

El ambiente en un contexto de crisis económica



Andrés Nápoli

Director Ejecutivo (FARN).

El Informe Ambiental FARN 2019 se orienta a analizar los múltiples temas que abarcan la agenda ambiental, con un especial énfasis en el contexto de crisis económica por la que atraviesa actualmente la Argentina y que impacta al conjunto de actividades y decisiones de las políticas públicas.

Este tipo de contextos reconfiguran las prioridades, y las agendas públicas se concentran en los resultados de corto plazo. Todo aquello que no conduzca a lograr mejoras en los indicadores económicos tenderá, por lógica consecuencia, a quedar relegado, lo cual abarca a la mayor parte de los temas que hacen a la protección del ambiente y la construcción de agendas para el desarrollo sostenible.

Es en estos escenarios donde resurgen algunas de las viejas antinomias entre desarrollo o ambiente, y que se expresan en opciones tales como:

¿Es posible que un país como Argentina, pleno de recursos naturales poco explotados, tenga que ocuparse de impulsar políticas destinadas a preservar el ambiente en vez de priorizar su explotación?;

¿Qué tan comprobables pueden ser las consecuencias ambientales y sociales de determinados proyectos como para impedir que se realicen inversiones?;

¿Qué debe priorizarse, la protección del ambiente o las fuentes de trabajo?;

¿De qué manera podremos atender las demandas de aquellos que menos tienen si no es con la explotación de nuestras propias ventajas comparativas, que reposan precisamente en los recursos naturales?;

¿Cómo es posible ocupar recursos presupuestarios para dedicarlos a la preservación ambiental, cuando existen prioridades más urgentes e importantes que atender?;

¿Por qué motivo Argentina debe impulsar el desarrollo de energías de fuentes renovables, cuando es considerada una potencia mundial para el desarrollo de combustibles fósiles?

Estas preguntas que tan sólo abarcan algunas de las ideas no son meramente retóricas, sino que moldean muchos de los debates que se abren en la sociedad, algunos de los cuales luego terminan por permear en las políticas públicas. Un ejemplo es el reclamo de los sectores mineros destinado a derogar o modificar la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de Glaciares, esgrimiendo que los estándares de protección impuestos en la misma impiden el desarrollo de importantes proyectos sectoriales.

Quienes promueven estos enfoques señalan que la mayor parte de las restricciones que impiden el desarrollo de cierto tipo de proyectos, provienen principalmente de las limitaciones impuestas por los estándares de protección ambiental y social, al tiempo que dejan de lado toda consideración de otros aspectos que forman la matriz del modelo productivo actual. Nos referimos más precisamente al sostenimiento persistente de un modelo productivo de base extractiva sobre el cual, como lo mencionan algunos autores (Svampa, 2012), pareciera existir una suerte de consenso sin alternativa posible.

La extracción de productos primarios destinados a la exportación no es un hecho novedoso para Argentina, ni para América Latina y el Caribe (ALC), pero sí es un modelo que resurgió con fuerza durante la última década, y su implementación se mantuvo tanto en los denominados gobiernos progresistas como en aquellos otros que se sitúan en el marco de las políticas más liberales o neoliberales.

Esta posición sostiene que la extracción de recursos naturales logra procesos de crecimiento basados en aumento de exportaciones y una buena captación de inversión. Esta postura también entiende que esa expansión económica generaría efectos de derrame de la riqueza, tales como un au-

mento del nivel del empleo, mejoras salariales y fortalecimiento del consumo interno, lo que haría crecer el Producto Bruto Interno (PBI), y que ello desencadenaría el bienestar de las mayorías (Gudynas, 2011).

Si bien la riqueza de una sociedad está compuesta por diversos tipos de capital, entre ellos el natural, queda claro, sin embargo, que desde un punto de vista dinámico ninguna sociedad puede acrecentar sostenidamente su riqueza acumulando capital natural (Rozenwurcel y Katz, 2012), principalmente de los recursos no renovables. La propia naturaleza pone límites insuperables a ese proceso, que llevan a la corta o a la larga a su agotamiento (Rozenwurcel y Katz, 2012), como así también a ser pasibles de restricciones a su libre explotación, como sucede actualmente con las actividades que generan gases de efecto invernadero (GEI).

No es sorprendente, por lo tanto, que el capital natural sea relativamente más importante para los países en desarrollo que para los desarrollados. En tal sentido, María Marta Di Paola señala, siguiendo los datos del Banco Mundial (2018)¹, que “los recursos naturales tienen mayor importancia en los países de bajos ingresos, donde estos representan el 47% de su riqueza. Pero no hay una relación directa entre liquidar estos recursos para crear otros activos que los acerquen a mayores niveles de desarrollo. El trabajo estima que el capital natural² por persona en los países de ingresos altos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) fue tres veces mayor que en los países de ingresos bajos en 2014, aunque la participación del capital natural en los países de altos ingresos de la OCDE fue solo del 3%” (Di Paola, 2019).

En consecuencia, para prosperar y hacerse más ricas las sociedades con abundancia de recursos naturales deben utilizarlos criteriosamente. Esto significa, por un lado, invertir parte de los retornos generados por la extracción y utilización del capital natural no renovable a fin de “convertirlo” en otras formas de capital físico (maquinaria, equipo, infraestructura) o social (humano, institucional, intangible) y, por el otro, proteger sus recursos naturales evitando la sobreexplotación. Lo central no es, entonces, de naturaleza técnico-productiva sino de economía política, vale decir cómo administrar socialmente la muy elevada magnitud y volatilidad de las rentas extraordinarias asociadas con la explotación de recursos naturales (Rozenwurcel y Katz, 2012).

1. ¿Es tu país más rico de lo que parece? 31/01/2018. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2018/01/31/es-tu-pais-mas-rico-de-lo-que-parece> (Última visita: 14/01/2019)

2. El trabajo define al capital natural como fuentes de energía (petróleo, gas y carbón), minerales (incluyendo diez categorías), tierra fértil (para el cultivo y para pasturas), bosques y áreas protegidas.

Sin embargo, la explotación de recursos naturales como base de la renta de un país presenta elementos que trascienden los aspectos meramente económicos. Si bien estos son una de las principales fuentes de expansión de las exportaciones y captación de inversiones, también causan serios impactos ambientales, fuertes tensiones sociales, una generación de empleo modesta y, en general, no resuelven de buena manera los problemas de pobreza y desigualdad (Gudynas, 2011).

Esta situación surge con marcada notoriedad cuando se aborda el análisis del desarrollo del yacimiento de Vaca Muerta (provincias de Río Negro y Neuquén), considerado actualmente como una de las tres formaciones más importante para la explotación de *shale gas* y *shale oil* del mundo, y en donde radican la mayor parte de las esperanzas de crecimiento del sector.

En tal sentido, la mayor parte de las preocupaciones, tanto para los privados como para el sector público, giran en torno a temas vinculados al nivel de inversión necesaria para su puesta en producción, el empleo directo e indirecto que el yacimiento puede generar, el impacto en la balanza comercial del país y en la economía local, la necesidad de lograr el autoabastecimiento de petróleo y gas o el precio de las tarifas, por solo mencionar algunos de los principales temas. Sin duda, cada uno de ellos es de fundamental importancia para el sostenimiento de la economía tanto local como nacional y para dotar al país de mayor autonomía en materia energética.

Sin embargo, hay otros aspectos que conforman dicha ecuación, pero que están totalmente ausentes de las más públicas consideraciones. Nos referimos específicamente a los impactos sociales y ambientales que dicha producción genera, los cuales generalmente no forman parte de ninguna de las previsiones visibles, como así también, los impactos en los recursos del Estado que surgen por aplicación de incentivos y subsidios que reciben las grandes empresas productoras³.

En el primero de los casos, este tipo de problemáticas suelen surgir habitualmente de manera imprevista y como parte de “situaciones no deseadas”. Tal es lo ocurrido con el derrame que se produjo a fines de 2018 en una formación conocida como Bandurria Sur, que llevó a la clausura de la misma por parte de la provincia de Neuquén⁴. El *blowout* en Bandurria Sur ha sido considerado el derrame más importante de Vaca Muerta de la última década,

3. Documento FARN. Los subsidios a los combustibles fósiles en Argentina 2017-2018. Disponible en: <https://farn.org.ar/archives/25350>

4. Ver: <https://www.rionegro.com.ar/como-se-produjo-el-derrame-de-vaca-muerta-que-afecto-45-hectareas-DN5917775/>

no solo por la cantidad de crudo y lodos que salieron a superficie sin control, sino por la cantidad de hectáreas que fueron afectadas. Sin embargo, no fue el único hecho que se ha registrado recientemente, sino el único que cobró repercusión pública. De acuerdo a los datos oficiales de la Subsecretaría de Ambiente de la provincia de Neuquén, en los últimos cuatro años “hubo 3368 incidentes ambientales producto de la industria del petróleo y el gas, 900 de los cuales se produjeron en diversos pozos de explotación en Vaca Muerta solo durante el año 2018⁵.”

De igual forma, la reciente tragedia producida en Brasil por la rotura del dique de la Minera Vale S.A. en Brumadinho (estado de Minas Gerais), que derramó millones de metros cúbicos de agua y barro con importantes componentes tóxicos, mostraron en modo de tragedia lo que significan los impactos ambientales. Más de un centenar de muertos, cerca de 300 desaparecidos y áreas devastadas son el reflejo de la desidia y la ausencia total de responsabilidad tanto privada como pública, y que en definitiva conforman ese lado invisible del problema al cual nos referimos al inicio de este artículo⁶.

Estos lamentables acontecimientos pusieron a la luz en toda su dimensión los costos ocultos de la tragedia. Costos que en realidad siempre estuvieron presentes, pero que nunca fueron reflejados en las evaluaciones y en los estudios de impacto ambiental producidos por la propia empresa y aprobados por el Estado, que consideraban a la mencionada represa minera como de muy bajo riesgo.

Sin embargo, esta no es la primera tragedia ambiental que golpea a Brasil, ni a la empresa vinculada al mismo grupo accionario que hoy es la responsable de este nuevo desastre socio-ambiental. Allí radica otro de los problemas que generan este tipo de procesos, que es precisamente la dilución de toda responsabilidad por parte de sus causantes, que es a la postre otra de las facetas que presenta el ocultamiento y la relativización de los costos de las actividades que impulsan los modelos extractivos.

Ciertamente, los modelos de explotación de base extractiva producen además otro tipo de consecuencias tales como la concentración de tierras, recursos y territorios, y una elevada tendencia a la monoproducción y escasa

5. Solo en los primeros 10 meses de 2018 se identificaron 934 incidentes en Vaca Muerta, el número más alto desde 2016. Los antecedentes indican que en 2015 hubo 863 contingencias ambientales repartidas en 33 yacimientos, 868 al año siguiente y en 2017 el número se redujo a 703, aunque la cantidad de yacimientos problemáticos ascendió a 68. Diario Río Negro. 10/11/2018. <https://www.rionegro.com.ar/hay-mas-de-dos-derrames-por-dia-en-la-cuenca-neuquina-BG5976524/>

6. Finkelsztein, S. “Cuando el costo queda al descubierto”. Diario Perfil. 10/02/2019. <https://www.perfil.com/noticias/columnistas/cuando-el-costo-queda-al-descubierto.phtml>

diversificación económica, que alienta la descalificación de otras lógicas de valorización de los territorios, los cuales son considerados como socialmente vaciables, o lisa y llanamente como «áreas de sacrificio», en aras del progreso selectivo y que impone la homogeneidad, derrumbando una de las características propias de la naturaleza que es precisamente la diversidad (Svampa, 2012).

Ello ha generado además una fuerte proliferación de conflictos ambientales, que se han hecho visibles en las luchas de los movimientos indígenas y campesinos, así como en el surgimiento de nuevas formas de movilización y participación ciudadana, centradas en la defensa de los recursos naturales, la biodiversidad y el ambiente. En el caso argentino, el nivel de protesta socio-ambiental no ha cesado con el paso del tiempo. Sólo considerando los reclamos vinculados con la explotación de los recursos naturales, existen en la actualidad más de 40 puntos de conflicto en al menos 12 provincias, que se mantienen casi constantes desde hace por lo menos una década, y a las que se han sumado al menos una decena más en los últimos años⁷.

La resistencia a la minería a cielo abierto, las movilizaciones y debates en torno a la sanción de la Ley de Protección de Bosques Nativos, la Ley de Glaciares, la oposición a nuevas instalaciones de rellenos sanitarios en la metrópolis de Buenos Aires, las demandas de los vecinos afectados por la contaminación de las aguas, como el caso del Riachuelo, o por el impacto de los agroquímicos (con los “pueblos fumigados”) son la cara más visible de otras tantas manifestaciones que expresan una creciente conflictividad en relación al acceso, la disponibilidad, la apropiación, la distribución y la gestión de los recursos naturales.

Como puede verse, existe una estrecha relación entre las problemáticas que involucran al desarrollo económico con la protección del ambiente. Ya no es posible abordar los aspectos que hacen al desarrollo de las sociedades con un enfoque unidimensional en el cual solo tienen relevancia las variables económicas.

De igual forma, ya no es posible considerar a la pobreza como un fenómeno netamente vinculado a la falta de ingresos, ya que la misma deviene de un conjunto de aspectos entre los que necesariamente deben incluirse todos aquellos que afectan a la calidad de vida, la capacidad de acceso a determinados bienes y servicios básicos (salud, educación, hábitat, servicios sanitarios) y la igualdad de oportunidades, y que necesariamente incluyen a los modelos de desarrollo.

7. Ver: <http://www.olca.cl/oca/index.htm>

En tal sentido, la protección del ambiente y de las personas contra los efectos de la degradación ambiental es cada vez más aceptada como parte integrante de cualquier estrategia de superación de la pobreza y la desigualdad. Es necesario precisar que existen alternativas de desarrollo que no implican, por ejemplo, estar en contra de la minería o la agricultura, ni siquiera exigen una naturaleza intocada, sino que defienden otro tipo de usos productivos y niveles de consumo que se puedan realizar con menores impactos ambientales, o que éstos realmente puedan ser manejados, y que son actividades entendidas como legítimas para asegurar la calidad de vida de las personas (Gudynas, 2015).

Ello ha llevado a que las organizaciones sociales orienten sus agendas hacia la formación de una ciudadanía cada vez más conocedora de sus derechos y responsabilidades en cuanto al desarrollo sostenible, y que ha puesto a la igualdad en el centro del debate en lo que respecta al derecho a vivir en un medio ambiente sano y al acceso a los recursos naturales, a la información, a poder participar de los procesos de toma de decisiones y acceder a la justicia ambiental (CEPAL, 2015), todos los cuales forman ya parte del Acuerdo de Escazú, el primer tratado multilateral ambiental y vinculante adoptado por más de una veintena de países de LAC.

Por otra parte, los esfuerzos por erradicar la pobreza y reducir las desigualdades se ven ahora amenazados además por el impacto del cambio climático, tanto para los países que se encuentran en riesgo inminente de sufrir graves crisis como es el caso de los países insulares, como los que enfrentan una perspectiva de desequilibrios crónicos de sus ecosistemas y, por ende, de los medios de vida de su población.

La amenaza climática se suma así a los costos humanos y económicos de otras formas de degradación ambiental, que a menudo son asumidos por los más vulnerables. En tal sentido, son estos quienes más expuestos se encuentran frente a los efectos de la contaminación del agua, aire y suelo, como así también a las consecuencias que producen los residuos o la ausencia de servicios básicos de saneamiento y la falta de acceso a servicios de salud.

De igual forma, los que dependen directamente de la agricultura, la pesca y otras actividades de menor escala basadas en recursos naturales, y que no pueden recurrir a fuentes alternativas de recursos o ingresos, tienen mayor probabilidad de sufrir la pérdida de su medio de vida a causa de la degradación de los ecosistemas. Otro tanto sucede con aquellos que no pueden prescindir del sistema de transporte público y, por lo tanto, afrontan costos más elevados en términos de tiempo de traslado y pérdida de oportunidades de acceso al mercado laboral (CEPAL, 2015).

De allí que la protección del ambiente y de las personas contra los efectos de la degradación ambiental sea cada vez más aceptada como parte integrante de cualquier estrategia de superación de la pobreza y la desigualdad intrageneracional.

Frente a ello, llama la atención la pasividad de los gobiernos en el desarrollo de políticas y acciones que hacen al ambiente. La excusa principal, tal como lo hemos expuesto en las preguntas iniciales, es que la protección del ambiente impide el desarrollo, lo cual demuestra más una falta de visión que una realidad⁸.

Ello resulta muy evidente al analizar el presupuesto nacional. En un trabajo de FARN surge que “los gastos que resultan compatibles con el cuidado del ambiente representan 0,3% de los fondos del Estado nacional, mientras que los que están destinados a su degradación suponen el 5,6%, vale decir que por cada peso que se pauta para la protección y las políticas ambientales se invierten \$19 en su destrucción. Esto queda claramente evidenciado en el caso de las inversiones que el Estado destina a promover las diversas fuentes de energía, donde por cada peso que se invierte en energías renovables y eficiencia energética, se destinan \$ 59 para subsidiar a las provenientes de los combustibles fósiles, grandes represas hidroeléctricas y a la generación nuclear. En lo que hace a los fondos asignados para el cumplimiento de la Ley de Protección de los Bosques Nativos, la tasa de inversión presupuestaria muestra una tendencia claramente descendente, del 0,03% invertidos en 2017 al 0,01 % para el corriente año⁹.”

En Argentina, la temática y las decisiones que hacen a la protección del ambiente han quedado una y otra vez rezagadas dentro de las prioridades de la agenda pública, donde las escasas iniciativas surgidas al respecto (protección de bosques nativos y glaciares, impactos de agroquímicos, saneamiento de ríos altamente contaminados) han sido impulsadas por factores externos a las instancias políticas o gubernamentales, tales como acciones judiciales o en respuesta a los insistentes reclamos y protestas sociales.

Es primordial entonces que en momentos en que existen dificultades económicas, las decisiones que hacen al desarrollo no se vacíen del contenido ambiental, ni se generen retrocesos en los estándares de protección de derechos ya reconocidos.

8. Lorenzetti, R. “El grito de la naturaleza como política de Estado”. Infobae. 02/02/2019. <https://www.infobae.com/opinion/2019/02/02/el-grito-de-la-naturaleza-como-politica-de-estado/>

9. Documento FARN. Presupuesto 2019, la historia de los recortes continúa. Disponible en: <https://farn.org.ar/archivos/26392>

La construcción de esta agenda demanda una mirada de largo plazo, apoyada en instituciones fortalecidas que trasciendan las transformaciones coyunturales, en la cual las urgencias del corto plazo no terminen imponiendo el rumbo definitivo de las políticas públicas.

Bibliografía

CEPAL (2015) "El desafío de la sostenibilidad ambiental en América Latina y el Caribe". De Miguel, C. y Tavares, M. (compiladores). Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37791-desafio-la-sostenibilidad-ambiental-america-latina-caribe-textos-seleccionados>

CLACSO (2014) "Cartografías del conflicto ambiental en Argentina". Merlinsky, G. (compiladora), CLACSO Ediciones.

Di Paola, M. M. (2019) "La maldición de los recursos naturales: ¿Por casa cómo andamos?". Informe Ambiental 2019. FARN.

Gudynas, E. (2011) "Caminos para las transiciones post extractivistas". CLAES. En "Transiciones. Post extractivismo y alternativas al extractivismo en Perú. Alejandra Alayza-Eduardo Gudynas. Editores. RedGE y CEPES. Perú.

Gudynas, E. (2015) "Las transiciones más allá del desarrollo". Revista Interquorum. Nueva generación, N° 19.

Rozenwurcel, G. y Katz, S. (2012) "La economía política de los recursos naturales en América del Sur". Documento de Centro de iDeAS N° 9. UNSAM. Disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/pdf/La%20econom%C3%ADa%20pol%C3%ADtica%20de%20los%20recursos%20naturales%20en%20Am%C3%A9rica%20del%20Sur.pdf>

Svampa, M. (2012) "Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina" Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20120927103642/OSAL32.pdf>