidad silenciada" Derechos Humanos y Economía. Facultad de la Gestión, UADER. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4326444>

ONU (2022). Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its third session, held in Glasgow from 31 October to 13 November 2021. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10_add1_adv.pdf

Oroño González A. R. (2017). Llega a Vaca Muerta una Misión Comercial de 28 empresas canadienses. Vaca Muerta News. Disponible en: <https://vacamuertanews.com/actualidad/20171103114101.htm>

Porto, J. M. (2021). Vaca Narvaja: "La coordinación con China fue clave para mantener la robustez del sistema sanitario". *Telam*. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202102/545855-vaca-narvaja-china-emba-jador.html>

Shishlov, I.; P. Censkowsky y L. Darouich (2021). Aligning Export Credit Agencies with the Paris Agreement Perspectives Climate Research. Disponible en: https://www.perspectives.cc/public/fileadmin/Publications/21-07-06_Paris_Alignment_of_ECAs.pdf

Shishlov, I., Weber, A. K., Stepchuk, I., Darouich, L., & Michaelowa, A. (2020). External and internal climate change policies for export credit and insurance agencies. CIS Working Paper, (104). Recuperado de: https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/cis-dam/CIS_2020/Working%20paper%20Axel.pdf

Spaltro, S. (2019). EE.UU. aprueba financiamiento por u\$s 1100 millones para Vaca Muerta, PPP vial y energías renovables. *El Cronista*. Disponible en: <https://www.cronista.com/economia-politica/EE-UU-aprueba-financiamiento-por-us-1100-millones-para-Vaca-Muerta-PPP-vial-y-energias-renovables-20190911-0046.html>

Total Eren (2021). Total Eren pone en marcha el parque eólico "Vientos los Hércules" de 97,2 mw en Argentina. Nota de prensa. Disponible en: https://www.total-eren.com/wp-content/uploads/2021/03/Press-Release_Total-Eren_VLH_ES_final_10032021.pdf

Tucker, B., De Angelis, K., & Van der Burg, L. (2021). Past last call: G20 public finance institutions are still bankrolling fossil fuels. Oil Change International; Friends of the Earth. Recuperado de: <https://priceofoil.org/content/uploads/2021/10/Past-Last-Call-G20-Public-Finance-Report.pdf>

World Rainforest Movement (2015). The Destructive Role of Export Credit Agencies. Disponible en: <https://www.wrm.org.uy/other-information/the-destructive-role-of-export-credit-agencies>

FUENTES

Bankwatch Project: <https://bankwatch.org/project/export-credit-agencies-ecas>

ECA Watch: <https://www.eca-watch.org/>

Fossil free ECAs <https://www.fossilfreeecas.org/#what-and-why>

OCDE: <https://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/>