

LAS AGENCIAS DE CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN Y LOS FÓSILES EN LA ARGENTINA

¿Cuál es su rol en Vaca Muerta?

Julia Gerlo, Guillermina French y Ariel Slipak
Integrantes del Área de Investigación de FARN



JULIA GERLO. Licenciada en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario) y magíster en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella). Integrante del Área de Investigaciones de FARN. Correo: jgerlo@farn.org.ar

GUILLERMINA FRENCH. Licenciada en Economía y Administración Agrarias (Universidad de Buenos Aires) y diplomada en Sustentabilidad y Justicia Social (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales). Integrante del Área de Investigaciones de FARN. Correo: gfrench@farn.org.ar

ARIEL SLIPAK. Economista y docente (Universidad de Buenos Aires). Candidato a doctor en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de General Sarmiento). Coordinador del Área de Investigaciones de FARN. Correo: aslipak@farn.org.ar

AGRADECIMIENTOS: desde el equipo de investigación de FARN se expresa el reconocimiento a integrantes y exintegrantes del staff de FARN como María Marta Di Paola, Federico Sibaja, Camila Mercure y Pía Marchegiani por sus invaluable aportes a este trabajo. También se les realiza un especial agradecimiento a los miembros de la red ECA Watch, que nos han brindado ayuda y consejos de los cuales nos hemos nutrido para esta investigación, en particular a los equipos de Both Ends, Oil Change International, Friends of The Earth y Recourse.

Las personas firmantes son las exclusivas responsables del contenido del presente documento.

CITA SUGERIDA:

Gerlo, Julia; French, Guillermina y Slipak, Ariel (2023). Las agencias de crédito a la exportación y los fósiles en la Argentina ¿Cuál es su rol en Vaca Muerta? Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Abril de 2023.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	4
INTRODUCCIÓN. LA NECESIDAD DE LA DESFOSILIZACIÓN Y EL DEBATE SOBRE EL ROL DE LAS AGENCIAS DE CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN	4
LAS AGENCIAS DE CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN	6
¿Y las regulaciones y estándares?	7
¿Vientos de cambio post-Glasgow?	10
El rol de las agencias de crédito a la exportación sobre los fósiles	11
EL CASO DE VACA MUERTA EN LA ARGENTINA	13
La ampliación de la frontera extractivista de los fósiles y la economía argentina	13
Riesgos y problemas vinculados con la transparencia	14
La situación de Vaca Muerta	15
Las ECA: el financiamiento más buscado por el Gobierno para Vaca Muerta	15
Las operaciones concretas más emblemáticas	18
La DFC y la minimización de la sismicidad inducida	19
Los intentos de injerencia sobre el Gasoducto Néstor Kirchner	20
El posible financiamiento a partir de proveedores	21
EL OJO PUESTO EN LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y LOS MINERALES CRÍTICOS	22
CONCLUSIONES: ¿LAS ECA PODRÍAN CONTRIBUIR A LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA?	24
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	27

RESUMEN EJECUTIVO

El contexto geopolítico internacional ha fortalecido una retórica en la Argentina que muestra al gas como “energía puente” y reaviva las expectativas de la industria hidrocarburífera de lograr la exportación de gas natural licuado (GNL) desde Vaca Muerta, entre otros proyectos, para conseguir las tan ansiadas divisas. El correlato es el incremento de las inversiones necesarias para llevar adelante esta expansión de áreas de explotación y de la infraestructura, que trae aparejada una gran voracidad de financiamiento.

El riesgo reputacional propio de la actividad hidrocarburífera, por los graves impactos ambientales que conlleva, y las grandes chances de financiar —de cara al futuro— posibles activos varados, frenan a los actores privados del sector financiero. Y esto lleva a las empresas y al Estado argentino a tratar de recurrir a financistas históricamente sometidos a pocas regulaciones y a una gran opacidad: las agencias de crédito a la exportación (ECA, por su sigla en inglés).

Las ECA son instituciones financieras cuyo mandato principal es la promoción de exportaciones del propio país. En algunos casos también brindan apoyo a la inversión extranjera directa. Para lograr su cometido se ocupan de otorgar créditos, seguros o garantías a exportadores de su país o a importadores del país de destino.

En su mayoría, estas agencias pertenecen a países del Norte Global y, al estar sometidas a escasas regulaciones, pueden hacer negocios en países donde el clima de inversión se considera demasiado “arriesgado” para las organizaciones convencionales de financiación. Además, los países de destino de los financiamientos suelen requerir inversiones para su crecimiento y posterior desarrollo. Estos actores, aunque desconocidos para muchos, ocupan un rol crucial en el necesario camino hacia la desfosilización de la matriz energética global.

Por ello, en este documento realizamos un repaso del lugar que ocupan las ECA en la arquitectura financiera internacional, analizamos la participación que tienen en Vaca Muerta y debatimos si pueden jugar o no un rol para facilitar una transición energética justa para los países del Sur Global.

INTRODUCCIÓN. LA NECESIDAD DE LA DESFOSILIZACIÓN Y EL DEBATE SOBRE EL ROL DE LAS AGENCIAS DE CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por su sigla en inglés) ha establecido, en su último informe, que el aumento de la temperatura media global de 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales pone en riesgo el desarrollo sostenible y la vida de millones de personas y ecosistemas en todo el mundo (IPCC, 2022).

El informe del Grupo III del IPCC publicado en 2022 señala que las estimaciones de futuras emisiones de CO₂ de las infraestructuras de combustibles fósiles existentes ya exceden las emisiones netas de CO₂ acumuladas restantes. Además, este reporte muestra que la emanación de gases de efecto invernadero (GEI) durante la última década se encuentra en los niveles más altos en la historia humana (IPCC, 2022).

Es por ello que señala como necesario el desmantelamiento y la reducción de la utilización de las instalaciones de combustibles fósiles existentes en el sector energético, así como también la cancelación de la construcción de nuevas infraestructuras, para alinear las futuras emisiones de CO₂ con las proyecciones estimadas en una senda de reducción. La crisis del paradigma fósil actual impone una necesidad acuciante de transicionar hacia una matriz energética que reduzca de forma contundente el uso de combustibles fósiles, poniendo a las energías renovables como base del modelo energético.

Emprender la senda de la desfosilización hacia matrices energéticas descentralizadas, diversificadas, basadas en energías renovables y bajas en emisiones de carbono, implica una tarea ardua. Este camino será complejo por la centralidad y la multidimensionalidad que reviste la transición energética. Además, la puja de intereses por parte de los actores involucrados representará, sin dudas, un gran desafío en los próximos años.

En ese sentido, las transformaciones necesarias requieren importantes inversiones para reconvertir las redes de infraestructura de los países en pos de 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 supone transformaciones en los hábitos de consumo general que ocasionan una importante voracidad en el uso de energía y profundizan el modelo extractivo.

También es importante destacar varias condiciones de desigualdad entre el Norte y el Sur Global, entre ellas los dispares puntos de partida tecnológicos y financieros para hacer frente a los retos que implica la transición energética. Más importantes aun resultan las diferencias en los consumos energéticos y las emisiones de GEI tanto pretéritas como presentes. Esto último ha servido de excusa para el desarrollo en la Argentina de posiciones en las cuales la expansión de la frontera fósil bajo sus formas más extremas, como el *fracking* y la explotación *offshore* o la gran minería de agua de litio, se justifican bajo un paradójico discurso de *soberanía*. El punto de partida de este documento sostiene que la salida extractivista viene a profundizar tanto el esquema de dependencia entre el Norte y el Sur Global como las injusticias ecológico-distributivas.

A su vez, no se puede dejar de mencionar la coyuntura global marcada por la crisis del gas a raíz de la guerra entre Rusia y Ucrania, que puso en tensión el sector energético global. Por un lado, afectando los precios de la energía global, ya que Rusia se encuentra entre los principales exportadores de gas del mundo. Por otro lado, profundizando la política energética de la Unión Europea para suplir la demanda interna de gas, ejerciendo un factor de presión adicional sobre la frontera extractiva de petróleo y gas e infraestructuras asociadas en países del Sur Global, no para satisfacer las necesidades de consumo interno de estos países, sino la voracidad energética del Norte Global. Por ejemplo, Alemania, a pesar de los compromisos climáticos asumidos, está explotando en sus territorios minas de carbón (Morris, 2023), lo que refuerza una vez más la concepción del gas como energía puente.

En este contexto, las instituciones financieras internacionales (IFI) demoran una transición energética justa en una senda hacia la desfosilización y hacia una matriz baja en carbono basada en energías renovables. Estos organismos, mayoritariamente pertenecientes al Norte Global, deben empezar a apoyar activamente las energías renovables en los países del Sur Global. En este sentido, el financiamiento de las ECA puede tener un impacto tanto positivo como negativo en el clima global; en líneas generales, las últimas financiaciones realizadas han generado más daño que beneficios para el ambiente.

Siguiendo esta línea, las inversiones en combustibles fósiles respaldadas por las ECA en los países del Sur Global hacen que estos últimos dependan económicamente de fuentes de energía que muchos países del Norte Global se han comprometido a eliminar, lo que plantea serios riesgos de deuda económica, que socava su capacidad de recuperación a largo plazo. Además, profundizan la dependencia tecnológica y generan posibles activos varados a futuro, ya que estas agencias le reducen el riesgo a las compañías privadas para que puedan que invertir en infraestructura fósil.

La situación se agrava en los países del Sur Global debido a que los recursos y las posibilidades económicas y políticas con las que estos cuentan son más limitadas. Los países del Sur Global se enfrentan a un desafío crucial de cara a los próximos años: emprender el camino de la desfosilización a la vez que transitan el sendero del desarrollo económico y social soberano. Esto ocurre en un contexto en el cual

la necesidad de divisas empuja la frontera extractivista en los territorios, mientras la pobreza energética atraviesa a vastos sectores de la población, marcada por una desigualdad estructural.

En este sentido, el financiamiento público internacional será fundamental para emprender el camino de la transición energética, virando de los dañinos y contaminantes combustibles fósiles hacia matrices energéticas descentralizadas, diversificadas, basadas en energías renovables y bajas en emisiones de carbono. Dado el peso financiero de las ECA, es muy relevante redirigir los flujos financieros lejos de los combustibles fósiles y hacia actividades bajas en carbono.

LAS AGENCIAS DE CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN

Se conoce como ECA a las agencias de crédito a la exportación y seguros de inversiones de origen gubernamental, o respaldadas por gobiernos, que otorgan préstamos, garantías y seguros a exportadores nacionales o empresas inversoras que buscan hacer negocios en países donde el clima de inversión se considera demasiado “arriesgado” para las organizaciones convencionales de financiación.

Las ECA son instituciones muy heterogéneas tanto en términos de la combinación de servicios financieros que ofrecen a los exportadores como de sus estructuras de propiedad y funcionamiento. Según Maurer (2002), podemos dividir las ECA en dos grupos: por un lado, aquellas que son aseguradoras de inversión enfocadas en cubrir o suscribir riesgos políticos y comerciales y, por otro lado, las instituciones de crédito que cubren riesgo político a través de garantías soberanas, pero que también proporcionan préstamos directos o inversiones de capital a exportadores o desarrolladores de proyectos de sus países de origen.

Mientras que muchos países tienen ECA únicas, como es el caso de Francia con la *Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur* (COFACE) e Italia con *Servizi assicurativi e finanziari per le imprese* (SACE), otros como China, Japón y Corea tienen múltiples instituciones que brindan diferentes tipos de créditos y garantías a la exportación, Estados Unidos opera con bancos públicos de propiedad cien por ciento estatal, como el *Export-Import Bank of the United States* (EXIM Bank) y otros países tienen una ECA que funciona como un brazo de una institución más amplia, como ocurre en Brasil con el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). En cambio, Alemania delega estas funciones en empresas privadas, como Allianz Trade (ex Euler Hermes).

Más allá de la heterogeneidad, el mandato que tienen las ECA es claro: buscan promover la exportación de bienes y servicios de su país para que sus compañías puedan expandir su volumen de negocios en el extranjero, a la vez que reducen sus riesgos (Shishlov *et al.* 2020 & OECD 2021, como se citó en Shishlov 2021). Y aunque su accionar es opaco y son poco conocidas públicamente, el tamaño y volumen de sus operaciones es mucho mayor que el de otras instituciones de financiamiento internacional.

Las ECA son las instituciones financieras de mayor peso en el financiamiento de proyectos del sector privado de los países desarrollados. Acorde a la red ECA Watch, se estima que el volumen de operaciones de las ECA duplica la cantidad de proyectos de petróleo, gas y minería que agrupan todos los bancos multilaterales de desarrollo (MDB, por su sigla en inglés), como el Grupo del Banco Mundial¹.

La mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y los 15 estados miembro de la Unión Europea poseen al menos una ECA (China, que no forma parte de la OCDE, también tiene dos ECA de carácter estatal). Se estima que solo en los últimos años las ECA han respaldado con entre USD 50.000 y 70.000 millones a proyectos de mediano y largo plazo en todo

1. 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.

el mundo, aunque gran parte se localizan en países en desarrollo y generan, además, graves impactos sociales y ambientales (ECA Watch, 2022).

Las ECA proporcionan una mayor parte de apoyo que el resto de los MDB para proyectos en el Sur Global y el Este de Europa, financiando proyectos varias veces mayores en valor que el total anual de financiamiento de todos los MBD. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con muchos de estos bancos, la mayoría de las ECA no están sujetas a casi ningún compromiso ambiental, de derechos humanos, pautas o mandatos de desarrollo o cooperación (ECA Watch, 2022).

Puede resultar sorprendente que las ECA queden al margen de las regulaciones y gracias a su sigiloso accionar pasen desapercibidas para la gran mayoría de la población, brindando apoyo a algunas de las industrias más dañinas y destructivas, como el sector militar. Se podría decir que hasta mediados de 2021 casi la totalidad de las ECA —con algunas excepciones dentro de la Unión Europea— tenían un derrotero similar de apoyo a los fósiles. En la siguiente sección se detalla cómo fue el cambio de mirada que germinó hacia finales de ese mismo año gracias a las presiones de la sociedad civil.

En este sentido, no podemos ignorar que las ECA son instituciones que desde su creación han reflejado los intereses estratégicos de política exterior de sus países de origen, incluidos los intereses económicos, geopolíticos o militares. Históricamente, las ECA desempeñaron un papel crucial para que las empresas nacionales fueran competitivas a nivel global, en especial después de la Primera Guerra Mundial, y han contribuido de manera sustancial a los modelos de desarrollo económico impulsados por las exportaciones (Shishlov, Censkowsky & Darouich, 2021).

Respecto a problemas con relación a la transparencia y la rendición de cuentas, las ECA siempre han sido foco de cuestionamientos, ya que a menudo son instituciones opacas que brindan pocos detalles sobre sus inversiones (ECA Watch, 2022).

¿Y las regulaciones y estándares?

Las regulaciones existentes en torno a las ECA son escasas y revisten un grado de institucionalización bajo. Los acuerdos actuales (a febrero de 2023) son en su mayoría de carácter voluntario, por lo que su cumplimiento es dudoso y, lo que es más importante, ninguno de ellos establece requisitos explícitos para eliminar gradualmente el apoyo a los combustibles fósiles (Shishlov, Censkowsky & Darouich, 2021).

El principal instrumento que fija el marco legal global para la concesión de créditos a la exportación es el Acuerdo sobre las Directrices para los Créditos a la Exportación con Apoyo Oficial (conocido como Acuerdo de la OCDE), que fue establecido en 1978 por un grupo de países participantes² y es renovado con cierta periodicidad. Su última revisión fue en julio de 2021 y entró en vigor en enero de 2022.

Este acuerdo opera como un marco general para este tipo de actividad crediticia, de tal manera que se generen condiciones de competencia 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 agrícola, así como tampoco permite destinar créditos a centrales de generación eléctrica a partir del carbón (OCDE, 2022). Sin embargo, es un instrumento flexible y no vinculante jurídicamente, por lo que otorga un margen de discrecionalidad alto para el accionar de las ECA.

2. Los participantes son: Australia, Canadá, Unión Europea, Japón, Corea, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos.

Además, es importante resaltar que el acuerdo solo alcanza a los países integrantes de la OCDE³, es decir que las ECA de China —CHEXIM y SINOSURE— quedan por fuera, generando un factor de presión hacia estándares a la baja para las ECA de los demás países por su mayor competitividad.

China, un factor de presión a la baja de estándares para la OCDE

El Export-Import Bank of China (CHEXIM) y la China Export & Credit Insurance Corporation (SINOSURE) son las dos ECA de carácter estatal que posee el país asiático que se encargan de otorgar préstamos, seguros y garantías relacionados con la exportación e inversión extranjera directa.

En el tablero mundial comercial, China se constituye como una pieza clave para seguir su accionar, ya que es la segunda potencia mundial y el primer socio comercial de Latinoamérica. A nivel global, en el período 2018-2021 sus ECA se encontraban entre las cinco principales que financiaron fósiles, con un total de USD 3200 millones frente a USD 130 millones para las energías renovables.

Ahora bien, China no pertenece a la OCDE ni es firmante de la Declaración de Glasgow, lo que mina el camino de las ECA de los demás países para adoptar criterios más severos hacia el petróleo y el gas. A partir de entrevistas realizadas a actores clave en el marco de la investigación, se hallaron argumentos que esgrimen a China como un factor que obstaculiza la desinversión en fósiles de las ECA. CHEXIM y SINOSURE, al no estar comprendidas en el Acuerdo sobre las Directrices para los Créditos a la Exportación con Apoyo Oficial de la OCDE, otorgan préstamos o seguros y garantías que no conceden las ECA de los demás países integrantes de la organización, lo que constituye un factor a la baja de recomendaciones y estándares socioambientales frente a la pérdida de competitividad que les generaría sostener estos patrones.

Continuando con la periodización, en 2003 los miembros de la OCDE desarrollaron una orientación política compartida con respecto a las ECA en forma de contrato no vinculante, recomendación conocida como “enfoques comunes”. Aquí es cuando comienza a tenerse en cuenta la dimensión ambiental con el objetivo de aumentar la transparencia en los procesos de revisión a la hora de evaluar el impacto de los proyectos de infraestructura respaldados por las ECA de sus gobiernos. No obstante, este acuerdo también toma la forma de una recomendación de la OCDE y no es jurídicamente vinculante (OCDE, 2003).

Según datos de Bank Watch (2022), los llamados enfoques comunes solo cubren una fracción de todos los proyectos respaldados por las ECA, ya que más del 90% del volumen de las transacciones apoyadas por créditos a la exportación no está sujeto a ningún tipo de salvaguardia.

Los enfoques comunes han sido revisados en diferentes ocasiones a lo largo del tiempo, con una última revisión en 2016. En 2012, se incluyó una recomendación que toma en cuenta los derechos humanos: se les indica a los miembros “fomentar la protección y el respeto de los derechos humanos, particularmente en situaciones donde los impactos potenciales de proyectos u operaciones existentes presentan riesgos para los derechos humanos”⁴. A pesar de esta evolución positiva, Amnistía Internacional consideró que los enfoques no establecen explícitamente una exigencia para las ECA y sus clientes a que se comprometan de forma clara e inequívoca a respetar los derechos humanos y generar

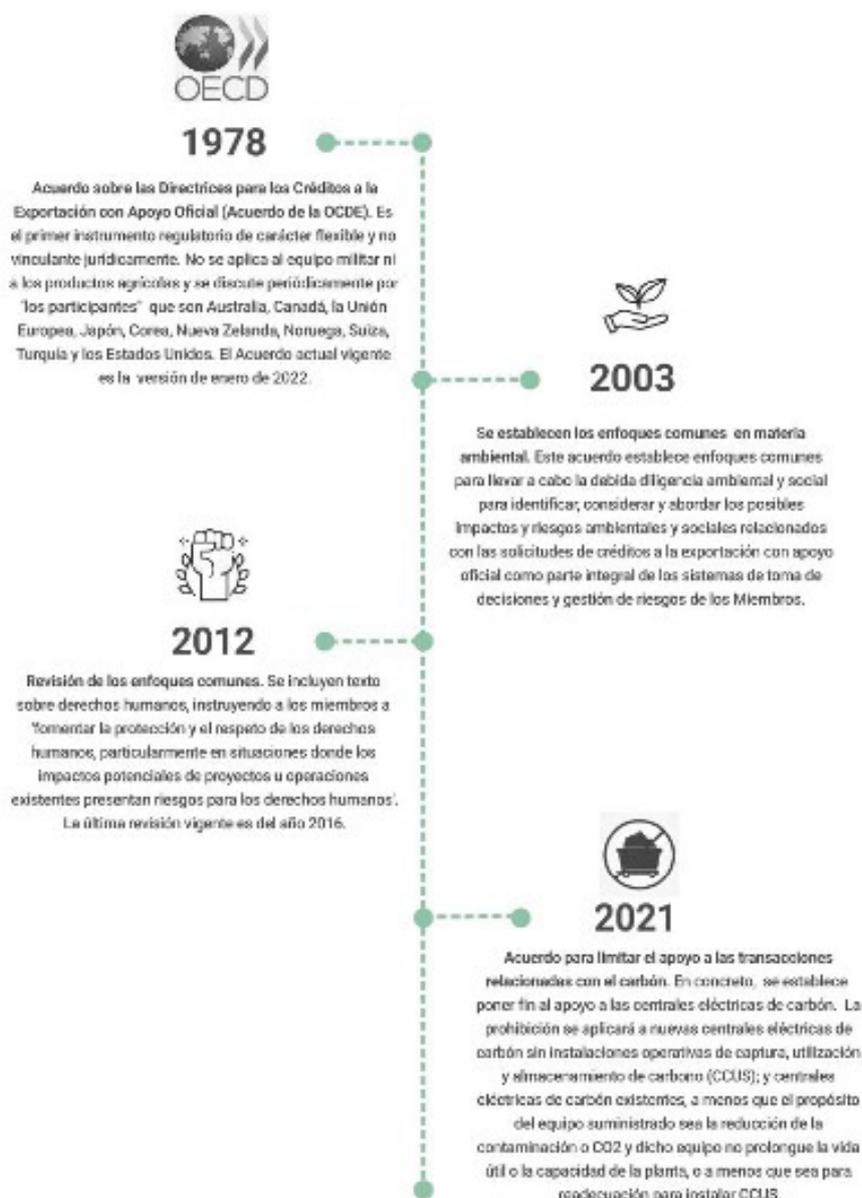
3. Los países miembros de la OCDE actualmente son 34: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea del Sur, Luxemburgo, México, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y EE. UU.

4. Para ver el texto de la recomendación visitar: <https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/ECG%282012%295&doclanguage=en>

procesos adecuados de diligencia debida en materia de derechos humanos para este final (Amnistía Internacional, 2012).

Otro de los hitos relevantes en el marco de la OCDE sucedió en 2021. Los países participantes del acuerdo de la OCDE concordaron en finalizar el apoyo a las centrales eléctricas de carbón. Estas nuevas restricciones se encuentran reflejadas en la última versión del mencionado acuerdo, contempladas en un nuevo artículo (OCDE, 2022).

Figura 1. Acuerdos de la OCDE sobre las ECA



Fuente: elaboración propia en base a datos de la OCDE.

Por último, un elemento central es la Declaración sobre el Apoyo Público Internacional para la Transición a la Energía Limpia (en adelante, Declaración de Glasgow)⁵, una iniciativa que sienta un precedente potencialmente transformador para que instituciones financieras de desarrollo (DFI, por su sigla en inglés), las ECA y los departamentos gubernamentales redireccionen el financiamiento de combustibles fósiles hacia una transición energética limpia y justa (Dufour et al., 2022).

La Declaración de Glasgow fue firmada 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), por 34 países y cinco instituciones financieras instando a ponerle fin al apoyo público internacional a los combustibles fósiles para 2022⁶. El texto de la Declaración hace una especial mención a las ECA e instituciones financieras públicas para que implementen compromisos similares de cara a la COP27 e impulsa —en particular en la OCDE— a revisar, actualizar y fortalecer sus marcos de gobernanza para alinearse con los objetivos del Acuerdo de París.

Japón es el único miembro del G7 que no adhirió a la Declaración de Glasgow. Sin embargo, en la Cumbre del G7 realizada en Alemania en 2022, fue uno de los miembros que apoyaron la adopción de un acuerdo similar⁷, comprometiéndose a poner fin a la financiación pública internacional directa a los combustibles fósiles para fines de 2022 (Wackett & Abnett, 2022). Cabe destacar que China no está incluido en ninguno de los compromisos mencionados.

¿Vientos de cambio post-Glasgow?

La Declaración de Glasgow constituye un hito de gran relevancia para la arquitectura financiera global —incluidas las ECA— en el camino hacia la necesaria desfosilización de la matriz energética global, ya que con su consiguiente implementación se podrían redireccionar directamente USD 28.000 millones por año desde la financiación pública internacional para combustibles fósiles hacia energías limpias, para solventar una transición (Dufour et al., 2022).

Como se mencionó, por las escasas regulaciones a las que se encuentran sometidas, las ECA operan dentro de algunas de las industrias más polémicas del mundo y sus políticas preexistentes se encuentran entre las más rezagadas y ante una explícita demanda de que mejoren significativamente (Dufour et al., 2022). Ya a casi dos años de la firma de la Declaración de Glasgow, y tras el vencimiento —a fines de 2022— del compromiso para implementar políticas que se alejen del financiamiento de los combustibles fósiles, hay disponibles algunos balances preliminares acerca del efectivo cumplimiento por parte de las ECA.

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

6. 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).

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

Un estudio realizado por McGibbon (2023) que analiza el impacto real del compromiso firmado por las ECA, entre otras instituciones, en base a la actualización de sus políticas, encuentra que si bien muchos de los firmantes están cumpliendo con lo asumido en la Declaración de Glasgow o van en esa dirección, otros aún deben hacer mucho para consumir plenamente el acuerdo firmado, incluido el pacto de priorizar las finanzas públicas para la energía limpia.

Entre los países e instituciones que tienen políticas existentes o nuevas que cumplen ampliamente la promesa que hicieron en Glasgow para alejar las finanzas públicas internacionales de los combustibles fósiles, se pueden encontrar Canadá, el Banco Europeo de Inversiones, el Reino Unido, Francia, Finlandia, Suecia, Dinamarca y Nueva Zelanda. Mientras, Estados Unidos, Alemania e Italia se encuentran entre los rezagados más importantes, con amplias lagunas, exenciones o “períodos de transición” demasiado largos para restringir de sus operaciones de financiamiento a los combustibles fósiles (McGibbon, 2023).

Estos hallazgos arrojan luz acerca de los progresos significativos que se vienen realizando en los últimos años ante una presión cada vez mayor de la sociedad civil y también generan cierto escepticismo y preocupación por la operatoria de algunos de los firmantes. Se trata de aquellos que no solo ralentizan una transición energética basada en energías limpias, sino que minan y empujan hacia atrás los acuerdos establecidos por la comunidad internacional para la acción climática, dejando un sabor amargo para los optimistas en cuanto a la reputación y credibilidad que tienen los acuerdos internacionales, ya que el cumplimiento depende meramente de la buena voluntad de las partes y de la gran presión de la sociedad civil.

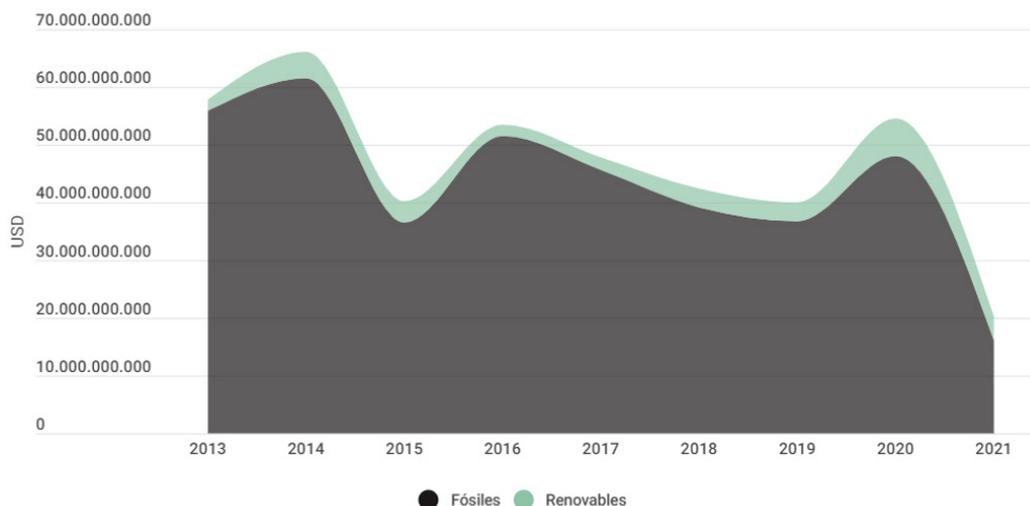
El rol de las agencias de crédito a la exportación sobre los fósiles

Las ECA tienen una activa presencia en la industria fósil y del carbón en todo el mundo. Aunque a nivel internacional las presiones para el abandono del carbón son cada vez más fuertes, la mayoría de las ECA han asumido al menos algunos compromisos.

Según ECA Watch (2022), las ECA son una de las mayores fuentes de financiamiento público para proyectos de combustibles fósiles en todo el mundo, proporcionando miles de millones de dólares más para energía sucia que para energía renovable. Al hacerlo, socavan los esfuerzos internacionales para reducir las emisiones de GEI. Además, el último informe de la Agencia Internacional de la Energía indica que no hay necesidad de invertir en nuevos suministros de combustibles fósiles en este camino hacia la transición energética (Bouckaert *et al.*, 2021).

En base a la fuente de datos de finanzas públicas para la energía, proyecto de Oil Change International, en donde se realiza un seguimiento de la financiación energética de las ECA y las DFI de los gobiernos del G20, así como de los principales bancos multilaterales de desarrollo, se observa que en el período 2013-2021 las ECA brindaron apoyo para los combustibles fósiles por USD 43.000 millones por año, frente a tan solo USD 3.500 millones para el financiamiento de energías renovables. Aunque a partir de 2020 se experimentó una caída en el financiamiento de las ECA —en parte debido a la pandemia de COVID-19—, solo entre 2019 y 2021 destinaron USD 33.500 millones por año a los fósiles, frente a apenas USD 4.700 millones para las energías renovables.

Gráfico 1. Financiamiento de las ECA del G20 para combustibles fósiles y energías renovables. 2013 a 2021

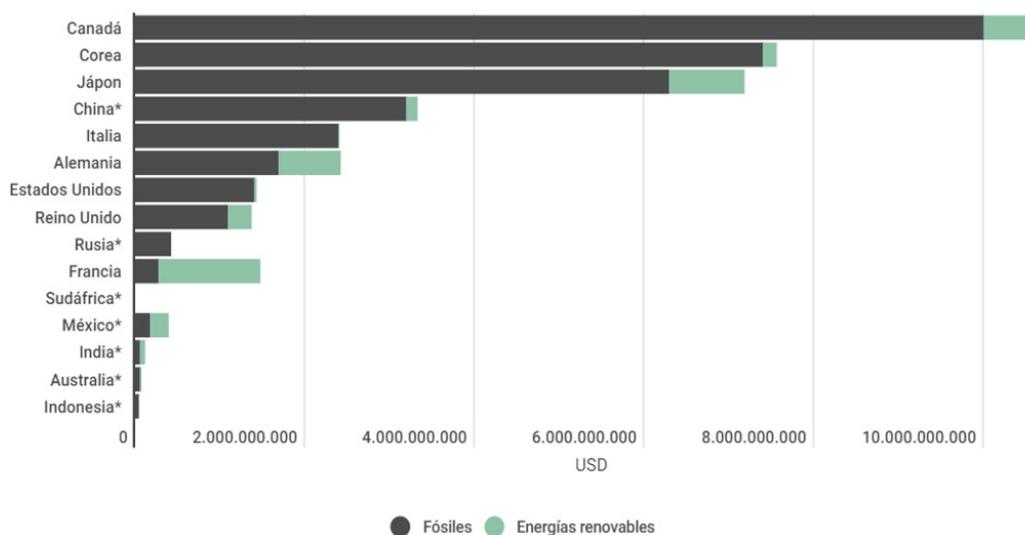


Fuente: elaboración propia en base a datos de energyfinance.org.

Durante el período en estudio, las ECA de Canadá, Corea, Japón y China fueron las que mayor apoyo brindaron a los fósiles, mientras que su aporte al sector de las renovables ha sido marginal. Entre 2018 y 2021 Canadá, a través de la ECA Export Development Canada (EDC), contribuyó con USD 10.000 millones; Corea, a través del Export-Import Bank of Korea (KEXIM) y Korea Trade Insurance Corporation (K-Sure) con USD 8500 millones; Japón, a través del Development Bank of Japan (DBJ), del Japan Bank for International Cooperation (JBIC) y del Nippon Export and Investment Insurance (NEXI) con USD 6600 millones; y China, a través de CHEXIM y de SINOSURE, con USD 4600 millones (Gráfico 2).

Además, O'Manique (2022), al comparar a las ECA con otras instituciones financieras públicas del G20 entre 2019 y 2021, saca a la luz que fueron las instituciones de peor comportamiento con relación al financiamiento a los fósiles.

Gráfico 2. Financiamiento público de energía de las ECA del G20, por país. 2018 a 2021



*Informes directos limitados o no disponibles.

Fuente: elaboración propia en base a datos de energyfinance.org

Dado el peso financiero que tienen estas instituciones, ejercen un papel muy relevante en el apoyo a proyectos y, por lo tanto, son actores clave para redirigir los flujos financieros lejos de los combustibles fósiles y hacia actividades bajas en carbono.

EL CASO DE VACA MUERTA EN LA ARGENTINA

Vaca Muerta es una formación geológica con una de las más importantes reservas de hidrocarburos no convencionales a nivel global; se encontraría en segundo lugar en cuanto a las reservas de gas no convencional y sería la cuarta más importante en relación con el petróleo no convencional, según la Agencia de Información de la Energía de Estados Unidos (EIA, por su sigla en inglés). Abarca una importante superficie de la Argentina, distribuida en las provincias de Neuquén, Río Negro, La Pampa y Mendoza, aunque los hidrocarburos se extraen principalmente de Neuquén, seguida por Río Negro y Santa Cruz.

El área de Vaca Muerta se caracteriza por la alta complejidad de sus reservorios, por eso se utiliza la técnica de fractura hidráulica (*fracking*), lo que conlleva altos riesgos y costos asociados que reducen las tasas de rendimiento a la vez que acarrear graves impactos socioambientales.

En la Argentina, las extracciones no convencionales representan el 41% del total de petróleo extraído y el 56% del gas⁸. Los aumentos de las extracciones de hidrocarburos no convencionales vienen compensando la declinación de las convencionales.

Un “cuello de botella” que posee el sector es la falta de infraestructura. Por esta razón se están realizando obras para finalizar el Gasoducto Presidente Néstor Kirchner (GPNK). De todas formas, el petróleo es la prioridad desde 2019.

La ampliación de la frontera extractivista de los fósiles y la economía argentina

Al igual que otros países de la región, la Argentina enfrenta una crisis ambiental y financiera que sirve de terreno fértil para el surgimiento de narrativas extractivistas con una justificación que parecería inapelable: la necesidad de conseguir divisas para equilibrar la balanza comercial deficitaria.

Uno de los objetivos del desarrollo comercial de Vaca Muerta es poder equilibrar la balanza comercial del sector, que fue negativa luego de haber estado equilibrada entre los años 2019 y 2021. Entre enero y julio de 2022 las exportaciones aumentaron USD 1870 millones, mientras que las importaciones lo hicieron por USD 5536 millones, con valores similares en 2021⁹.

Otro de los objetivos que persigue esta inversión es abastecer al país de gas propio, y así disminuir las importaciones. Si bien estas se han reducido, siguen en un alto porcentaje: en 2013 y 2014 representaron el 28% del total consumido, mientras que en 2021 fueron del 20%¹⁰.

Por otro lado, la salida de divisas suele ser mayor a la entrada debido a los pagos de préstamos intrafirmas y estructuras *offshore* de las compañías. Desde 2010, con excepción de 2016, el saldo de divisas del sector energético fue negativo, con un USD 13.489 millones en rojo acumulados entre enero de 2020 y agosto de 2022 (Kofman, s/f).

8. Más información en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-produccion-no-convencional-de-petroleo-y-gas-fue-la-mas-alta-de-la-historia>

9. Más información en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/informe_de_panorama_productivo_-_septiembre_2022.pdf

10. Más información en: <https://www.iapg.org.ar/estadisticasnew/>

A su vez, si bien los datos del Banco Mundial muestran que el sector privado suele tener rendimientos positivos, también evidencian que existen mayores riesgos para el sector público derivados de la balanza comercial y los ingresos fiscales (Grupo Banco Mundial, 2022).

Lamentablemente, esta actividad cuenta con el apoyo de instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), que promueve un modelo de desarrollo económico basado en exportaciones, dándole una importancia central a Vaca Muerta como potencial generador de divisas (FMI, 2020 y FMI, 2018). El FMI tiene interés en que la Argentina genere divisas para que el país pague la deuda inaudita para con ellos, sin tener en cuenta las implicancias a nivel socioeconómico de sus menciones y sugerencias para concretarlo.

Otra de las recomendaciones del FMI es la disminución de los subsidios a la demanda de energía¹¹, mientras que promueve los subsidios a las grandes empresas extractoras de hidrocarburos (FMI, 2022).

Entre las “promesas” de esta actividad están la generación de empleo y la disminución de la pobreza. Según la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por su sigla en inglés), en la Argentina, en 2019, el empleo de la industria hidrocarburífera representó el 0,34% del total¹². Estos puestos se caracterizan por ofrecer salarios altos en promedio, pero se trata de trabajos masculinizados y que están sujetos a las variaciones de precios, además de que suelen enfrentarse a solicitudes de medidas de flexibilización laboral, lo que luego puede desencadenar en muertes laborales¹³. Las mujeres representan el 18% de los puestos de trabajo (Danil Juárez, 2022). En Neuquén, la provincia emblemática de Vaca Muerta, la tasa de desocupación es mayor al promedio nacional (INDEC, 2022), y la tasa de pobreza del conglomerado Neuquén y Plottier fue diez puntos más alta en 2022 que en 2017 (Polvani, 2022).

Las importantes promociones tanto a nivel nacional como internacional por parte del Estado Nacional o que se realizan en torno a Vaca Muerta, con las estimaciones de grandes reservorios y las especulaciones acerca de los ingresos monetarios que podría generar, hacen de esta cuenca un objetivo atractivo para las ECA. Más aun si se considera la falta de robustez tanto de sus estándares socioambientales como de los compromisos asumidos por las agencias o por realizarse puertas afuera de sus países de origen.

Riesgos y problemas vinculados con la transparencia

Como ya se mencionó, la financiación por parte de las ECA a proyectos de petróleo, gas y minería supera con creces a la de los BMD. Lo más curioso es que estas instituciones no están sometidas al mismo escrutinio público, lo que les otorga un gran margen de maniobra para operar en una de las industrias más controversiales del mundo —como lo es la fósil— que tiene impactos severos en el ambiente, como también en muchas de las comunidades locales que están sometidas a que se lleven adelante estos proyectos en sus territorios (ECA Watch, 2022).

En particular, el *fracking* en Vaca Muerta (como en el mundo entero) implica graves consecuencias socioambientales, algunas vinculadas a la explotación propia de hidrocarburos, otras a la técnica utilizada. Por ejemplo, la actividad causa problemas hídricos al consumir grandes volúmenes de agua y perjudicar su calidad. Por otro lado, no hubo un adecuado proceso de consulta a las comunidades originarias locales, que se ven afectadas de manera directa por las operaciones de las empresas en la zona. En paralelo, hay problemas de gestión y manejo indebido de residuos. También trajo aparejada

11. Son transferencias económicas que apoyan a los consumidores de energía.

12. Más información en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/segundo_informe_eiti_argentina_ano_fiscal_2019_1.pdf

13. Entre 2017 y 2022 fallecieron 15 trabajadores. Más información en: <https://opsur.org.ar/2022/09/23/explosion-en-la-refineria-vaca-muerta-se-cobro-otras-tres-vidas%EF%BF%BC/>

actividad sísmica de una intensidad tal que solo puede ser vinculada al *fracking*, generando sismos que han provocado grietas en viviendas locales o derrumbes de acantilados, afectado a los animales de productores locales.

Debido a la falta de transparencia, el despliegue de las ECA en Vaca Muerta es dificultoso de rastrear y es aun más intrincado identificar financiamientos indirectos en otras etapas de la cadena de valor o el apoyo a firmas de un *holding* de empresas. Tal como esgrime Bank Watch (2022), las ECA no suelen compartir información sobre sus operaciones financieras, y aunque oficialmente informan a las autoridades nacionales, en la práctica el escrutinio es impreciso y aleatorio.

Solo para las ECA europeas, en 2011 se estableció el Reglamento 1233/2011¹⁴, que les exige que informen sus operaciones a la Comisión Europea. No obstante, pese a este leve aumento de la transparencia, según las prácticas actuales de presentación de informes dentro de la UE no es posible comprobar si las normas se aplican correctamente fuera de la UE (Bankwatch, 2021).

En términos generales, el funcionamiento opaco de las ECA respaldando ciertos proyectos extractivos en el mundo pone en evidencia el difícil monitoreo a estas agencias por parte de la sociedad civil; en segundo lugar revela 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, demuestra el riesgo de financiar proyectos que socavan los derechos humanos y el derecho a un ambiente sano (Gerlo & Slipak, 2022).

La situación de Vaca Muerta

Las ECA: el financiamiento más buscado por el Gobierno para Vaca Muerta

Para discutir sobre la presencia de ECA en un determinado país, es relevante mencionar que aquellas pertenecientes a la OCDE se rigen por un sistema de clasificación de riesgos que va de 1 a 7, en el que 1 es el menor riesgo y 7 el mayor. Sin embargo, esta escala interfiere más en los plazos y tarifas de los productos financieros que en el otorgamiento. Las ECA suelen participar en operaciones en las que no entran las agencias de seguros y bancos privados, como así tampoco los bancos multilaterales o bancos nacionales de desarrollo, ya sea por riesgo crediticio, sostenimiento de estándares socioambientales o riesgo reputacional (Gerlo y Slipak, 2022). De hecho, ECA Watch¹⁵ señala que existe un mecanismo de connivencia entre los gobiernos y el capital privado del Norte Global mediante el cual este último traslada los riesgos antes mencionados al sector público, habilitando negocios que de otra manera no podría hacer.

Así, desde que la Argentina entró en cesación de pagos en 2002 y sus posteriores vaivenes en relación a su endeudamiento público, las ECA terminaron siendo uno de los financistas en los que los sucesivos gobiernos y empresas que trabajan en el país han pensado siempre en recurrir ante las restricciones de crédito para operatorias de mediano y largo plazo y generadoras de importantes impactos socioambientales.

Las empresas del sector hidrocarburífero que muestran a Vaca Muerta como la “solución” económica para la Argentina exponen en diversos foros un razonamiento que sostiene que para que esta promesa de salvación se cumpla se requiere una gran expansión de la operatoria de fractura e inversiones en infraestructura. Estas inversiones no solo abarcan al GPNK sino también más gasoductos y oleoductos para exportar hacia Chile o hacia el Atlántico (planteando la necesidad de un oleoducto para exportar

14. Reglamento (UE) N.º 1233/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo del 16 de noviembre de 2011 relativo a la aplicación de determinadas directrices en materia de créditos a la exportación con apoyo oficial, y por el que se derogan las Decisiones 2001/76/CE y 2001/77/CE del Consejo. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e1c17790-f4f0-49be-b6e6-e6f9864f2438https://www.boe.es/doue/2011/326/L00045-00112.pdf>

15. Para más información ver: <https://www.eca-watch.org/node/1>

petróleo desde el Golfo de San Matías) y la posibilidad de licuefacción¹⁶. Actores impulsores de Vaca Muerta proyectan para 2023 inversiones en Neuquén por más de USD 7000 millones (Más energía, 2022). Estos anhelos de la industria hidrocarburífera (de una Vaca Muerta exportadora hacia Chile y Brasil y una Vaca Muerta exportadora de GNL) implican una gran voracidad de fondos y contratación de seguros, que son difíciles de obtener si consideramos el riesgo reputacional y la posibilidad de la generación de activos varados que quieren evitar los financistas del sector privado.

Desde que en 2011 se renovaron estudios para estimar las reservas del yacimiento hidrocarburífero de Vaca Muerta —que retomaron los de la década de 1930 (cuando la formación recibió dicha denominación)— hasta la firma del convenio entre la entonces parcialmente reestatizada YPF y Chevron de EE. UU., las ECA parecían tener un comportamiento cauto o un bajo perfil en Vaca Muerta. Estas agencias aparecen como potenciales financistas y garantes de la explotación y de infraestructura recién luego de la renegociación exitosa, en 2014, de un conjunto de deudas de la Argentina con el Club de París que se encontraban en *default* desde 2001 (Gerlo y Slipak, 2022)¹⁷.

La negociación antes mencionada allanó el camino para que el posterior gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) —calificado por informantes claves del sector como “*business friendly*”— realizara una serie de anuncios conjuntos y celebrara diferentes acuerdos con ECA.

En noviembre de 2018, en el contexto de la realización de la Cumbre del G20 en la Argentina, el Banco de la Nación Argentina (BNA) firmó convenios con dos agencias de crédito a la exportación asiáticas. En el primer caso, se trató de un acuerdo con 15 años de duración con la ECA china SINOSURE. El mismo brinda facilidades para el acceso a seguros y garantías en créditos para importaciones argentinas provenientes de China, tanto en créditos otorgados por bancos de aquel país como de los propios exportadores¹⁸. En noviembre de ese mismo año, el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) argentino firmó un acuerdo similar con SINOSURE que brindaba facilidades para el otorgamiento de seguros y garantías para los financiamientos de importaciones de China, pero también extendía las facilidades para la inversión extranjera directa de ese origen (ABAPPRA, s/f). Estos acuerdos se hacen especialmente relevantes teniendo en cuenta que para aquel entonces China ya se había consolidado como el segundo socio comercial de la Argentina, como uno de los principales orígenes de Inversión Extranjera Directa (IED) y como financista de proyectos en los rubros energéticos y de infraestructura (Slipak, 2019). En el caso de las inversiones hidrocarburíferas se destaca la presencia de China National Offshore Oil Corporation (CNOOC), controlando el 25% del Panamerican Energy Group (PAEG) —firma con operaciones tanto *downstream*, como *upstream* y uno de los principales operadores de Vaca Muerta—, y también, en aquel entonces, la de Sinopec como operadora de pozos convencionales.

El segundo caso es la firma de un acuerdo con el Japan Bank for International Cooperation y la Nippon Export and Investment Insurance, por el cual estas dos entidades de Japón cofinanciaban una línea de préstamos por un total de USD 60 millones que permitía a firmas de la Argentina acceder a crédito para realizar compras de insumos a empresas de ese país (JBIC, 2018). De acuerdo a la respuesta oficial del BNA a un pedido de acceso a información pública realizado por FARN, esta línea crediticia no se ha ejecutado y no se realizó ninguna operación asociada¹⁹. Resulta relevante destacar que en este acuerdo el BNA oficiaría de institución intermediaria, teniendo a su cargo eventuales evaluaciones

16. Al respecto ejemplifican esta línea de propuestas las intervenciones de Horacio Marín (Tecpetrol), Rodolfo Freyre (Pan American Energy), Joaquín Lo Cane (Total Energies) y Pablo Iuliano (YPF) en las Jornadas de Gas Natural del foro “Argentina Oil and Gas 2022” organizadas por el Instituto Argentino del Petróleo y Gas (IAPG), en las cuales los ejecutivos de las cuatro empresas expresaron la necesidad de crecimiento de inversiones en infraestructura que se requiere para la exportación y la importancia de que no haya “restricciones financieras” (IAPG, 2022)

17. Justamente, la mayoría de las operaciones del conjunto, incluso en la negociación, correspondía a créditos y garantías de exportación (Kanenguiser, 2021)

18. Véase Memoria y Balance 2018 del BNA en: <https://www.bna.com.ar/Downloads/MemoriayBalanceGeneralConsolidado2018.pdf>

19. Respuesta al pedido de acceso a información pública presentado por FARN: https://drive.google.com/file/d/1amBW8N1QNm_7B48X6EhOtM1XgAv3Ap3e/view?usp=share_link

socioambientales y deslindando a JBIC de dicha responsabilidad²⁰. Consideramos un dato no menor que JBIC posee de manera explícita una política no solo de promoción de las exportaciones propias del país de origen sino también de autoaseguramiento del acceso a minerales, hidrocarburos, GNL, biomasa e hidrógeno para Japón²¹.

En sintonía con los acuerdos anteriores, en mayo de 2019 —en el contexto de una misión comercial de Gran Bretaña en la Argentina— el BNA y el BICE firmaron un acuerdo con la UKEF mediante el cual esta última brindaba una línea de financiamiento de 1000 millones de libras esterlinas para el otorgamiento de garantías para el comercio argentino-británico, facilitando las exportaciones británicas a nuestro país. El BNA y el BICE quedaban en el rol de instituciones intermediarias (Embajada de Argentina en Reino Unido, 2019). El acuerdo no daba a esas instituciones facultades diferentes a otras entidades intermediarias que pudieran llevar propuestas a la UKEF, pero fue presentado por parte del Gobierno argentino como una línea a utilizarse para la expansión de Vaca Muerta. Organizaciones de la sociedad civil de Gran Bretaña alertaron en ese entonces sobre Vaca Muerta como posible destino de estas operaciones y realizaron un seguimiento (Ambrose, 2019). Pedidos de acceso a información pública por parte de FARN —tanto al BICE²² como al BNA²³— arrojaron como resultado que nunca se ejecutaron operaciones vinculadas con este acuerdo²⁴. Investigaciones de FARN sobre las bases de datos de operaciones de las ECA no evidenciaron movimientos en actividades fósiles por parte de la UKEF con posterioridad al compromiso de Glasgow.

También durante el gobierno de Mauricio Macri la Export Development Canadá tuvo un rol muy activo y se presentó como un potencial financista de operaciones en Vaca Muerta, tanto en una misión comercial canadiense a la Argentina en 2017, que incluyó la visita a Neuquén y actividades de discusión sobre el proyecto (Oroño González, 2017), como así también en una misión comercial argentina a Canadá, en 2018, en el marco del Global Petroleum Show (GPS) realizado en la provincia de Alberta (BAE Negocios, 2018). Las declaraciones de ambos contextos muestran un interés explícito de la EDC en el financiamiento directo a operadores, como así también a las exportaciones vinculadas con la provisión de insumos.

Como observación preliminar, lo primero a destacar es que en el listado de acuerdos firmados entre el BNA y/o el BICE, el gobierno de Mauricio Macri parecía generar un “clima de inversiones” favorable en Vaca Muerta, tratando de brindar facilidades destinadas a los operadores y sus proveedores para que accedieran a alguna “ventanilla diferenciada” para obtener préstamos y garantías con mayor agilidad. La lógica que subsiste detrás es priorizar la expansión de las áreas de exploración y explotación con un criterio exportador a toda costa, sin armonizarlo con una política que tenga detrás una reflexión sobre la problemática del cambio climático o la transición energética o, más importante aún, sin analizar los impactos socioambientales que incluyen daño a las viviendas y a la calidad del agua y el aire para gran parte de la población.

20. El JBIC califica las operaciones según su riesgo socioambiental en las categorías “A”, “B” y “C”, determinando la misma la rigurosidad de las evaluaciones y solicitud de documentación. Las operaciones realizadas mediante intermediarios se califican como “FI”, resultando esta responsabilidad a cargo de la institución intermediaria. <https://www.jbic.go.jp/wp-content/uploads/page/about/role-faunction/jbic-brochure-spanish.pdf>

21. Para más información ver: <https://www.jbic.go.jp/en/support-menu/import.html>

22. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/13AJOSjjgc7leUjBSqb77u-wlQm7cCN26/view?usp=share_link

23. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1hoqjaFWUXSG_ekfu6DSjd9Qy2PG5rzCY/view?usp=share_link

24. Respuesta del BNA: https://drive.google.com/file/d/1Hr_5RmSAXCHGCXcRcFM90wHQx2Cicotf/view?usp=share_link; Respuesta Gerencia General del BICE: https://drive.google.com/file/d/1pZ888FuTliLbKbbIMR1Jbmvs7qgf4UDW/view?usp=share_link; Respuesta Área Comercial del BICE: https://drive.google.com/file/d/1DL8ad20-qCZsfhxaUcd7kk5OuULC7tt/view?usp=share_link

Las operaciones concretas más emblemáticas

Como se mencionó, PAEG es una de las principales empresas de hidrocarburos en la Argentina, con actividad en Vaca Muerta. Además de CNOOC (con el 25% de las acciones), British Petroleum (BP, con un 50% de las tenencias) y Bidas Corporation (BC, de la familia argentina Bulgheroni, con el 25% restante) también son accionistas de PAEG.

En el año financiero 2017-2018, PAEG recibió dos préstamos de la agencia británica UKEF por USD 450.000²⁵ para la compra de *software* de simulación, según indica UKEF (2018), que se habría utilizado para simulación de fractura hidráulica. El crédito se otorgó en medio de una acusación al Gobierno británico: en 2019, el diario *The Guardian* publicó una nota donde mencionaba la intención del Reino Unido (RU) de invertir en la industria del petróleo, aunque con el argumento de financiar energía verde. La agencia gubernamental de crédito británica UKEF ofrecía, en 2017, garantías de préstamos a empresas de su país para exportar su *expertise* en infraestructura, energía verde y atención médica.

Pero el plan, según los registros oficiales a los que se accedió por un pedido de información, era priorizar el apoyo a compañías petroleras que realizaban *fracking* en Vaca Muerta, entre las que se encontraban Shell y BP. En un memo descubierto por la organización Amigos de la Tierra, el Gobierno británico afirmaba que la “energía limpia en Argentina estaba creciendo, (pero) eran los enormes recursos de esquisto de Argentina los que ofrecen el mayor potencial” para el RU. La ONG encontró que se habían realizado 13 reuniones entre el Gobierno británico y las petroleras Shell, Andina Resources, Phoenix Global Resources y Pan American Energy, “una subsidiaria de BP”, mientras que no encontraron pruebas de reuniones con empresas de energías renovables. Las empresas petroleras también habían realizado donaciones para los festejos de cumpleaños de la reina Isabel II celebrados en la embajada británica de Buenos Aires (Ambrose, 2019). Luego de los pedidos de información realizados por las organizaciones de la sociedad civil no se detectaron nuevas operaciones de UKEF vinculadas con Vaca Muerta.

Según los estados contables de PAEG, en septiembre de 2014 la empresa recibió un préstamo por USD 98,4 millones del Wells Fargo Bank y del EXIM Bank para ser aplicados a equipos de perforación y turbinas de generación de energía eléctrica. El mismo documento de la empresa menciona una garantía del COFACE para un préstamo para la expansión de su refinería de Campana, en la provincia de Buenos Aires. Retrocediendo un poco más en el tiempo, en 2012 la ECA canadiense EDC le otorgó a esta misma firma (en su momento PAE) un préstamo por USD 13,5 millones (PAE, 2019).

En una operación de un monto menor pero no menos relevante, esta última agencia le brindó a su compatriota Tier 1 Energy Solutions una garantía por USD 740.000 (FARN, 2021). La base de datos de transacciones individuales de 2019 de la EDC explica que se trataba de un apoyo a las firmas canadienses para la inversión extranjera directa²⁶. Tier 1 Energy Solutions es una firma especializada en terminaciones de pozos no convencionales. Desembarcó en la Argentina a fines de 2018 conformando un *joint venture* con una empresa local llamada Latitud 45, que era responsable de proveer la mano de obra, mientras que la firma canadiense debía aportar la tecnología de terminación de pozos y la maquinaria (Petrolnews, 2019). Esto demuestra que las ECA cumplen un rol fundamental para que se concrete la instalación en el país de proveedores estratégicos para las operadoras. Otro aspecto interesante de esta operación es que Tier 1 tiene otras unidades de negocio no vinculadas con la actividad hidrocarburífera. En este caso, la propia base de datos de la EDC expone que se trata de una garantía para esta industria. Sin embargo, esto abre otra reflexión: ¿cuáles son los mecanismos que tiene una ECA que genuinamente no desea financiar fósiles para controlar que al otorgar un préstamo o garantía

25. El equivalente a 346.400 libras esterlinas. El préstamo se realizó en esta moneda. Conversión según tipo de cambio del BCRA: http://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Cotizaciones_por_fecha_2.asp

26. Véase registro de transacciones individuales de la EDC de 2019, disponible en: <https://www.edc.ca/content/dam/edc/en/corporate/disclosure/reporting/2019-individual-transactions.pdf>

a la propia empresa en realidad no financie de manera cruzada sus unidades de negocio para la industria fósil?

La DFC y la minimización de la sismicidad inducida

En septiembre de 2019, el directorio de la entonces Overseas Private Investment Corporation (OPIC), hoy renombrada US Development Finance Corporation (DFC), aprobó el desembolso de USD 450 millones en dos operaciones asociadas entre sí para apoyar la extracción y la infraestructura en Vaca Muerta (FARN, 12 de septiembre de 2019). De la cifra mencionada, USD 300 millones serían otorgados en calidad de préstamo, por un plazo de diez años, a Vista Oil & Gas Argentina S.A. para el financiamiento de su operatoria en el área de Bajada del Palo Oeste, cercana a la localidad de Sauzal Bonito. Los USD 150 millones restantes se otorgarían a Aleph Midstream para el desarrollo de infraestructura de transporte y procesamiento.

Cabe destacar que antes de que estas dos operaciones fueran aprobadas, tanto organizaciones de la sociedad civil de la Argentina y Estados Unidos²⁷ como senadores y congresistas²⁸ de este último país, le advirtieron a la OPIC sobre los importantes impactos socioambientales que podían traer aparejadas, que incluían sismos y contaminación del agua. Los propios sumarios de información pública de estas operaciones (accesados en el sitio web de la DFC) anticipaban que la operatoria extractiva de Vista que financiarían provocaría sismos asociados a las actividades de fractura²⁹.

En virtud de esto último, en el marco de este proyecto de investigación, FARN solicitó a los especialistas Javier Grosso Heredia y Guillermo Tamburini Beliveau (2023) la realización de un estudio que sistematizara la actividad sísmica en el área de Bajada del Palo Oeste desde el comienzo de las operaciones de fractura por parte de Vista Oil and Gas. El estudio expone que en un área en la cual no constaban sismos registrados por organismos oficiales, desde diciembre de 2019 a febrero de 2023 se registraron al menos 20 sismos, que los especialistas vinculan de manera directa con las operaciones de fractura de la empresa.

Lo que merece una reflexión especial es que si bien estos préstamos parecen no haber sido otorgados —probablemente por los vaivenes políticos y macroeconómicos de la Argentina— luego de que recibieran la aprobación del directorio³⁰ sobre la base de estudios previos necesarios para la aprobación de ambos préstamos —y de acuerdo a lo que consta en los propios sumarios de información pública de la DFC sobre estas operaciones—, ni la empresa ni la DFC desconocían estos potenciales impactos

27. En concreto, en agosto de 2019 Friends of the Earth (FOE) y el Center for International Environmental Law (CIEL) de EE. UU. conjuntamente con FARN, de la Argentina, emitieron un documento con observaciones sobre la evaluación de impacto social y ambiental (ESIA, por su sigla en inglés) y hacia septiembre enviaron una nueva carta, rechazando la operación.

28. El 10 de septiembre de 2019, un número relevante de senadores y representantes del Congreso de EE. UU. enviaron respectivas cartas al Directorio de la OPIC rechazando la operación. Una de las firmantes de la primera es la actual vicepresidenta de los Estados Unidos, Kamala Harris.

29. Véase Sumario de Información Pública sobre la operación de Vista Oil & Gas en el sitio web de la DFC en: <https://www.dfc.gov/sites/default/files/2019-08/9000093459.pdf> y la referida a Aleph Midstream SA en: <https://www.dfc.gov/sites/default/files/2019-08/9000093267.pdf>

30. Hasta octubre de 2022 los dos préstamos a Vista Oil & Gas y Aleph Midstream figuraban como “otorgados” en la base de datos pública de operaciones de la DFC. Pero en consultas subsiguientes a la misma base de datos dejaron de estar visibles. Ante esto, una ONG de EE. UU. consultó sobre estas operaciones y la respuesta oficial fue que en su base de datos la operación aparecía como “cancelada”. FARN elevó y envió en reiteradas oportunidades consultas tanto a la Embajada de Estados Unidos en la Argentina como la propia DFC para que pudieran aclarar si el estatus de “cancelada” obedece a un no otorgamiento o a la cancelación del capital por parte de los beneficiarios, sin recibir respuestas por el momento. Ante esto se procedió a rastrear si en balances contables (de acceso público de Vista Oil & Gas) se encontraban registros de estas operaciones. Las memorias de la empresa de 2019 y de 2020 aluden a que se encontraba aprobado un préstamo de la OPIC por USD 300 millones y que restaba la firma de documentación, sin registrarse en instancias posteriores. Más allá de que en apariencia la operación no se haya materializado, lo cierto es que no invalida que la DFC aprobó en septiembre de 2019 una operación cuyos ESIA evidenciaban que las fracturas generarían actividad sísmica de relevancia, y aun así se procedió a otorgar el estatus de “elegible”.

antes del comienzo de sus operaciones extractivas y aprobación de los financiamientos, respectivamente. En lo que concierne a la DFC, proceden a considerar “elegibles” las operaciones y su directorio, a aprobarlas aun conociendo la alta probabilidad de sismicidad inducida.

Los intentos de injerencia sobre el Gasoducto Néstor Kirchner

El financiamiento del Gasoducto Presidente Néstor Kirchner (GPNK) es objeto de interés y especulaciones por parte de diferentes actores desde hace tiempo porque es una obra de infraestructura para acrecentar la producción del yacimiento hidrocarburífero de Vaca Muerta. Ya en 2019 el Gobierno argentino —durante la presidencia de Mauricio Macri— mantuvo conversaciones con la entonces OPIC para financiar parcialmente el primer tramo por USD 200 millones (Manzoni, 2019). A lo largo de 573 kilómetros, este une el parque industrial Tratayén, en Vaca Muerta, con la ciudad bonaerense de Salliqueló. Luego, por el contexto político y económico de la Argentina, la licitación del tramo se pospuso y finalmente no se concretó bajo la gestión de aquel gobierno.

Hacia fines de 2019, con el cambio de administración, se retomó el interés por la construcción del gasoducto y finalmente se inició la del primer tramo, cuya finalización se estima para mediados de 2023, con financiamiento público del Tesoro Nacional (una de las partes fue recaudada mediante el llamado “Impuesto a las Grandes Fortunas”), aunque sin involucrar ninguna ECA u otras entidades internacionales (Gerlo & Slipak, 2022).

Para el segundo tramo, que incluye extender el gasoducto hasta San Jerónimo (sur de la provincia de Santa Fe) y obras complementarias, el Gobierno nacional ha buscado financiamiento con diferentes actores a nivel internacional. El BNDES —la ECA de Brasil— se encuentra en el centro de la escena por una posible línea de financiamiento para la construcción del gasoducto. A la fecha, si bien desde la Secretaría de Energía se anunció la obtención de un crédito por USD 689 millones del BNDES³¹, desde la institución manifestaron que no está en sus planes financiar infraestructura en el exterior y que “los esfuerzos financieros estarán dirigidos específicamente a apalancar la exportación de productos y bienes locales” (BBC, 2023).

En este escenario, frente a la avidez del Gobierno argentino por hacerse de divisas para concretar el segundo tramo del gasoducto, la ECA brasileña plantea ciertas condiciones para otorgar el financiamiento. Según fuentes de la institución consultadas por la BBC (2023), el BNDES busca brindar apoyo al proyecto, aunque se limitaría a financiar la compra de equipos y piezas fabricados en Brasil, para generar beneficios a las empresas de su país de origen (Braun, 2023). Por otro lado, algunos exfuncionarios de la ECA ponen en duda las garantías que pueda brindar la Argentina, considerando su inestabilidad financiera, y hacen mención al alto costo que ya pagó Brasil por financiar obras en otros países sin los parámetros ni planificación apropiados (Braun, 2023).

Frente a los anuncios de financiamiento por parte del BNDES y las críticas al Gobierno de Brasil por financiar proyectos por fuera de sus fronteras, el ministro de Economía de Brasil, Fernando Haddad, declaró que la construcción del segundo tramo del gasoducto es completamente diferente a financiar infraestructuras en otro país, ya que este proyecto llevará gas a Brasil (Zupello, 2023). Además, la concreción del crédito de este tramo del gasoducto lleva aparejada la posibilidad de que la Argentina exporte gas a Brasil, lo que deja entrever que las definiciones de financiamiento a través de la ECA brasileña tienen un estrecho vínculo con los objetivos de política económica del Gobierno. Esto expone los condicionantes y limitaciones que se generan para recibir financiamiento a través de instituciones como las ECA.

31. Más información en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/royon-en-el-dia-del-petroleo-el-sector-hidrocarburifero-tiene-el-potencial-para-que-la>

En este sentido, surge la reflexión acerca del condicionamiento que generan las ECA a la hora de realizar financiamientos fuera de sus fronteras. Ante el caso del BNDES se abre la incertidumbre acerca de si la institución estaría condicionando el préstamo a favor de la exportación de gas a su propio país, incidiendo en el abastecimiento de gas y energía del país receptor de los fondos —es decir, Argentina—. Esta situación iría en dirección opuesta a la segunda alternativa, que es el principal argumento en pos de la construcción del gasoducto: solucionar los problemas de pobreza energética a los que se enfrenta el país a través del autoabastecimiento y luego dejar lugar para la exportación.

El posible financiamiento a partir de proveedores

Desde el inicio de las operaciones en Vaca Muerta, los sucesivos gobiernos de la Argentina parecen buscar en las ECA posibles financistas para los grandes proyectos de infraestructura. De igual modo proceden las compañías extractivas para financiar la expansión de pozos y áreas de explotación. Sin embargo, las ECA, más allá de su interés y la realización de anuncios, dan muestras de tener un comportamiento cauto y evaluar largamente posibles operaciones en el sector fósil de la Argentina, a diferencia de lo verificado en otros países³².

Dado que la presente investigación apunta a discutir la presencia de las ECA como financistas del proyecto extractivo Vaca Muerta en su conjunto, el análisis no debe remitirse a la búsqueda de préstamos, seguros y garantías otorgados de manera directa sobre los operadores u obras de infraestructura a cargo del Estado Nacional, sino también a las firmas proveedoras de las primeras, es decir, aquellos financiamientos indirectos.

Tras un pedido de acceso a información pública, en 2022 FARN tuvo acceso a un listado de proveedores de YPF, que fue cruzado con las bases de operaciones públicas de las ECA. Los resultados indicaron que, al menos hasta 2021, la canadiense EDC suministró préstamos o garantías a varias empresas que operan en el sector hidrocarburífero de la Argentina³³.

Si bien el registro de operaciones de la EDC de 2022 (posterior a los compromisos de Glasgow) no expone nuevos préstamos o garantías que tengan a estas firmas proveedoras como beneficiarias, la detección de este tipo de operaciones nos lleva a reflexionar sobre dos puntos que merecen especial atención y que plantean interrogantes de cara a futuras investigaciones.

En primer lugar, si una ECA decide adoptar estándares más rigurosos hacia la restricción del financiamiento a los fósiles, alineándose con las metas del Acuerdo de París y el compromiso de Glasgow, ¿qué herramientas de control tiene para evitar financiar de manera no deseada la extracción de petróleo y gas?

En segundo lugar, aun para las ECA que adoptan criterios más laxos hacia la financiación de los fósiles —como el permitir operaciones para ampliación de infraestructura en proyectos ya existentes, o el financiamiento de la extracción convencional, pero no de la no convencional—, ¿qué mecanismos de

32. En el continente africano, el financiamiento por parte de las ECA entre 2016 y junio de 2021 asciende a USD 16.900 millones, los cuales fueron en mayor parte para dos proyectos con serios impactos socioeconómicos y climáticos, como lo son Coral South FLNG y Mozambique LNG. Entre los participantes de alguna de estas dos operaciones podemos encontrar a Sinosure (China), Nippon Export Investment Insurance (Japón), Korea Export-Import Bank y Korea Trade Insurance Corporation (Corea del Sur), Servizi Assicurativi del Commercio Estero (Italia), U.S. Development Finance Corporation (EE. UU.), Atradius (Países Bajos), UK Export Finance (Reino Unido), Bpifrance (Francia) y Export Credit Insurance Corporation of South Africa (Geuskens & Butijn, 2022).

33. Al momento de finalización de escritura de este documento (marzo de 2023), tras la reiteración del envío de una carta con preguntas a la EDC, FARN recibió como respuesta oficial de la agencia de crédito en cuestión que la contestación a las preguntas sobre el posible financiamiento indirecto se encuentra en elaboración.

control existen para demostrar que el destino de los equipos es el correcto dentro de los estándares fijados por la propia ECA?

EL OJO PUESTO EN LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y EN LOS MINERALES CRÍTICOS

A la luz de una presión y un monitoreo mayor por parte de las organizaciones de la sociedad civil sobre las ECA, en los últimos años se han producido avances para emprender el necesario camino hacia la desfosilización, en línea con lo que postula la evidencia científica, para no sobrepasar las temperaturas por encima de los 1,5 °C con respecto a la era preindustrial. Sin dudas, el Acuerdo de Glasgow constituye uno de los hitos más relevantes para cambiar las finanzas públicas internacionales de los combustibles fósiles a la energía limpia y ponerle fin a todo nuevo apoyo para el carbón, el petróleo y el gas para fines de 2022.

Como ya se mencionó, en el marco de la Declaración de Glasgow, 34 organizaciones y cinco instituciones financieras se han comprometido a priorizar el camino hacia la transición de energía limpia y a cesar el apoyo público directo para el sector energético internacional de combustibles fósiles. Y si bien se superó la fecha límite de fines de 2022, se ha logrado un progreso significativo para alejar las finanzas públicas internacionales de los combustibles fósiles. Sin embargo, aún no hay una señal clara de que los signatarios están redirigiendo su financiación hacia la energía limpia (McGibbon, 2023).

El sendero hacia la desfosilización fue iniciado con mayor empuje por parte de algunas ECA y con ciertos retrasos e incumplimientos por parte de otras. Ahora bien, en los países del Sur Global surgen fuertes interrogantes acerca del futuro rol que podrían jugar las ECA, en conjunto con otras instituciones financieras internacionales, respecto a las energías renovables y los minerales críticos necesarios para una transición energética justa.

Pensar en el abandono de los fósiles por parte de las ECA presupone considerar el lugar que tienen los proyectos basados en energías renovables en el Sur Global, para evitar profundizar las desigualdades entre países con las tecnologías necesarias para la transición energética y, por otro lado, tener en el horizonte a los minerales críticos que cumplen un rol para esa transición, ubicados mayoritariamente en territorios del Sur Global.

Respecto a las energías renovables, durante los últimos años las ECA han aumentado las operaciones en el sector en América Latina. Entre algunos ejemplos podemos mencionar a la ECA danesa EKF, que financió proyectos de energía renovable en la Argentina vinculados al parque eólico Bicentenario de la provincia de Santa Cruz en 2018, y en el parque eólico El Llano II y El Llano III de la localidad de Puerto Madryn, en Chubut. China también tiene su despliegue en la Argentina a través del CHEXIM Bank para la ampliación del parque eólico/solar Cerro Arauco y del parque solar Cauchari (Gerlo & Slipak, 2022).

La tendencia hacia la desfosilización está generando un importante incremento de la demanda mundial de minerales como el níquel, el cobalto, el cobre, el litio y las denominadas tierras raras, entre otros (IEA, 2021), que lleva a que reciban el mote de “minerales críticos” para la transición energética. El freno en la oferta de estos últimos, en relación con esa explosión en la demanda, lleva a que áreas como la de los salares altoandinos de la Argentina, Bolivia y Chile, en donde se encuentran reservas de litio, sean objeto de una incesante búsqueda por parte de grandes potencias para autoasegurarse el recurso (Slipak, 2023). De esta manera, son los países del Sur Global los que padecen las injusticias ecológico-distributivas del tipo de transición energética que se da en el Norte Global (Marchegiani et al., 2019; Fornillo, 2019).

Si bien en la Argentina hay decenas de proyectos de extracción de litio en etapas prospectivas o de

exploración, se registra la construcción (avanzada) de seis y otros dos ya están operando: la Mina Fénix, propiedad de Livent, de EE. UU., a través de su subsidiaria Minera del Altiplano, y la mina del Salar de Olaroz, que explota Sales de Jujuy, una firma propiedad de la australiana Allkem (antes Orocobre) (66,5%), la japonesa Toyota Tsusho (25%) y la argentina JEMSE (8,5%). Para la concreción del segundo proyecto mencionado, la Japan Organization for Metals and Energy Security (JOGMEC) ha tenido un rol fundamental. A pesar de no ser considerada como una ECA, cumple varias tareas casi idénticas a estas, y brindó garantías ayudando a concretar el proyecto Sales de Jujuy.

JOGMEC, una agencia que formalmente no es considerada una ECA, pero asume sus funciones

Se trata de una agencia que es propiedad del gobierno japonés y que se encarga del aseguramiento de la oferta para Japón, tanto de petróleo y gas natural como de minerales y metales no ferrosos³⁴. Si bien no suele ser catalogada como una ECA, sí cumple parcialmente dichas funciones. Esta agencia otorga garantías para préstamos y deuda para proyectos extractivos de minerales en etapas de exploración o en las etapas incipientes de desarrollo, mientras que la JBIC lo hace para proyectos en operación (IEA, 2022).

En octubre de 2012, Orocobre y Toyota Tsusho firmaron un acuerdo mediante el cual conformaron un *joint venture* radicado en Singapur (Sales de Jujuy Pte. Lte), que a su vez conforma junto con JEMSE Sales de Jujuy S.A. de la Argentina (con las composiciones accionarias indirectas antes mencionadas). Para la concreción de este entramado, sin el cual la explotación del Salar de Olaroz no hubiera sido posible, el Mizuho Corporate Bank de Japón proveyó un paquete de deuda de bajo costo para la etapa inicial de desarrollo del proyecto hasta la construcción. Toda la operatoria contó con una garantía de deuda por parte de JOGMEC, siendo el rol de esta última fundamental³⁵.

Al momento de escritura de este texto, Sales de Jujuy se encuentra ampliando su operatoria en el Salar de Olaroz, lo que le permitirá dar un salto en su capacidad extractiva de 17.500 toneladas anuales de carbonato de litio a unas 42.500. Para el financiamiento de esta importante ampliación se recurrió a las mismas fuentes de aquel entonces: un préstamo del Mizuho Corporate Bank y a JOGMEC para el otorgamiento de garantías en diferentes etapas de la operación (Panorama Minero, 2019).

Con una lógica similar, el también japonés JBIC entabló diálogos en 2021 con el Gobierno argentino con el fin de desarrollar, entre otros, proyectos como la fabricación de baterías de litio. En 2022, los directivos de esa misma entidad 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 (Gerlo y Slipak, 2022).

En esta investigación, también informantes clave del sector han manifestado que, al existir tantos proyectos en etapas previas a la construcción en la Argentina, las empresas responsables buscan de manera permanente a las ECA de sus países para el aporte de garantías a potenciales préstamos.

Además, la redirección del financiamiento de los fósiles hacia proyectos de energías renovables podría ser interpretada en primera instancia como un signo saludable, aunque también debería despertar determinadas alertas. Siguiendo a Marius Troost (2023), arribamos a las siguientes reflexiones: dado

34. Para más información ver: <https://www.jogmec.go.jp/english/about/about001.html>

35. Para más información ver: <https://www.orocobre.com/wp/?mdocs-file=2351>

que el mandato de las ECA consiste en la promoción de las exportaciones del propio país, ¿acaso las ECA no contribuirán en realidad a replicar una lógica comercial asimétrica entre los países del Norte y el Sur Global, que obtura la transferencia tecnológica, ahora en industrias clave como la energía solar y la energía eólica? En este sentido, ¿no pueden generar mayores grados de dependencia de los paquetes tecnológicos del Norte Global en áreas cruciales para que los países del Sur puedan abordar la problemática del cambio climático? Por otra parte, y aún más relevante: si su mayor compromiso es con los exportadores del propio país de las ECA, ¿cómo se garantiza en los países receptores que estos proyectos sigan criterios en los cuales se le otorgue relevancia al acceso popular a la energía?

La experiencia más emblemática de participación de ECA en este tipo de proyectos es el financiamiento por parte CHEXIM para el Parque Solar Caucharí, en Jujuy, que acorde a diferentes especialistas tiene como aspecto saliente un reducido o nulo nivel de transferencia tecnológica y la preponderancia de la contratación de residentes de China en los puestos jerárquicos, de mayor uso de conocimiento y salarios más altos (Rero González, 2020).

Otro aspecto que, a la luz de la evidencia presentada, despierta preocupación de la creciente injerencia e interés de las ECA en los denominados “minerales críticos para la transición energética” es que en este rubro las mencionadas agencias no parecen seguir como criterio su mandato principal de promover las exportaciones del propio país, sino también una lógica de autoaseguramiento de dichos minerales, que entra en rivalidad con los deseos de las otras potencias. Nos preguntamos si el ingreso de un tipo de financista sometido a pocas reglas y con la opacidad con la que se comportan las ECA, en un área como la extracción de litio en la Argentina, no vendrá a profundizar las injusticias ecoterritoriales que se suscitan alrededor del uso del agua y falta de vulneración a la consulta previa libre e informada (CPLI).

CONCLUSIONES. ¿LAS ECA PODRÍAN CONTRIBUIR A LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA?

Las agencias de crédito a la exportación son actores que históricamente han tenido poca visibilidad y reducidas apariciones en los medios de comunicación, lo que les ha permitido desplegar su actividad con opacidad y falta de rendición de cuentas en operaciones riesgosas a lo largo del mundo. El Acuerdo de Glasgow resulta sumamente valioso, ya que es un paso firme en el camino hacia la paulatina eliminación de los combustibles fósiles y constituye una conquista de las organizaciones de la sociedad civil por la presión y visibilización de sus acciones. No obstante, aún falta mucho por recorrer, sobre todo en los países pertenecientes al Sur Global.

En la Argentina, mientras tanto, la promoción de proyectos extractivistas parece estar a la orden del día. A diez años de la firma del acuerdo de explotación hidrocarburífera de Vaca Muerta, se acentúa una narrativa que lo relaciona con la “salvación económica” para el país, que abona la paradójica afirmación de que contribuye también a la transición energética por entender al gas como energía puente. Es tan fuerte este “consenso sobre Vaca Muerta” que a pesar de la alta polarización política que atraviesa el país, los dos partidos políticos mayoritarios sostienen esta misma retórica, dejando en evidencia la construcción de una fuerte narrativa fósil a favor de los poderes económicos concentrados del capital mundial.

No podemos perder de vista que la explotación hidrocarburífera a través del *fracking* en Vaca Muerta trae consigo numerosos impactos ambientales probados por la evidencia científica y que, a su vez, minan el cumplimiento de los compromisos climáticos asumidos por el país en pos de no sobrepasar la temperatura global por encima de 1,5 °C con respecto a la era preindustrial. Entre los efectos socioambientales de la explotación de este yacimiento se encuentran sismos y contaminación del agua y el aire; esto actúa en detrimento de otras actividades económicas y desplaza a las comunidades mapuches de sus territorios.

Todo esto, en un contexto mundial adverso en el que la guerra entre Rusia y Ucrania profundiza estas retóricas y mueve la discusión a una lógica economicista que pretende asignarle estatus de bien económico a los recursos naturales presentes en los territorios del Sur Global, extendiendo una ventana de tiempo para que las empresas sigan invirtiendo en la industria fósil para abastecer principalmente la demanda de gas y otros recursos al Norte Global.

En este trabajo se realizó un recorrido sobre los estándares de las ECA y su accionar tanto a nivel internacional como nacional, prestando especial atención a la situación en Vaca Muerta. A lo largo de este análisis se encontraron elementos suficientes que permiten afirmar que, desde el comienzo, ciertos operadores —como PAE— contaron con apoyo de las ECA y, asimismo, se han expuesto otras operaciones en las cuales las ECA han intentado otorgar préstamos o garantías tanto a operadores como a proyectos de infraestructura impulsados por el Estado Nacional. Sin embargo, al menos, hasta los flamantes anuncios de que el BNDES sería uno de los financistas —junto con el CAF— del segundo tramo del GPNK, parecería haber un “repliegue de las ECA” en Vaca Muerta.

Esto no obedecería a que las ECA estén aplicando restricciones asociadas al Acuerdo de Glasgow, sino más bien a los vaivenes de la propia economía y la situación política de la Argentina.

A partir de lo desarrollado a lo largo de este trabajo, se ha establecido que la guerra ruso-ucraniana es un factor determinante que demora la adopción, por parte de las ECA, de estándares aprobados globalmente sobre cómo implementar y llevar adelante los puntos señalados en el Acuerdo de Glasgow. Por otro lado, la actual posición de China en torno a esta problemática se utiliza como una excusa retórica que lleva a una desaceleración en la implementación de los lineamientos del mismo acuerdo.

En el plano nacional, el repliegue de Vaca Muerta parece ir de la mano de un profundo interés en el financiamiento tanto de proyectos de energías renovables como de los denominados “minerales críticos para la transición energética”. Esto permite continuar en la dirección de un extractivismo que contribuye al cambio climático y que, en muchas ocasiones, socava los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en los territorios. Además, varias ECA han intentado vincularse con el país a partir del BNA y el BICE como intermediarios en el procedimiento. Esto hace relevante que ambas instituciones profundicen no solo ciertas evaluaciones sociales y ambientales sino también los compromisos con las metas climáticas y la desfosilización.

Un hallazgo relevante de la investigación fue el descubrimiento de un tipo de accionar que las ECA estarían implementando, basado en su posible apoyo a la industria fósil a través de financiamientos indirectos a proveedores, y también en el apoyo a empresas proveedoras hidrocarburíferas que tienen otras unidades de negocio no vinculadas con la actividad fósil. En este sentido, cobra relevancia no solo el rol de la sociedad civil en el monitoreo de las ECA sino también la presión para que adhieran y propendan a cumplir con el espíritu del Acuerdo de Glasgow.

Por otro lado, aparece la necesidad de desarrollar controles estrictos para asegurar que no se estén financiando de manera indirecta a proveedores de la industria fósil (en especial a actividades como el *fracking* o la explotación *offshore*) y, además, mecanismos para que las empresas de la industria fósil no desarrollen dispositivos para ser financiados por las ECA a través de sus otras unidades de negocio (las empresas de hidrocarburos en ocasiones tienen unidades de negocios de energías renovables).

Cabe preguntarse entonces cuál es el rol que las ECA efectivamente pueden jugar en el camino hacia una transición energética justa que tenga en cuenta un reparto de riesgos equitativo entre los países del Norte y el Sur Global. A lo largo de este análisis se observó que la lógica de exportación que rige a las ECA parece dejarlas al margen de las regulaciones y las políticas de arquitectura financiera global, hecho que beneficia a las empresas en detrimento de la población en el extranjero, principalmente aquella que habita los países del Sur Global.

A partir de esta investigación pudimos indagar que si bien las ECA pueden comprometerse a salir del apoyo a los fósiles (a distintas velocidades, según hemos explicitado), eso no basta para afirmar que se les pueda asignar un rol en una transición considerada justa, ya que podrían seguir replicando su mismo patrón de comportamiento opaco y poco transparente en una actividad dentro del paradigma tecno-productivo post-fósil. Tal vez esto tenga que ver con que —siguiendo a Bertinat, Chemes y Forero (2020)— una transición energética de corte popular no sea un mero cambio de matriz energética primaria e implique muchas otras modificaciones.

Más allá de esto último, el rol de la sociedad civil y de los movimientos sociales tanto del Norte como del Sur Global para ejercer incidencia y realizar un monitoreo constante sobre las ECA (u otro tipo de financistas), que emplean diferentes excusas para retrasar la eliminación de combustibles fósiles y desacelerar los compromisos internacionales asumidos, es el camino a continuar andando y que, sin dudas, será una ardua tarea.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAPPRA (s/f). Acuerdo entre el BICE y SINOSURE, la agencia de seguro de crédito a la exportación china. Disponible en: <https://abappra.org.ar/acuerdo-entre-elbice-y-sinosure-la-agencia-de-seguro-de-credito-a-la-exportacion-china>

Ambrose, J. (12 de junio de 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>

Amnesty International (2012). Review of the OECD Recommendation of the Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/2021/06/ior100012012en.pdf>

BAE Negocios (14 de junio de 2018). Petroleras argentinas quieren seducir a inversores en Canadá. *BAE Negocios*. Disponible en: <https://www.baenegocios.com/economia-finanzas/Petroleras-argentinas-quieren-seducir-a-inversores-en-Canada-20180613-0057.html>

Bertinat, P.; Chemes, J. y Forero, L. F. (2020). Transición energética. Aportes para la reflexión colectiva. Taller Ecologista – Heinrich Böll Stiftung – Transnational Institute. Septiembre de 2020.

Bouckaert, S., Pales, A. F., McGlade, C., Remme, U., Wanner, B., Varro, L., y Spencer, T. (2021). Net zero by 2050: A roadmap for the global energy sector. Disponible en: https://iea.blob.core.windows.net/assets/deebef5d-0c34-4539-9d0c-10b13d840027/NetZeroBy2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector_CORR.pdf

Braun, J. (2023). O que Brasil pode ganhar e perder com empréstimos do BNDES para obras no exterior. *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-64426697>

Danil Juárez, M. (2022). Las mujeres no cubren ni el 20% de los empleos en la industria petrolera. *Río Negro*. Disponible en: <https://www.rionegro.com.ar/energia/las-mujeres-no-cubren-ni-el-20-de-los-empleos-en-la-industria-petrolera-2313059/>

Embajada de Argentina en Reino Unido (2019). Misión al Reino Unido 2019. Disponible en: <https://eru-ni.cancilleria.gob.ar/es/misi%C3%B3n-al-reino-unido-2019-0> (última visita: 10/02/2023).

FARN (2021). Las Instituciones Financieras y su rol en Vaca Muerta. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Noviembre de 2021. Disponible en: https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2021/10/DOC_VACA-MUERTA-Inst-Financieras-FINAL-links.pdf

FARN (2022). Entrevistas a Informantes clave. Material no publicado.

FMI (2018). IMF Country Report N. 18/297. Disponible en: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2018/cr18297-ArgentinaBundle.ashx>

FMI (2020). IMF Country Report No. 20/83. Disponible en: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2020/English/1ARGE2020001.ashx>

FMI (2022). IMF Country Report No. 22/92. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/03/25/Argentina-Staff-Report-for-2022-Article-IV-Consultation-and-request-for-an-Extended-515742>

Fornillo, B. (2019). *Litio en Sudamérica. Geopolítica, energía, territorios*. CLACSO, El Colectivo, IEALC-UBA.

Gerlo, J. y Slipak, A. (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. Disponible en: https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2022/12/DOC_ECA_links.pdf

Geuskens, I. y Butijn, H. (2022). Locked Out of a Just Transition: Fossil Fuel Financing in Africa. Disponible en: <https://priceofoil.org/content/uploads/2022/03/Fossil-Fuel-Financing-in-Africa-March-2022.pdf>

Grosso, J. y Tamburini, G. (2023). Sismicidad a simple VISTA: el fracking en Bajada del Palo Oeste y otras zonas de operación de Vista Oil & Gas (Vaca Muerta). Fundación Ambiente y Recursos Naturales. En prensa.

Grupo Banco Mundial (2022). Informe sobre clima y desarrollo de país. Argentina. Disponible en: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/38252/ARG_CCDD_InformeCompletoESP.pdf?sequence=2&isAllowed=y

IAPG [IAPG Channel] (22 de marzo de 2022). Mesa Plenaria: Producción-Explotación No Convencionales. Jornada de Gas Natural en la Argentina - AOG 2022 [Archivo de video]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=bik3TxdOdZ0&list=PLpM9uYBd1UUJ2u4doxGxeQLJTMUH83KHo&index=4>

IEA (2021). The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions. World Energy Outlook. Special Report. International Energy Agency.

IEA (2022). JOGMEC & JBIC financial support for overseas minerals projects. Disponible en: <https://www.iea.org/policies/16642-jogmec-jbic-financial-support-for-overseas-minerals-projects>

INDEC (2022). Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Segundo trimestre de 2022. ISSN 2545-6636. *Trabajo e ingresos* Vol. 6, n° 6. Disponible en: https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_2trim-228FD416F03D.pdf

IPCC (2022). *Climate Change 2022. Mitigation of Climate Change - Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. WMO-UNEP. Disponible en: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_FullReport.pdf

JBIC (2018). Export Credit Line for Banco de la Nación Argentina. Disponible en: <https://www.jbic.go.jp/en/information/press/press-2018/1203-011643.html>

Kanenguiser, M. (27 de mayo de 2021). La asombrosa deuda argentina con el Club de París: desde helicópteros que nunca llegaron, hasta el crédito a una fábrica que quebró antes de arrancar. *Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2021/05/27/la-asombrosa-deuda-argentina-con-el-club-de-paris-desde-helicopteros-que-nunca-o-llegaron-hasta-el-credito-a-una-fabrica-que-quebro-antes-de-arrancar/>

Kofman, M. (s/f). Energía y dólares. ¿El problema y la solución? Disponible en: <https://ejes.org.ar/wp-content/uploads/2022/10/Informe-Sector-Externo-y-Energia-1-comprimido.pdf>

Manzoni, C. (2019). Licitan un gasoducto hasta Buenos Aires para potenciar Vaca Muerta y reducir la importación de gas. *La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/licitan-gasoducto-buenos-aires-potenciar-vaca-muerta-nid2272638/>

Maurer, C. (2003). The Transition from Fossil to Renewable Energy Systems: What Role for Export Credit Agencies? Disponible en: http://pdf.wri.org/iff_e_eca_gacgc.pdf

McGibbon (2023). Promise Breakers & Promise Keepers. Assessing impact of compliance with the Glasgow Statement commitment to end international public finance for fossil fuels.

Marchegiani, P., Hellgren, J. H. y Gomez, L. (2019). Extracción de Litio en Argentina: un estudio de caso sobre los impactos sociales y ambientales. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Disponible en: https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2019/05/DOC_LITIO_ESPA%C3%91OL.pdf

Más energía (15 de noviembre de 2022). En 2023 se van a invertir US\$ 7.000 millones en Vaca Muerta. *Más Energía*. Disponible en: <https://mase.lmneuquen.com/vaca-muerta/en-2023-se-van-invertir-us-7000-millones-vaca-muerta-n966711>

Morris, L. (2023). Police evict climate activists from German village slated to become a coal mine. *The Washington Post*. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/world/2023/01/11/germany-coal-mine-protesters/>

OCDE (2003). OECD Adopts Stronger Environmental Common Approaches for Export Credits. Disponible en: <https://www.oecd.org/environment/oecdadoptsstrongerenvironmentalcommonapproachesforexportcredits.htm>

Oroño González, A. (3 de noviembre de 2017). Llega a Vaca Muerta una Misión Comercial de 28 empresas canadienses. *Vaca Muerta News*. Disponible en: <https://vacamuertanews.com/actualidad/20171103114101.htm>

PAE (2019). Estados financieros por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2018, presentados en forma comparativa. Disponible en: <https://aif2.cnv.gov.ar/presentations/publicview/836e84ba-3674-47be-9c91-1831d1f070a1>

Panorama Minero (23 de agosto de 2019). Orocobre finalizó la instancia de financiación para la etapa 2 del proyecto Olaroz. *Panorama Minero*. Disponible en: <https://panorama-minero.com/noticias/orocobre-finalizo-la-instancia-de-financiacion-para-la-etapa-2-del-proyecto-olaroz/>

Petrolnews (10 de mayo de 2019). La innovadora tecnología de RigLock llega a la Argentina. *Petrolnews*. Disponible en: <https://www.petrolnews.net/noticia.php?r=35648>

Polvani, J. (2022). En pleno boom petrolero, la pobreza mide 10 puntos más que hace cinco años. *LM Neuquén*. Disponible en: <https://www.lmneuquen.com/en-pleno-boom-petrolero-la-pobreza-mide-10-puntos-mas-que-hace-cinco-anos-n951785#:~:text=El%2041%20por%20ciento%20de,la%20econom%C3%ADa%20por%20la%20pandemia>

Rero González, R. (2020). "El comercio entre China y América Latina y el Caribe: Asimetrías existentes y oportunidades para el desarrollo a través de la tecnología en el caso de Argentina - Tesis Final de Maestría". Master en Estrategias y Tecnologías para el Desarrollo, Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: https://oa.upm.es/62881/1/TFM_Raquel_Rero_Gonzalez.pdf

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

Slipak, A. (2019). La expansión geopolítica y geoeconómica de la República Popular de China y un nuevo tipo de dependencia para América Latina. El caso argentino. *Revista Académica Plustrabajo*. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA). N° 2. La Paz, Bolivia, diciembre de 2019. Pp. 59-95.

Slipak, A. (2023). La cadena de valor de las baterías de litio y su vinculación con las inversiones de la República Popular China en América Latina. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. En prensa.

Troost, M. (2023). Las agencias de crédito a la exportación en la transición energética justa. En *Informe Ambiental FARN 2023*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. En prensa.

UKEF (2018). UK Export Finance: Businesses supported 2017 to 2018. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/718494/uk_export_finance_businesses_supported_in_2017_to_2018.csv/preview

Wacket & Abnett (2022). El G7 llega a acuerdos sobre la eliminación gradual del carbón, pero sin un calendario. Disponible en: <https://es.euronews.com/next/2022/05/27/alemania-g7-energia-cambioclima>

Zupello, M. (2023). A quién le sirven los préstamos del BNDES, ¿a Lula o a Brasil?. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/01/26/a-quien-le-sirven-los-prestamos-del-bndes-a-lula-o-a-brasil/>

FUENTES:

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

ECA Watch: www.eca-watch.org

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

Public Finance for Energy Database: <https://energyfinance.org/#/>

Tier 1 Completion Solutions: <https://www.tier1cs.com/>