

Desarrollo y ambiente

Problemas y debates desde la periferia

Martín Burgos e Ignacio Sabbatella
(coordinadores)

Ediciones del CCC
Centro Cultural de la Cooperación

Título: **Desarrollo y ambiente: problemas y debates desde la periferia**

Martín Burgos e Ignacio Sabbatella (coords.)

© Ediciones del CCC - Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos C. L. Av. Corrientes 1543 (C1042AAB) - Buenos Aires - Argentina. Tel.: (54-011) 5077-8000
www.centrocultural.coop

© De los autores

Director del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini: **Juan Carlos Junio**
Secretario de Publicaciones del CCC: **Javier Marín**

Edición: **Ivana Brighenti**
Comunicación visual: **Claudio Medin**
Corrección: **Laura Kaganas**

Trabajo realizado exclusivamente con Software Libre: Scribus - Krita - Inkscape
Imágenes libres: www.pexels.com | Fuentes libres: Fira Sans / Fira Sans Condensada
#SoberaníaTecnológica | www.slad.ar

Todos los derechos reservados.

Esta publicación puede ser reproducida gráficamente hasta 1.000 palabras, citando la fuente. No puede ser reproducida, ni en todo, ni en parte, registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso previo escrito de la editorial y/o autor, autores, derechohabientes, según el caso.

Hecho el depósito Ley 11723
I.S.B.N: 978-987-3920-74-5

Desarrollo y ambiente : problemas y debates desde la periferia / Roberto Adaro ...
[et al.] ; coordinación general de Martín Burgos ; Ignacio Sabbatella ;
prólogo de Rafael Domínguez Martín. - 1a ed - Ciudad Autónoma
de Buenos Aires : Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación
Floreal Gorini, 2023. 186 p. ; 23 x 15 cm.

ISBN 978-987-3920-74-5

1. Medio Ambiente. 2. Minería. 3. Agroquímicos. I. Adaro, Roberto II. Burgos, Martín,
coord. III. Sabbatella, Ignacio, coord. IV. Domínguez Martín, Rafael, prolog.

CDD 577

Índice

Prefacio	7
Prólogo	
<i>Rafael Domínguez Martín</i>	9
Introducción	15
Transición energética: el cuadrilema argentino	
<i>Ignacio Sabbatella</i>	31
El litio. Soberanía, transiciones y modelos de país	
<i>Nicolás Gutman</i>	57
Minería metálica y desarrollo en Argentina: una visión alternativa	
<i>Roberto Adaro y Martín Burgos</i>	81
Argentina, frente a una nueva regulación ambiental del comercio internacional	
<i>Anahí Rampinini, Lisandro Mondino y Laura Sformo</i>	105
Agroquímicos en el agro pampeano: agotamiento de un modelo y alternativas productivas emergentes. Avances de investigación	
<i>Patricio Vértiz, Ernesto Mattos y Rolando García</i>	123
La implementación de la Ley Nacional de Bosques Nativos en las provincias del Parque Chaqueño	
<i>Paola Gevaerd Bernal</i>	145
CEAMSE: de la economía del descarte a la valorización ecológica inclusiva	
<i>Genaro Grasso y Florencia Pizzarulli</i>	163
Lxs autorxs	181

PREFACIO

Este libro surge al calor de los debates que se dieron durante el gobierno de Alberto Fernández en torno a la cuestión del ambientalismo y el desarrollo en Argentina, en la cual diversos anuncios de inversión o de regulación generaron distintas reacciones que le otorgaron a la temática un eco con el que hasta entonces no contaba.

Luego de muchos debates internos y de acopiar una gran cantidad de información, los investigadores del Departamento de Economía Política del Centro Cultural de la Cooperación nos propusimos sintetizar en este libro algunos aportes que consideramos de relevancia para pensar el largo plazo de un tema que, más allá de la coyuntura política interna e internacional, ya resulta ineludible.

La temática de los recursos naturales se encontraba presente en libros anteriores del Departamento de Economía Política, como *Hidrocarburos y política energética*, de Diego Mansilla; *Argentina en la frontera minera*, de Nicolás Gutman, y *La soja entre el monocultivo y las necesidades de divisas*, coordinado por Martín Burgos, el abordaje teórico que refiere a la relación entre el ambiente y el desarrollo se halla en otro libro del Centro Cultural de la Cooperación, *Estilos de desarrollo y bienestar*, compilado por Ana Grondona, al cual se refiere reiteradamente en la presente obra. Asimismo, el Departamento de Economía Política del CCC hizo contribuciones políticas concretas sobre los temas referidos en este libro, siendo Nicolás Gutman el autor del proyecto de ley de nacionalización del litio que presentaron en su momento los diputados Juan Carlos Junio y Carlos Heller, a quienes queremos agradecer el impulso dado a ese proyecto.

Agradecemos también a Leandro Llorente, Bruno Pérez Almansi, Mariano Ramón y Haroldo Montagu por sus aportes al debate interno del cual se desprende este libro, y a Mara Pedrazzoli y los compañeros del Departamento de Ediciones del CCC por su siempre buena predisposición a las propuestas que les acercamos.

PRÓLOGO

Rafael Domínguez Martín

Desde que estalló la crisis ambiental en la década de 1970, la dialéctica entre desarrollo económico y medio ambiente ha ido ocupando centralidad en la agenda internacional según una lógica de aceleración del tiempo histórico. Al punto que hoy pueden resumirse las condiciones de posibilidad de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 por lo que en otra parte he denominado “la gran contradicción”: la que se da entre el objetivo de reducción de emisiones de la agenda climática (el Objetivo de Desarrollo Sostenible 13) y el objetivo de reducción de las desigualdades entre países y dentro de ellos (el Objetivo de Desarrollo Sostenible 10). Dicho de otra manera, las enormes dificultades para lograr la compatibilidad entre la disminución de las desigualdades intergeneracionales y el estrechamiento de las desigualdades intrageneracionales: el aquí y ahora del cambio estructural y distributivo (la utopía movilizadora del desarrollo económico genuino) que continúa inédito para una gran parte de los países de la periferia.

Tras las secuelas de la crisis financiera del Atlántico Norte (2008) en los países centrales (gran recesión y estancamiento secular) y su transmisión a las naciones en desarrollo (fin de la bonanza de los precios de las materias primas y nuevo ciclo de endeudamiento), esa dialéctica entre desarrollo económico y medio ambiente se ha convertido en el centro de los debates teóricos y de política pública en medio de lo que Samir Amin llamó, en 2013, una crisis en L (no en U) del sistema capitalista. La COVID-19 no ha hecho más que intensificar dicho debate y su reconducción política y diplomáticamente correcta. Así, la discusión sobre la recuperación o salida verde de la pandemia ha sido el tema central de la última Conferencia de Partes sobre Cambio Climático, mientras que el conflicto de Ucrania amenaza con una reedición de la crisis de la energía de hace cincuenta años, ahora centrada en la Unión Europea, cuya credibilidad se ha vuelto a poner a prueba al incluir como energías verdes a la nuclear y al gas.

En este contexto, términos como decrecimiento sostenible, extractivismo, Antropoceno, ecodesarrollo, deuda ecológica y Capitaloceno han copado rápidamente los programas de investigación en ciencias sociales, con hibridaciones que van desde el institucionalismo poskeynesiano reformista de Robert Pollin a favor del Green New Deal hasta el ecosocialismo transmedioambiental y anticapitalista de Nancy Fraser. En América Latina, a partir de la reivindicación del acervo de pensamiento ambiental propio,

la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha propuesto un neoestructuralismo ecológico que entienda el desarrollo económico pendiente de la región como un cambio estructural progresivo, es decir, sostenible en términos ambientales, aunando eficiencias productivas (schumpeterianas), distributivas (keynesianas) y ecológicas, a fin de globalizar el Green New Deal mediante cooperación internacional (y el eventual reconocimiento de los costes ambientales asociados al intercambio ecológicamente desigual) en la línea de un *big push* ambiental.

Pero el diálogo entre los planteos de los académicos (que por definición tendemos al maximalismo) y las restricciones a las que se ven sometidos los decisores de política pública (por presiones internas interseccionales y territoriales y por las restricciones que imponen los regímenes internacionales monetario, comercial, de inversión, financiación del desarrollo y transferencia tecnológica) no resulta nada fácil. En Latinoamérica, esto se ha comprobado con meridiana claridad en las últimas dos décadas, a propósito de las críticas feroces al neoextractivismo de los gobiernos progresistas por parte de la izquierda académica idealista, que tanto recuerda a los jóvenes hegelianos a los que Marx tachó en su momento como “el partido político teórico”, aludiendo a que su crítica no solo se encontraba desencaminada, sino que carecía de aterrizaje y anclajes prácticos.

El libro *Desarrollo y ambiente: problemas y debates desde la periferia*, coordinado por Martín Burgos e Ignacio Sabbatella, aspira a trascender esas limitaciones con una apuesta explícita que busca ligar el análisis académico riguroso con reformas institucionales y de política pública para un caso extremo –podría afirmarse, prácticamente un tipo ideal weberiano–: Argentina, en su último ciclo de endeudamiento nuevamente inducido, ahora por la clase capitalista transnacional. Osvaldo Sunkel, uno de los creadores de la teoría estructuralista de la dependencia e impulsor luego de la reflexión original sobre los estilos de desarrollo, señaló en su momento que los países de América Latina se encontraban en la tesitura de “exportar o morir”. Pareciera que Argentina se halla nuevamente en esa situación, pero el mensaje que nuestra obra traslada consiste más bien en “cómo exportar y no morir en el intento”.

Ello requiere considerar simultáneamente las inconsistencias temporales (las urgencias del corto plazo frente a las aspiraciones del largo plazo) y los dilemas espaciales entre lo nacional y lo local, todo lo cual no suelen tener en cuenta los teóricos de escritorio asociados a la industria académica de la cooperación internacional del entorno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. También supone repensar las dos concepciones de la sostenibilidad que no tienen por qué ser mutuamente excluyentes: la sostenibilidad *débil*, que pasa por la gestión in-

tegral de los residuos sólidos o la intensificación sostenible de la producción de cereales y oleaginosas, y la sostenibilidad *fuerte*, que recomienda mantener intangible el capital natural crítico de los bosques nativos o la apuesta por la agricultura orgánica y la producción circular. Y por último, aunque no en último lugar, implica tener presentes las encrucijadas agrícola y minera en que se encuentra Argentina: incrementar la producción agrícola basada en el modelo concentrador/desruralizador del agro-negocio o promover la agricultura ecológica; facilitar el extractivismo minero derivado de las demandas de la transición hacia las energías sostenibles y la electromovilidad o apostar por la necesaria agregación de valor y generación de enlaces a partir de esos recursos naturales estratégicos para la diversificación de la matriz productiva y exportadora.

Frente a la “izquierda purista” (Rafael Correa *dixit*) que ignora las cuestiones de política pública y solo mide la coherencia de esta por el alineamiento con los esquemas teóricos posdesarrollistas fabricados en los cómodos escritorios de la academia, los autores de los capítulos siguientes tienen en cuenta ese pequeño detalle que ignora el idealismo de la izquierda posmoderna: la realidad que está ahí afuera esperándonos. Se trata de una ontología de restricciones físicas y sociales (responsables de las desigualdades y los conflictos económicos y ambientales) e institucionales (incluidas no solo las reglas, sino las organizaciones de disciplinamiento nacional e internacional que las hacen cumplir y las perpetúan) que bloquean el proyecto genuino de desarrollo humano y nacional. No constituye ninguna fantasía o creencia occidental, sino la aspiración a tener una vida digna y saludable de personas que integran países (las tres armonías del desarrollo humano, con uno mismo, con los demás y con la naturaleza, que teorizó Manfred Max-Neef en 1986, mucho antes de que se pusiera de moda el Buen Vivir) y que precisa de la presencia habilitadora del Estado, porque no resulta lo mismo el derecho de (la libertad de) elegir que el derecho de contar con todas las opciones para elegir (el poder de elegir).

En un contexto internacional dominado por el neoproteccionismo ambiental, la creación de bloques regionales y la nueva carrera geopolítica por los recursos naturales, el libro analiza las transiciones energética (desde las energías fósiles a las renovables) y agroecológica (desde los cultivos despilfarradores de energía y productores de residuos a los cultivos de ciclo cerrado) a nivel mundial y aborda las dificultades que plantean dichas transiciones, pero también las oportunidades que se abren para un país como Argentina, rico en recursos naturales y sujeto a fuertes restricciones financieras derivadas de su último episodio de endeudamiento inducido con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Pero el *qué hacer* de un gobierno progresista en el *mientras tanto* no puede configurar la salida fácil

y que llevaría a repetir los errores del pasado. John K. Galbraith, cuyo enfoque sobre la relación entre academia y política se encuentra más vigente que nunca, describió el fundamento de estos errores cuando mencionó –y sabía muy bien de qué hablaba– cómo los políticos de izquierda “suspiran por demostrar que no se les caen los anillos por realizar concesiones pragmáticas” (por cierto, a diferencia de los políticos de derecha, que “son mucho más firmes en su fe” y que “incluso aceptarían la inmolación política por no apartarse de sus convicciones”).

A estas alturas de la historia, si por algo puede definirse el progreso en cuanto a estrategias de desarrollo, es por su intento de reconstruir el Estado desarrollista frente a las soluciones tecnocráticas que todo lo fían a la supuesta eficiencia del mercado. En un mundo geopolítico muy diferente del que produjo el milagro de los países del Asia del Este (sin la amenaza comunista que obligó a llevar adelante reformas agrarias liquidadoras de la oligarquía terrateniente y sin el espacio de políticas derivado de la inexistencia de las disciplinas de la Organización Mundial de Comercio, incluidas las nuevas disciplinas ambientales), lo que ahora se necesita no es más de lo mismo (megaextractivismo cortoplacista), sino reformas institucionales en la línea del nacionalismo de los recursos y liberar las energías creativas de un Estado emprendedor (Mariana Mazzucato) adaptado al nuevo paradigma tecnológico (Carlota Pérez) para una relación simbiótica con, no parasitaria del, sector privado.

En este punto, Argentina posee muchas fortalezas, que se identifican de modo preciso en los capítulos de esta obra. No solo una red de organismos y empresas públicas a partir de la cual resultaría posible construir grandes islas de eficiencia para pasar de la imitación a la innovación (IMPESA, NRG Patagonia, Energía Provincial Sociedad del Estado, Central Argentina de Elementos Modulares, el recientemente constituido Consorcio del Litio y aquel que se encuentra en marcha para la economía del hidrógeno bajo la denominación H2ar), sino también las posibilidades que despliegan las reformas institucionales habilitadoras del desarrollo. Entre ellas, cabe destacar la que supondría la ingeniería constitucional para la consideración del litio como recurso estratégico (al igual que se ha realizado en Chile, Bolivia y está a punto de llevarse a cabo en México), la creación del Consejo Nacional del Litio y de una empresa pública de minería metalífera o, y estas son palabras mayores, la revisión de esos residuos del neoliberalismo constitucional que llevaron a la provincialización de los recursos naturales, o la Ley de Inversión Extranjera a fin de acabar con la liberalización de la cuenta de capitales, que hasta el órgano de opinión del FMI (*Financiación y Desarrollo*) consideró en 2016 que poseía

efectos perturbadores para el desarrollo, al generar un círculo vicioso de desigualdad-insostenibilidad del crecimiento-desigualdad.

Pero al ser el Estado emprendedor condición necesaria para el desarrollo, no resultará suficiente para lograr la cuadratura del círculo de cómo resolver las necesidades de las grandes mayorías urbanas sin desatar nuevos conflictos socioambientales en los territorios rurales durante el tránsito ecodesarrollista entre las exigencias del corto plazo (que continuarán demandando la exportación de bienes intensivos en recursos naturales) y las aspiraciones de largo plazo (alcanzar una sociedad más próspera, menos desigual y con mejor calidad ambiental).

En tal sentido, y como recomienda la tradición estructuralista y marxista de la teoría de la dependencia (y la teoría latinoamericana de la autonomía exterior), el frente internacional no debe pasarse por alto. Argentina, ahora que detenta la presidencia *pro tempore* de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y es un activo miembro del Grupo de Puebla, debe retomar la agenda de la integración regional autónoma. El contexto regional vuelve a resultar favorable ante el nuevo ciclo progresista que inició en México y, tras la victoria de Alberto Fernández en Argentina, ha continuado con Bolivia y Perú, y podría repetirse, a tenor de las perspectivas demoscópicas, en Colombia y Brasil.

El fin del auge de las materias primas y del ciclo progresista (la restauración conservadora), que se vendieron en América Latina como subproductos averiados de la teoría obsoleta del fin de la historia, ha ido a parar al basurero de la historia. Si la pandemia puso de nuevo en evidencia que el Estado constituye el dique contra la desintegración social a la que conduce la utopía destructiva del mercado autorregulado, la crisis de Ucrania también ha revelado, como señalaba recientemente Ann Pettifor (una de las economistas que propuso el Green New Deal en 2008), que el control internacional del flujo de capitales conforma una cuestión de voluntad política.

Con este telón de fondo del conflicto entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte y el eje Rusia-China (y sus socios de la Organización de Cooperación de Shanghái), que vuelve a disparar los precios de los productos primarios, el nuevo ciclo progresista puede tomar fuerzas renovadas si se produce la conjunción estelar entre el ABC (Argentina, Brasil y Chile) y México, que deben presionar por ese nuevo Nuevo Orden Económico Internacional del que habló Ha-Joon Chang en la XVI Cátedra Raúl Prebisch de la CEPAL en 2019. Ese constituiría el punto de partida para adoptar muchas de las recomendaciones de la propia CEPAL sobre el relacionamiento de la región con China (incluido el proyecto del Banco del Sur y la arquitectura financiera regional), que resulta obviamente

una ventana de oportunidad para la financiación y la transferencia tecnológica, y un socio clave en la defensa del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas en las negociaciones internacionales. América Latina –y dentro de ella, Argentina– no puede darse el lujo de desaprovechar este momento de interregno en la transición hegemónica para caminar con paso firme, desde la afirmación de su autonomía y no alineamiento en el conflicto estratégico entre Estados Unidos y China por el liderazgo tecnológico, hacia la transformación productiva con inclusión social y sostenibilidad ambiental.

Soto de la Marina, España, 7 de marzo de 2022