

**DEBATE EN TORNO A LA AGENDA DEL
GRUPO BANCO MUNDIAL SOBRE CAMBIO
CLIMÁTICO Y DESARROLLO RURAL PARA
LA ARGENTINA**

*AN AGENDA TO DEBATE: THE WORLD BANK GROUP'S
CLIMATE CHANGE AND RURAL DEVELOPMENT PLANS
FOR ARGENTINA.*

autor
César Sergio Ferrer González¹

RESUMEN

En este trabajo se propone analizar la agenda del Grupo Banco Mundial (GBM) sobre cambio climático y desarrollo rural de la Argentina. Primero, observamos cómo el GBM ha consolidado una estrategia (ideológica, política y financiera) que promueve desarrollo sostenible como solución a la crisis ambiental global. Observamos tres mecanismos de acción: mercado, ecotecnocracia y descentralización estatal. Posteriormente, se analizan las estrategias frente al cambio climático y cómo este mantiene coherencia y se articula con los esquemas propuestos desde 1992. En la última parte se abordan las propuestas del GBM para la Argentina y sus implicaciones en la agenda de desarrollo del país. Se observa que el cambio climático es utilizado como un marco de justificación para impulsar soluciones neoliberales (verdes) frente a los problemas socioambientales rurales del país. Para efectuar el análisis se trabajó sobre fuentes documentales, se llevó el seguimiento de la agenda del GBM en su página web durante el período 2015-2016 y se utilizó bibliografía especializada para abordar las interpretaciones.

PALABRAS CLAVE: cambio climático, desarrollo rural, Banco Mundial.

ABSTRACT

This article aims to analyze the agenda of the World Bank Group (WBG) on climate change and rural development in Argentina. First, we observe how the WBG has consolidated a strategy (ideological, political and financial) that promotes sustainable development as a solution for the global environmental crisis. We observe three mechanisms of action: market, ecotechnocracy and state decentralization. Second, we analyze strategies against climate change and how they are coherent and articulated with the schemes proposed since 1992. The last part of the study addresses the proposals of the WBG for Argentina and their implications in the agenda for the development of the country. In order to carry out the analysis, documents were examined, the EBG agenda was tracked on its website during 2015-2016 and specialized bibliography was used to adopt interpretations.

KEYWORDS: climate change, rural development, World Bank.

1.- Ingeniero en Recursos Naturales Renovables, Facultad de Ciencias Agrarias – Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. Doctorando en estudios sociales agrarios de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina. Becario doctoral en el INCIHUSA- CCT Mendoza, CONICET, Argentina. Correo electrónico: cferrer@mendoza-conicet.gob.ar / cesarsergioferrer@gmail.com

Agradezco, los valiosos aportes de revisores y editores/as de la revista de Estudios Políticos y Estratégicos UTEM, que sin duda mejoraron el artículo.

Artículo recibido el 30 de septiembre y aceptado el 3 de noviembre del 2016.

1. INTRODUCCIÓN

El cambio climático es uno de los principales problemas socioambientales de nuestro tiempo. Los fenómenos hidro-meteorológicos extremos (sequías, inundaciones, huracanes, olas de calor, pérdida de glaciares) son cada vez más frecuentes e intensos para los sistemas sociales y los ecosistemas del planeta (IPCC, 2007).

Con el fin de mitigar el calentamiento global y generar capacidades adaptativas frente al cambio climático, los países del mundo, a través de los organismos multilaterales (ONU², GBM³, FMI⁴, OMC⁵, BID⁶), han puesto en marcha una agenda de desarrollo activa. A pesar de las controversias y la falta de coherencia entre los discursos y las acciones, se han consolidado políticas y discursos, y ha habido financiamiento efectivamente. En este marco se han impulsado mecanismos de desarrollo limpio, mercado de carbono, nuevas líneas de adaptación para la agricultura, entre otros.

El Grupo Banco Mundial (GBM) aparece como un impulsor clave de esta agenda de cambio climático dada su importancia histórica como promotor del desarrollo sostenible. A su vez, aparece como un organismo capaz de articular políticas con otros sectores e instituciones (Mendes, 2011a y b; Banco Mundial, 2009).

Para este multi-organismo el cambio climático es “fundamentalmente un tema de desarrollo” (Banco

Mundial, 2015c) y, como afirmó su presidente, Jim Yong Kim, “la prioridad es el crecimiento económico” (Banco Mundial, 2015c). Es por esto que este trabajo se interesa por las vinculaciones entre políticas de desarrollo, medioambiente y mitigación-adaptación a los cambios en el clima global.

El objetivo de esta investigación es comprender cómo el GBM incide en las agendas de desarrollo rural y cambio climático de los países de América del Sur. Particularmente, analizamos algunas de las propuestas de acción de este organismo para el caso de Argentina.

De forma específica, se observa: 1) la agenda actual de cambio climático, desarrollo y medioambiente, y 2) las propuestas publicadas en el informe *Estrategia de alianza del Grupo Banco Mundial con la Argentina 2015-2018* (EAPA), en el que se esbozan las directrices para el desarrollo del país (Banco Mundial, 2014b).

Partimos desde la hipótesis de que el GBM utiliza el cambio climático como un nuevo marco de justificación política para promover mecanismos neoliberales y ecotecnocráticos entre sus socios estatales y privados. Por *neoliberal* nos referimos a que lo propuesto se apoya en el libre mercado, la descentralización estatal y la gestión privada de lo público. La *ecotecnocracia* es un aparato burocrático que sostiene un discurso unidimensional sobre la tecnología y el conocimiento. Para quienes promueven este enfoque, todos los problemas

2.- Organización de las Naciones Unidas.

3.- El Grupo Banco Mundial (GBM) está constituido por: el a) Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y Asociación Internacional de Fomento (AIF). Juntas son el Banco Mundial; b) La Corporación Financiera Internacional (CFI); c) El Organismo Multilateral de Garantías de Inversiones. (MIGA); d) El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

4.- Fondo Monetario Internacional.

5.- Organización Mundial del Comercio.

6.- Banco Interamericano de Desarrollo.

socioambientales producidos en el marco del desarrollo capitalista tienen una solución técnica y es la ciencia positivista el único medio para generar conocimiento válido. Así, la inversión en estos tópicos es la forma de lograr más eficiencia y racionalidad en el uso de los recursos naturales.

Desde un abordaje crítico de los procesos de desarrollo, el cambio climático es un objeto de estudio político, pues las medidas implican gestiones gubernamentales, económicas y territoriales. Por ejemplo, en un trabajo reciente (Castro, A. y Chacón, P., 2013), el grupo de trabajo sobre *Cambio Climático, Movimientos Sociales y Políticas Públicas* de CLACSO⁷ discute sobre los usos gubernamentales, los impactos territoriales (y multiescalares) de los modelos de desarrollo y los mecanismos de segregación social que se activan en torno a las políticas públicas y privadas vinculadas con el cambio climático.

Por lo anterior, el cambio climático tiene importancia como fenómeno social y político (Mussetta y Barrientos, 2015; Dietz, 2013; Montaña, 2012; Giddens, 2010). Es decir, las explicaciones y acciones frente a sus causas y efectos constituyen una pluralidad de *agendas* que en el campo político se manifiestan como “tensiones entre diferentes actores, poderes e intereses globales y locales” (Lampis, 2013, p. 32).

El trabajo se organiza de la siguiente manera: en el apartado *materiales y métodos* se explica la metodología utilizada. En *resultados* se muestra el análisis dividido en cuatro subapartados: en el primero (3.1) y en el segundo (3.2) son tratadas las prácticas del Grupo Banco Mundial para lograr anexar a su propuesta neoliberal la dimensión medioambiental. Se ve como aparecen las primeras medidas de mitigación alineadas a la ecotecnocracia y al mercado durante el comienzo de la década de 1990 (Mendes, P., 2011a) y analizamos brevemente algunas políticas

ambientales. El tercer apartado (3.3) expone la política actual en torno al cambio climático vinculada con el desarrollo en general, y el sector rural en particular. Finalmente, en (3.4) se exponen los lineamientos que la entidad multilateral produce para la Argentina en base a la *Estrategia de alianza del Grupo Banco Mundial con la Argentina 2015-2018 -EAPA-* (Banco Mundial, 2014b), dictando pautas sobre un modelo de desarrollo rural de adaptación y mitigación de la agricultura argentina ante el cambio climático.

2. MATERIALES Y MÉTODOS

Esta investigación parte de un enfoque metodológico cualitativo-narrativo, que estudia los discursos del desarrollo a través de los relatos emitidos por personas, instituciones o grupos sociales en diferentes canales de comunicación (sitios *web*, periódicos, revistas, documentos políticos, informes técnicos, etc.). Entendemos que la narrativa es una metodología de la historia para “encontrar sentido en una realidad cronológica abrumadoramente densa y desordenada” (Cronon, 2002, p. 32). Así, se busca ordenar cronológicamente hechos de la historia para interpretar el presente según argumentos capaces de explicar procesos sociales complejos.

Para esta investigación se utilizaron fuentes secundarias, tanto documentales como periodísticas. Una vez recolectada esta información, se procedió a su análisis. Cuando fue necesario, se ampliaron las fuentes, rastreando información complementaria. Se efectuó el seguimiento durante casi un

7.- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

año (2015-2016) de la página web de Grupo Banco Mundial (www.bancomundial.org), atendiendo a sus anuncios y panoramas generales sobre el tema. Se trabajó sobre informes y propuestas de los organismos que pertenecen al Grupo Banco Mundial desde 1992 hasta la fecha. Para el análisis del caso (Argentina), se seleccionaron documentos, informes y otros discursos sobre el tema de investigación.

Finalmente, para realizar el análisis, contextualizar y poner en debate las fuentes secundarias de información recabadas, se recopiló y consultó bibliografía especializada, rastreando aquello que permitiera construir argumentos e interpretaciones.

3. RESULTADOS

3.1. Medioambiente y desarrollo según el Banco Mundial, los primeros pasos de una agenda en crecimiento

El interés del Grupo Banco Mundial (GBM) por el medioambiente surgió como respuesta a la fuerte oposición del movimiento ambiental internacional durante la década de 1980 y 1990 (Mendes, P., 2011 a y b). Ante esto, sectores políticos parlamentarios de los principales países miembros del GBM (Japón y principalmente Estados Unidos) exigieron una reforma política de cara a frenar las protestas y a

mejorar su imagen medioambiental⁸. “Además de la campaña de las ONG, a partir de 1986 el propio Tesoro norteamericano (sic) comenzó a presionar al banco por cambios ambientales” (Mendes P., 2011a, p. 240).

De esta manera, el GBM comenzó la década de 1990 efectuando reformas políticas⁹ y corrigiendo su intervención en grandes proyectos (como el de *Sardar Sorovar*, en India). A su vez, se impulsaron mecanismos de participación por los cuales algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) comenzaron a asesorar y tomar parte de la institución (Mendes P., 2011a).

El GBM pasó a la ofensiva con un doble propósito: revertir su imagen negativa¹⁰ y *liderar* el territorio inmaterial de las políticas en materia de medio ambiente, desarrollo y libre mercado (Mendes P., 2011a, p. 243). De esta forma, se consolidaría como “[...] una autoridad para producir ‘datos’ considerados indispensables por los gestores públicos e investigadores del mundo en materia de ‘desarrollo sustentable’” (Mendes, P., 2011a, pp. 246-247).

La síntesis de este nuevo enfoque quedó plasmada en el informe *Desarrollo y Medio Ambiente* (1992a), donde el organismo manifiesta que:

Un crecimiento económico sostenido y equitativo es esencial para reducir la pobreza, pero

8.- “Além da campanha das ONGs, a partir de 1986 o próprio Tesouro norte americano começou a pressionar o banco por mudanças ambientais” (p. 240).

9.- Al respecto, el informe de 1992, en un breve pasaje, reflexiona sobre los impactos e imprevistos causados por intervenciones anteriores. A su vez, será una constante en el discurso la emisión de un mensaje anti-público, ineficiencia del Estado. Es decir, cuando el banco falló fue porque “respaldo” proyectos del “sector público”.

10.- “Es evidente en la actualidad que numerosos proyectos de inversión del sector público –con frecuencia respaldados por organismos de desarrollo, incluidos el Banco Mundial– han provocado daños por no haber tenido en cuenta debidamente los aspectos ambientales o no haber estimado la magnitud de sus efectos. El programa de transmigración de Indonesia, el plan Mahaweli de Sri Lanka y los proyectos Polonoreste del Brasil son ejemplos de programas que produjeron daños imprevistos en los primeros años” (Banco Mundial, 1992a, pp. 14-15).

en el pasado ese crecimiento ha estado con frecuencia relacionado con una degradación grave del entorno natural. Superficialmente, parece necesario llegar a una solución de compromiso entre las necesidades de desarrollo de las personas –el objetivo fundamental del desarrollo– y la protección del medio ambiente [...] La clave no está en producir menos, sino en producir de forma diferente. (Banco Mundial, 1992a, p. 27).

Rápidamente la institución adoptó el “polisémico” concepto “Desarrollo Sostenible” (Giddens, 2010, p.79) como discurso. Así, el nuevo “programa político neoliberal” del GBM incorporó el medioambiente (Mendes, P., 2011a p. 243), proclamando mayores niveles de eficiencia en la gestión de recursos económicos, ambientales y humanos (Sevilla y Woodgate, 2002; Porto Gonçalves., 2001).

En este marco neoliberal, los programas y proyectos deberían impulsar “un desarrollo económico y una ordenación ambiental apropiada”, dado que “[...] sin una protección adecuada del medio ambiente, el desarrollo se verá menoscabado y sin desarrollo la protección ambiental fracasará” (Banco Mundial, 1992a, p.27).

Algunos autores advierten que el discurso del desarrollo sostenible sobredimensiona los alcances de la ciencia y la tecnología, y que este discurso habilitó una nueva ética neoliberal de los procesos industriales y el crecimiento económico (Sevilla y Woodgate, 2002; Porto Gonçalves., 2001; Esteve, 2001).

Según Sevilla y Woodgate (2002), se advierte un “discurso *ecotecnocrático* [...] que sugiere que los problemas ecológicos pueden abordarse mediante la aplicación de la ciencia convencional y la tecnología industrial” (p. 26). La ecotecnocracia del GBM

plantea que si se cuantifican los costos ambientales y se crea un mercado para cuidar los recursos (por ejemplo, los bosques), las empresas y el Estado optarán por un crecimiento económico limpio.

3.2. Políticas de gobernanza ambiental del Banco Mundial

El Banco Mundial, en su informe (1992a), plantea un marco de gobernanza con dos tipos de políticas: a) las que aprovechan las “sinergias entre desarrollo y medio ambiente” y promueven la “eficiencia económica y ambiental”; b) Las políticas orientadas a “modificar el comportamiento” y a “obligar a que se reconozcan los valores ambientales” (Banco Mundial, 1992a, p.12). A continuación, las desarrollamos brevemente.

3.2.1. Políticas para lograr la eficiencia en la gestión de los recursos

Hasta los años de 1990, el desarrollo no contabilizaba los impactos sobre la naturaleza o los minimizaba. Sin embargo, el hallazgo fue que si las fuerzas de desarrollo lograban utilizar todos los recursos con eficiencia (entre ellos, los naturales), el crecimiento económico continuaría de forma sostenible. Para esto, los estados debían eliminar las *distorsiones* y generar condiciones para que las empresas pensarán e invirtieran en nuevas tecnologías (generación de *recursos humanos*, estructuras legales coherentes, infraestructura, bajos impuestos e incentivos, estabilidad de la macroeconomía, etc.). Estas políticas estimularían un menor consumo de recursos y más innovación, conduciendo a las mejoras ambientales necesarias para que el desarrollo fuera sostenible. Por ejemplo, si los mercados laborales de los países son competitivos y el sector privado encuentra

facilidad para mover sus inversiones, mayor es la posibilidad de incorporar tecnologías limpias, que en principio son costosas (Banco Mundial, 1992a).

El GBM entiende por *distorsiones* a toda política gubernamental que tenga como objeto interferir en el mercado, sea este de energía o tierras, calificándolas como “claramente dañinas para el medio ambiente” (Banco Mundial, 1992a, p.12) ya que incentivan, dicen, un sobre uso, por ejemplo, de carbón o del agua.

La eliminación de todas las subvenciones de los energéticos—incluidas las del carbón en los países industriales—no solo daría como resultado grandes avances en materia de eficiencia y saldos fiscales, sino también reducciones pronunciadas de la contaminación a nivel nacional y la disminución de un 10% de las emisiones mundanales de carbono derivadas del uso de energía. (Banco Mundial, 1992a, p. 12).

Se argumenta que dos cosas deberían ajustarse. En primer lugar, se propone la “eliminación de las distorsiones que fomentan el uso excesivo de los recursos” (p. 13), como los subsidios a la energía o a la sobreexplotación forestal. Ninguna empresa invertiría en producir o usar ecotecnologías si los costos de la energía no renovable o de los recursos en general son bajos. Generar un mercado competitivo implica que los inversores no pierdan ganancias, para esto los precios de los servicios deben ser claros y competitivos.

Otro mecanismo de ecoeficiencia es la seguridad en la propiedad de la tierra, que daría a los agricultores una visión de largo plazo sobre los factores biofísicos. “Cuando las personas tienen acceso sin restricción alguna a recursos como los bosques, las tierras de pastoreo y los bancos de pesca, tienden a explotarlos en exceso” (Banco Mundial, 1992a, p. 13).

Según se propone, lo anterior podría mejorar a través del reconocimiento de los derechos comunitarios, por ejemplo, a indígenas o generando “Bancos de Tierra” (Fernandes, 2008; Ramos F., 2013; Mendes, P., 2006; Fernandes, 2008). Esta iniciativa, según algunos investigadores y activistas, representa una vía de privatización a la que llaman “reforma agraria de mercado” (Mendes P., 2006, p. 13), opuesta a la reforma agraria promovida por movimientos socio territoriales, como el caso de Brasil (ver Fernandes, 2008; Mendes, P., 2006; Ramos, F., 2013).

3.2.2. Políticas para modificar la conducta de los usuarios y favorecer valores ambientales

Un segundo grupo de políticas busca promover y coartar la conducta de los *usuarios de recursos*. Los mecanismos son aranceles, multas a quienes contaminan, premios (menos impuestos) a quienes logren eficiencia ambiental y aumento del valor impositivo de los combustibles fósiles (naftas, gas, carbón), entre otras. También se promueve que los estados cuenten con instrumentos legales punitivos frente a hechos de contaminación. En este caso, la violación de la ley ambiental motiva la acción de los poderes judiciales, lo que puede derivar en la judicialización ambiental (ver Merlinsky, 2013).

El GBM muestra una preferencia por las estrategias de mercado sobre las restrictivas, que tienen “una mala reputación [...] debido a su costo elevado y a que reprimen la innovación” (Banco Mundial, 1992a, p. 14), aunque reconoce que, en ciertas oportunidades, donde no puede implementarse eficazmente la regulación o el incentivo a través del mercado, la sanción o la restricción es necesaria, pero siempre complementaria a los incentivos financieros.

Estos mecanismos no están exentos del cálculo económico. Los agentes invertirán en nuevas tecnologías sólo si logran beneficios a un menor costo. Por esto, el Estado debería limitarse a generar *reglas de juego claras* que permitan inversiones seguras (como bajar otros costos, por ejemplo, costos laborales) y un mercado para las energías renovables.

Para el GBM esto puede lograrse con una “buena gobernanza” (*good governance*) (Banco Mundial, 1992b) entre lo público y lo privado. Según De Castro F., Hogenboom, B. y Baud, M. (2015):

El Banco Mundial propuso un recetario para lograr la supuesta ‘buena gobernanza’ basada en tres pilares: un ‘Estado pequeño a través de la desregulación; ‘incentivar el mercado’ a través de la privatización y la liberalización y; ‘participación’ a través de la descentralización y de las ONG (p. 18).

Bajo estas consignas, una vez considerados los efectos ambientales de los proyectos:

[...] es siempre mejor elegir las inversiones que generan la tasa neta de rentabilidad más alta. Alentar inversiones que tienen una tasa neta de rentabilidad más baja es un desperdicio; supone una pérdida de bienestar y de ingresos que podrían haberse dedicado a fines ambientales” (Banco Mundial, 1992a, p. 36-37).

La crítica a este enfoque del desarrollo sostenible radica en que lo ambiental y el interés público quedan subordinados a la economía capitalista (como se lee en la cita anterior). Si los proyectos ambientales deben ser siempre rentables, muchas iniciativas quedan por fuera del desarrollo.

Por esto, se advierte que los negocios y el ambiente muchas veces han ido por caminos separados. Por ejemplo, en el contexto neoliberal de América Latina (desde 1980) algunos procesos nocivos para la protección ambiental y cultural se han reforzado. Podemos mencionar aumento del *extractivismo* (ver Gudynas, 2012), “acaparamiento de tierras” (ver GRAIN, 2015; Borras et al, 2012), y “mercantilización de la naturaleza” (Duran, 2014; Martínez-Alier, Sejenovich y Baud, 2015, p. 62; Ojeda, 2014; Vía Campesina, 2012).

Para terminar este apartado, interesa sostener que tanto las políticas de incentivo como las restrictivas, al no contemplar otras dimensiones de la sociedad y centrarse en la tecnología y el mercado, han constituido derroteros complicados para los países de América Latina. Por un lado, el desarrollo del capital, como lo describimos en el párrafo anterior, es contradictorio con los postulados del desarrollo sostenible (generalmente el crecimiento económico no protege los recursos naturales). Cuando los estados flexibilizan sus marcos legales o aumentan costos de la economía (como la energía), se generan problemas sociales (disminución de los salarios, pobreza y desigualdad) o no se alcanza la inversión necesaria para lograr programas ambientales robustos, ya que las riquezas generadas (no reguladas y libres) traspasan las fronteras migrando hacia países industriales.

3.3. Propuestas para la adaptación y la mitigación al cambio climático. Debates y controversias

Generar los incentivos correctos para la reestructuración económica profunda que se necesita y para conseguir financiamiento para el futuro significa corregir los precios, en otras palabras, terminar con los subsidios a los combustibles

fósiles y tarificar las emisiones de carbono. Los subsidios a los combustibles fósiles cuestan unos USD 5500 millones y los estudios demuestran que no benefician a los pobres. Actualmente, unos 40 países y 23 ciudades, estados y provincias están aplicando mecanismos de fijación del precio del carbono. Esto representa alrededor del 12 % de las emisiones anuales de gases de efecto invernadero. (Banco Mundial, 2015 e).

3.3.1. El Cambio Climático en la agenda de desarrollo sostenible del Grupo Banco Mundial

El Grupo Banco Mundial (GBM) es parte activa en la planificación-ejecución de la agenda oficial de gobernanza para el cambio climático. En su informe 2009, se identifica una sólida estrategia financiera que busca conectar las líneas sobre pobreza, energía y medio ambiente, ahora con un fuerte discurso sobre cambio climático (Banco Mundial, 2009).

El enfoque del Grupo del Banco Mundial sobre las iniciativas relacionadas con el clima se basa en su misión primordial de respaldar el crecimiento económico y reducir la pobreza en los países en desarrollo. Si bien el cambio climático representa un costo adicional y un riesgo para el desarrollo, una política mundial exitosa en relación con el clima puede y debe generar nuevas oportunidades económicas para los países en desarrollo (Banco Mundial, 2009, p. 2).

Este enfoque medioambiental (ahora centrado en el cambio climático) es impulsado en alianza entre la Organización de Naciones Unidas (ONU), el Grupo Banco Mundial y otros bancos de desarrollo (Banco Mundial, 2009; Lampis, 2013; Blanco y Fuenzalida, 2013; Palacios, 2013). Por ejemplo, en este punto se destaca que:

Los esfuerzos de colaboración con los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) respecto de medidas en la esfera del cambio climático se han visto fortalecidos aún más en los últimos meses a través de la implementación conjunta de los FIC, aprobados por el Directorio Ejecutivo del Grupo del Banco Mundial en julio de 2008. Estos mecanismos, que comprenden el Fondo para una tecnología limpia (FTL) y el Fondo estratégico sobre el clima (FEC), fueron creados sobre la base del principio de utilizar las habilidades y capacidades de los BMD para reunir y suministrar recursos nuevos y adicionales en una escala significativa. Actualmente, los cinco BMD —el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Grupo del Banco Mundial— trabajan juntos para brindar un apoyo coherente a los programas impulsados por los países y permitir a las naciones elegir la asistencia de cada uno de los BMD en función de sus ventajas comparativas (Banco Mundial, 2009, pp. 4-5).

Por todo esto, algunos autores consideran que estas estrategias para frenar el cambio climático son claves en la territorialización de estos organismos en los países y localidades en vías de desarrollo:

[...] si a las directrices y acuerdos emanados desde organizaciones multilaterales le añadimos la paulatina construcción vertical y jerárquica de una política nacional; si consideramos además que el financiamiento internacional que estará disponible para investigación y programas de acción tendrá una fuerte incidencia en la base material y los modos de producción regional y local, entendemos, entonces que las acciones para enfrentar el cambio climático son la última expresión y quizás la más comprensiva de las

políticas de desarrollo. En este sentido [...] la política de cambio climático no debe quedar confinada a la institucionalidad ambiental o sectorial, sino que debe ser analizada como una política de desarrollo, en tanto el aspecto de fondo es generar una serie de cambios sociotécnicos, principalmente en torno a la transformación de aquellos sistemas productivos más contaminantes y su gradual remplazo por actividades que impulsen una economía verde (Blanco y Fuenzalida, 2013, p.86).

Para Ulloa, esto configura una “ecogobernamentalidad climática [...] que incide en los territorios y autonomías indígenas, dado que conlleva nuevos procesos de desterritorialización/territorialización, que reconfiguran las relaciones entre lo transnacional, lo nacional y lo local en relación con el cambio climático” (2012). De esta forma, la agenda creada a escala internacional por los problemas del cambio climático produce transformaciones territoriales en los espacios locales (Blanco y Fuenzalida, 2013; Ulloa, 2012; Rosset, 2006).

Al respecto, nos preguntamos: ¿qué hay detrás el discurso del cambio climático? Al parecer, la política ambiental sigue el mismo camino inaugurado en 1992, es decir restringir los subsidios a la energía y ampliar la ambientalización del mercado (Banco Mundial, 2009; 2015 b, c y d).

El tema subsidios es muy reiterado y ahora vinculado directamente al cambio climático:

Los subsidios a los combustibles fósiles envían una señal diferente, que puede fomentar los

residuos y desalentar el crecimiento con bajas emisiones de carbono. Con la eliminación de estos nocivos subsidios, los países quedan en condiciones de reasignar sus gastos donde más se necesita y donde es más eficaz, entregando, por ejemplo, asistencia orientada a los pobres. (Banco Mundial, 2015 c)

Se propone fijar un precio de mercado al carbono como forma de disminuir las emisiones:

La reducción de las emisiones comienza con claras señales de políticas.

Los sistemas de fijación del precio del carbono —como el régimen de comercio de derechos de emisión que pone un techo al nivel total de emisiones o los impuestos sobre el carbono que se cobran por tonelada— envían una señal a largo plazo al crear un incentivo para que las empresas reduzcan los comportamientos contaminantes e inviertan en opciones energéticas más limpias e innovaciones con bajo nivel de emisiones de carbono. (Banco Mundial, 2015 c)

Las propuestas frente a este problema global se recrean en los argumentos centrales del sistema capitalista¹¹. Durante el 2015, antes de la COP21¹² en París, el presidente del GBM, Jim Yong Kim, ha ratificado que: “La economía debe continuar creciendo, no hay vuelta atrás en el crecimiento [...] Lo que tenemos que hacer es desvincular el crecimiento de las emisiones de carbono” (Banco Mundial, 2015c). El presidente dijo, además, que es necesario “fijar un precio del carbono para incentivar inversiones” y “liberar las fuerzas del mercado”;

11.- Ya advertimos que la quita de subsidios a la energía puede aumentar el valor del salario o la pobreza.

12.- Conferencia de las Naciones Unidas sobre cambio climático 2015.

“eliminar los subsidios a los combustibles fósiles”, “crear ciudades resilientes y con baja emisión de carbono”, “aumentar la eficiencia energética y el uso de energía renovable” y “aplicar la agricultura inteligente en relación con el clima, cuidando los bosques” (Banco Mundial, 2015c).

Ya en 1992, frente a la evidencia y la incertidumbre sobre el cambio climático, se proponía invertir en una “póliza de seguro” ante el “recalentamiento de la atmósfera”, para no frenar el crecimiento de la economía¹³ (Banco Mundial, 1992a, p. 166).

En el presente, la inversión aumenta al ritmo que lo hace su centralidad como tema ambiental. Algunos números muestran que durante el 2014 el financiamiento de los Bancos de Desarrollo sumó US\$ 28.345 millones de los cuales se destinaron 82% a mitigación y 18% a adaptación (Banco Mundial, 2015f). El aporte del GBM (durante 2014) sumó US\$ 11.800 millones, instancia en que la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) aportaron unos US\$ 9300 millones, y la Corporación Financiera Internacional (CIF) US\$ 2500 millones, para financiar 221 proyectos de inversión en el clima en más de 60 países (Banco Mundial, 2015d, e y f).

Además, se espera que los países desarrollados aporten unos US\$ 70.000 millones para alcanzar US\$ 100.000 millones que se estima hacen falta para sostener anualmente la gobernanza global del cambio climático (Banco Mundial, 2015b). En el ejercicio de 2015, según el reporte, el “Grupo Banco

Mundial ha realizado 188 inversiones relacionadas con el cambio climático en 59 países, que abarcan desde ayudar a los agricultores a adaptarse a un clima en constante cambio hasta nuevas inversiones en energías renovables” (Banco Mundial, 2015e).

3.3.2. Debates y controversias sobre estas propuestas.

Para sobrevivir, en algunos casos, y no perder el bienestar, en otros, actuar sobre las emisiones de GEI¹⁴ ya no es suficiente. Es necesario generar nuevas capacidades adaptativas a los efectos ya en curso y esperados del cambio climático (Montaña, 2012; Giddens, 2010; Adger, 2003).

Sin embargo, cómo nos adaptamos y bajo qué modelo de desarrollo, está aún en discusión. En palabras de Andrea Lampis (2013): “Al interior de este debate los actores y las instituciones parecen discutir y sobre todo plantear discursos en competición el uno contra el otro acerca de cuál es el problema prioritario de la adaptación y quiénes deban ser los actores encargados de resolverlo” (p. 32).

La propuesta de mitigación y adaptación del Grupo Banco Mundial se encuadra en lo que se ha denominado “economía verde” (Ojeda, 2014). En este sentido, el cuidado del medio ambiente aparece como un nuevo campo para el mercado y la política neoliberal (Duran, 2014), generando dispositivos tecnológicos y administraciones gubernamen-

13.- Se planteó en el informe (Banco Mundial, 1992) que la gama de políticas posibles frente a la amenaza futura estarían entre: “no hacer nada”, esperando más certezas sobre el fenómeno; “suscribir una póliza de seguro”, es decir, “adoptar medidas preventivas” de bajo costo que permitan reducir los costos de “medidas más enérgicas que haya que tomar en el futuro en caso de ser necesario”; o “adoptar medidas inmediatas para estabilizar o reducir la producción total de gases que producen el efecto invernadero”, lo que equivale a desacelerar el crecimiento industrial. Hoy los movimientos socioterritoriales campesinos y una gran variedad de intelectuales estarían optando por las medidas de alto impacto.

14.- (GEI) Gases de Efecto Invernadero.

tales *ad hoc*. También implica la valorización de los bienes naturales con potencialidad para que sean “cuidados” desde el mercado, a través de una nueva ruta global de negocios diseñada por los organismos multilaterales (Durán, 2014; Sevilla y Woodgate, 2002; Ojeda, 2014).

Un ejemplo de lo anterior aparece en los proyectos patrocinados y financiados por el GBM entre países en vías de desarrollo y desarrollados, donde se intercambia carbono por *desarrollo limpio*. Es decir, los países con necesidades de crecimiento venden a los países desarrollados su cuota de liberación de carbono y servicios ambientales de “descarbonización” (Ojeda, 2014, p.261) para mantener sus niveles de emisiones de GEI. Como menciona Duran (2014): “En el ámbito de los bonos de carbono, las compradoras típicas son empresas que exceden el límite permitido de emisiones de CO₂. Para mitigar el daño que producen, compran bonos de carbono y aseguran su retención en áreas forestales conservadas en diferentes sitios del mundo” (p. 203).

Generalmente los “beneficiarios” son campesinos o agricultores familiares (Banco Mundial, 2009) incluidos en algún programa de desarrollo y conservación:

En Kenya, 60.000 pequeños agricultores (i) (sic) están obteniendo créditos de carbono a cambio del uso de prácticas mejoradas de gestión de la tierra agrícola, tales como recuperación del suelo, acolchamiento y menor cantidad de labranza, las que ayudan a atrapar el dióxido de carbono en el suelo. Ellos venden los créditos de carbono al Fondo del Biocarbono, obteniendo hasta la fecha US\$65.000. El Proyecto del Carbono en el Sector Agrícola en Kenya (ejercicio de 2011 hasta el presente), el primero en su tipo, ya aumentó en tres años

el rendimiento de los cultivos en 20% para más de 1500 grupos de agricultores (Banco Mundial, 2014a).

Cabe aclarar que algunos de estos países, sobre todo de África, se encuentran entre los más afectados por el proceso de acaparamiento de tierras (GRAIN, 2015). Ojeda (2014) menciona que, en países como Colombia, las plantaciones de agrocombustibles, que reciben los beneficios de los bonos de carbono, en muchos casos están relacionados con estos procesos (ver Ojeda, 2014).

3.3.3. Agricultura y Cambio Climático

La introducción del cambio climático en las políticas agropecuarias del GBM sigue las mismas consignas desde 1992. El informe de 2008 sobre agricultura para el desarrollo incorpora en el análisis de la agricultura la adaptación y mitigación al cambio climático:

Se necesitan urgentemente medidas de adaptación para reducir los efectos adversos del cambio climático, facilitadas por una acción internacional concertada y una planeación estratégica nacional. Como fuente importante de emisiones de gases de tipo invernadero, la agricultura tiene también un importante potencial no aprovechado para reducir emisiones a través de una menor deforestación y de cambios en las prácticas de uso de la tierra y agrícolas (Banco Mundial, 2008, p.171).

Según este informe (2008), la adaptación de la agricultura debe avanzar hacia el modelo que aproveche los nuevos mercados de carbono y de pagos por servicios ambientales. Así, la lucha contra el cambio climático se plantea como una cuestión de financiamiento y estímulo a las inversiones:

Cualquier crecimiento agrícola futuro no solo debe ser doblemente verde (productivo y ambientalmente amigable), sino también incluir a los pequeños agricultores, en especial a las mujeres. Esto presenta desafíos formidables, con mayores economías de escala para vincular cadenas de valor, particularmente supermercados y mercados de exportación de alto valor. El crecimiento agrícola debe proveer buenos puestos de trabajo para los agricultores sin tierra y los marginados, pero muchas innovaciones ahorran mano de obra y los puestos de trabajo siguen siendo estacionales y no calificados. Debe abrir posibilidades de inversión en la economía rural no agrícola a través de un mejor clima de inversiones, pero requiere nuevas destrezas para que los campesinos pobres tengan acceso a ellas (Banco Mundial, 2008, p. 198).

En países como la Argentina o Brasil, por ejemplo, las políticas agrícolas deberían estar orientadas a estimular fuertemente los negocios y la integración vertical con la agroindustria para impulsar inversiones y derrame tecnológico hacia todos los estratos de la agricultura. Se propone que: “El objetivo general de utilizar la agricultura para el desarrollo es promover la inclusión de los pequeños agricultores en los nuevos mercados de alimentos y ofrecer buenos puestos de trabajo en la agricultura y la economía rural no agrícola.” (Banco Mundial, 2008, p. 207).

El informe destaca que la agricultura debe articularse fuertemente con las grandes cadenas de comercialización, es decir “aprovechar” la “revolución de los supermercados” para “mantener el vínculo entre los mercados modernos de alimentos y su oferta nacional en un contexto de cadenas globalizadas de alimentos” (Banco Mundial, 2008, p. 207). Los cambios técnicos también aparecen en

la agricultura, siendo los grupos exitosos aquellos que puedan adquirir paquetes convencionales, pero adaptados a las nuevas condiciones:

A través de una mayor asignación de los fondos del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR) y el financiamiento de proyectos de innovación agrícola, el Grupo del Banco también está ampliando su apoyo a las nuevas tecnologías agrícolas que tienen como objetivo incrementar la productividad en situaciones de estrés hídrico y condiciones climáticas adversas (Banco Mundial, 2009, p.18, rec. 8).

3.4. Estrategia de alianza del Banco Mundial con la Argentina. Debates y controversias

3.4.1. El Cambio Climático en la Estrategia de Alianza con la República Argentina. 2015-2018” (EAPA).

Argentina es uno de los países de América Latina y el Caribe que más préstamos ha recibido del Grupo Banco Mundial¹⁵ desde la creación del organismo. En la década de 1990 se ejecutaron la mayor cantidad de proyectos, declinando en el año 2000 para retomar una buena actividad desde 2003 a la fecha (Banco Mundial, 2016).

La actual cartera argentina cuenta con 22 proyectos activos en áreas de salud, medio ambiente, educación, infraestructura y protección social. El

15.- Argentina es un país miembro del BIRF, lo que quiere decir que puede recibir financiamiento

desembolso efectuado por el GBM hasta junio de 2016 es de un total de US\$5800 millones. Hasta septiembre del año 2016 se han ejecutado unos US\$200 millones, pero se espera un financiamiento total de US\$1000 millones (un poco menor al del periodo 2015) al cierre del periodo. Se incluyen dos donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y una del Fondo Fiduciario del Protocolo de Montreal. (Banco Mundial, 2016).

Con el objeto de fiscalizar, evaluar impactos y proponer mejoras futuras, el GBM produce informes periódicos que denomina Estrategia de Alianza con los Países (EAP). En este sentido, en el año 2014 se elaboró el informe Estrategia de Alianza con la República Argentina 2015-2018 -EAPA- (Banco Mundial, 2014b, p. 1)¹⁶.

La EAPA (2015-2018) tiene nueve áreas de resultado que se distribuyen en tres temas o grandes grupos: a) creación de empleo en las empresas y los establecimientos agropecuarios, b) disponibilidad de activos para las personas y los hogares, y c) reducción de los riesgos ambientales y protección de los recursos naturales.

En ella se prevé un financiamiento anual del BIRF del orden de los US\$1000 millones cada año fiscal, y se estima que CFI comprometería en total alrededor de US\$1700 millones para respaldar al sector privado en un entorno de mercado estable (Banco Mundial, 2014b).

La EAPA tiene como objetivo central mantener el crecimiento económico con inclusión social¹⁷:

La estrategia de alianza (EAP) del Grupo del Banco Mundial (GBM) con Argentina propuesta para los años fiscales 2015-18 se centra en la necesidad de mantener los logros sociales obtenidos en los últimos años y ampliar la inclusión social en forma eficiente y sostenible, a la vez que brinda apoyo al país para mitigar los desafíos que afrontan los grupos vulnerables a raíz de la desaceleración económica y las dificultades externas (Banco Mundial, 2014b, p. 1).

La EAPA plantea que la degradación de los recursos naturales y ambientales son una “amenaza para el crecimiento económico y el progreso social en el largo plazo” (Banco Mundial, 2014b, p. 24). Se destaca que el deterioro ambiental genera “costos elevados para la economía y los pobres” (p. 24). Los problemas socioambientales a resolver (líneas prioritarias de financiamiento) son: desastres naturales por inundaciones (en las Provincias del Chaco, Corrientes y Buenos Aires); contaminación atmosférica, exposición al plomo, abastecimiento de agua y saneamiento (por ejemplo, en la cuenca Matanza-Riachuelo¹⁸) y deforestación de los bosques nativos “que albergan a algunas de las comunidades indígenas más pobres” (p. 24).

El diagnóstico también plantea los desafíos de Argentina en materia de agricultura y cambio climático. Identifica que los eventos meteorológicos

16.- Aquí hablamos de grupo porque el informe (EAPA) es elaborado por: El BIRF, el CFI y el MIGA. Sin embargo, la edición del informe queda a cargo del Banco Mundial. Por esto es que el organismo que finalmente aparece como autor del informe es el Banco Mundial a través del BIRF.

17.- Es posible observar que el Grupo Banco Mundial, en términos generales, evalúa como positiva la gestión Néstor Kirchner-Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015). En la actualidad, ve con muy buenos ojos el rumbo aperturista y las medidas difíciles que está tomando el actual gobierno de Cambiemos en materia fiscal, quita de subsidios, mejores relaciones con 18.EE. UU., entre otras (ver Banco Mundial, 2016; y Banco Mundial, 2014b).

18.- Cuenca ubicada al noreste de la provincia de Buenos Aires administrada por tres jurisdicciones (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y Estado Nacional).

extremos (sequía o inundaciones) ponen en riesgo la *productividad* de los sistemas agropecuarios pequeños y la posición del país como “proveedor de alimentos del mundo” (Banco Mundial, 2014b, p. 22).

El modelo de adaptación que se propone se explora en los siguientes ejes: modernización del sistema científico-técnico (biotecnología, por ejemplo), inversión en infraestructura (camino, telecomunicaciones y obras hidráulicas en general) y una mayor inserción de los pequeños productores al Agronegocio.

Para aumentar la productividad, los numerosos establecimientos agropecuarios pequeños y medianos situados en regiones rezagadas necesitan infraestructura de apoyo, acceso a financiamiento, economías de escala que les permitan integrarse en cadenas de suministro y acceso a tecnologías de producción modernas y adaptadas al clima. Esto permitirá que los pequeños establecimientos agropecuarios establezcan vínculos con la parte del sector que es dinámica y hace uso intensivo de capital, en la que participan los líderes mundiales en materia de adopción de tecnologías (Banco Mundial, 2014b, p. 22).

La estrategia para los próximos años en materia de agricultura tiene como objeto:

[...] aumentar la productividad de establecimientos agropecuarios pequeños y medianos de regiones de bajos ingresos [a través del] aumento del valor bruto de la producción agrícola (en US\$/ha) de 80.000 establecimientos agropecuarios pequeños y medianos en un 12 por ciento, en promedio, para 2018 (Banco Mundial, 2014b, p. 37).

Para esto el GBM propone “ayuda financiera” para lo que llaman “agricultura climática inteligente” (Banco Mundial, 2014b, p. 37), haciendo referencia a una agricultura ecotecnocrática, informatizada, con acceso a técnicas y procesos de alta eficiencia en el manejo de recursos naturales. Estas propuestas son coherentes con las líneas planteadas en el informe (2008) sobre Desarrollo Rural, donde se propone fortalecer el agronegocio, los hipermercados, la migración rural y las soluciones de mercado para enfrentar la crisis climática y ambiental (Banco Mundial, 2008).

De esta forma, la tecnología y el mercado son ejes que tienen como objetivo: mejorar la integración sectorial a la cadena agroalimentaria comercial (brindando capacidades a los pequeños agricultores), promover la gestión inteligente en el Estado (bajar subsidios, generar infraestructura, etc.), estimular la innovación tecnológica (biotecnología y especialización productiva o *commoditis*) e impulsar un mercado laboral dinámico.

El informe plantea que la disminución de la productividad agropecuaria afectará de formas distintas al sector agropecuario, provocando en los estratos más vulnerables la migración hacia la ciudad y el abandono de la agricultura. Para los estratos dinámicos, en cambio, esto presenta una oportunidad de negocios (Banco Mundial, 2014b).

De esta forma, las políticas de adaptación deben ser diferenciadas, brindando facilidades para que los productores *viables* se inserten en el circuito del agronegocio y asistencia social para que los más vulnerables puedan migrar de forma *exitosa* hacia un mercado laboral que los contenga (Banco Mundial, 2008). Ambas políticas aparecen en la EAPA evaluadas como acciones prioritarias para el periodo 2015-2018 (Banco Mundial, 2014b).

3.4.2. Controversia de la propuesta del GBM para la Argentina

La paradoja en la Argentina es que el *agronegocio* (modelo de desarrollo agropecuario hegemónico), mientras genera alta rentabilidad para algunos sectores y el ingreso de divisas extranjera para sostener el modelo de desarrollo, también aumenta la vulnerabilidad socio-ambiental de comunidades de agricultores familiares a niveles que hoy ya son preocupantes (Hocsman, 2014; Grass y Göbel, 2014; Barri y Wahren, 2010).

En aquellas provincias extrapampeanas¹⁹ donde avanza la *sojización* (Santiago del Estero, Chaco, Salta, Tucumán, Formosa, Misiones, Corrientes, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos), se evidencian incrementos en la tasa de desmontes del Bosque Nativo (Hocsman, 2014, p26; Zarrilli y Salomon, 2015, pp. 9-11; Barri y Wahren, 2010), erosión de los suelos (Pengue, 2004; Zarrilli y Salomon, 2015) y, más recientemente, problemas sanitarios por las fumigaciones con agroquímicos -ligados al paquete tecnológico fundamentalmente del cultivo de soja- (Barri, 2010).

Según un informe sobre desarrollo rural para la Argentina, desde 1988 a 2002 la agricultura avanzó tanto en superficie-rendimientos, como en innovación tecnológica y organizacional:

La tendencia actual de expansión de la frontera agraria y aumento del tamaño de las explotaciones está impulsada por fuerzas competitivas y es probable que continúe. Se basa en el cambio

tecnológico, la revolución en la organización y administración de las explotaciones agrícolas y los bajos márgenes unitarios en la producción de productos básicos. La tierra dedicada a cultivos anuales creció unos 5,5 millones de hectáreas en el período intercensal 1988-2002. Esta expansión tuvo lugar a través de la intensificación del uso del suelo (sobre todo la reducción de las rotaciones de granos con pasturas en la zona pampeana) y la expansión hacia nuevas fronteras. (Banco Mundial, 2006, p. 12)

Este proceso de territorialización agrícola o *agriculturización* (Hocsman, 2014) ha generado cambios intensos en los usos del suelo, desatando conflictos entre actores sociales. Si bien los informes técnicos (Banco Mundial, 2009, 2014) omiten o minimizan estas dimensiones, distintos sectores (campesinos, indígenas o productores familiares regionales) denuncian hechos de acaparamientos de tierra, agua y territorio, en muchas oportunidades con procesos violentos -muertes o destrucción de infraestructura productiva- (ver MOCASE vía campesina, 2016). Se advierte una transformación de las estructuras agrarias regionales con impactos no siempre positivos para los agricultores familiares (Hocsman, 2014; Preda, 2015; Torres, Pessolano y Sales, 2014).

En este sentido, se identifica un proceso asimétrico en la adaptación al cambio climático, ya que el modelo propuesto desde el agronegocio (que prioriza la expansión de la frontera agrícola y la dependencia tecnológica) genera beneficios para los actores sociales más poderosos de la cadena agroindustrial, mientras que, a la par y como parte

19.- La región pampeana es la más productiva del país y concentran la producción de soja, maíz y trigo. Las provincias extrapampeanas (Tucumán, Mendoza, Santiago del Estero, etc.) ofrecen al mercado otros productos agrícolas y ganaderos, y están orientadas fuertemente al mercado interno del país y débilmente a la exportación.

del mismo proceso, produce vulnerabilidad en aquellos productores más pequeños. Este proceso de adaptación coincide con lo que advierten Mussetta y Barrientos (2015, p. 149) en un artículo reciente. Para las autoras, las adaptaciones al cambio climático y ambiental que practican algunos actores, no siempre son beneficiosas para todos y pueden *transferir* vulnerabilidad hacia otros sectores sociales o hacia los ecosistemas.

Lo anterior es lo que se observa con un tipo de desarrollo agrícola como el presentado, donde el aumento de rendimientos agrícolas (vinculados a una maximización del beneficio económico) se consigue intensificando el modelo industrial en la agricultura y expandiendo la superficie cultivada con monocultivos (altamente dependientes la química agrícola). Desde la dimensión ambiental, todo esto produce la fragmentación del hábitat y una homogeneidad espacial que solo puede ser sostenida con más energía y tecnología. De esta manera, se genera una alta dependencia funcional de la agricultura al sistema industrial (Sarandon, 2002; Pengue, 2004; Altieri y Nichols, 2013). Este modelo, claramente, vulnera a los sectores campesinos y agricultores familiares ya que los subordina a un esquema de mayores costos y más dependencia tecnocrática.

Estas son evidencias de que las propuestas evaluadas para la adaptación de la agricultura argentina al cambio climático fortalecen un modelo de desarrollo rural y territorial vinculado con las causas del cambio climático y con los efectos negativos mencionados para los ecosistemas y territorios.

6. CONCLUSIONES

El Grupo Banco Mundial (GBM) es un multi-organismo intelectual, político y financiero (Mendes P., 2011ayb) que participa en la construcción de una agenda global hegemónica sobre adaptación y mitigación del cambio climático. En ella se impulsa un modelo de desarrollo social con tres pilares: más mercado, menos Estado (des-regulación, des-centralización) y ecotecnocracia.

Se observa que las propuestas frente al cambio climático son coherentes con la receta del desarrollo sostenible propuesta en la década de 1990. Se advierten cambios de forma, pero no de estrategias. En otras palabras, el cambio climático está reemplazando a la sostenibilidad: *sin crecimiento económico no hay lucha contra el cambio climático, y sin lucha contra el cambio climático no hay crecimiento económico*. Su propuesta frente a los problemas ambientales actuales avanza hacia mecanismos más sofisticados con los que se busca valorizar la naturaleza, mercantizarla y hacer negocios.

Los programas de adaptación y mitigación del cambio climático promovidos por el GBM aparecen como nuevo *slogan* de la política hegemónica. En este sentido, esta agenda es una construcción que desde su etapa inicial en 1992 fortalece estrategias correctivas de las crisis del desarrollo capitalista en el planeta sin promover cambios hacia otras vías de desarrollo.

Ante esto, nos preguntamos: ¿es posible que estas políticas de desarrollo logren mitigar y adaptar a todos los sectores sociales en general y la agricultura en particular? ¿Se reducirán realmente la desigualdad, la pobreza y la injusticia ambiental actual? ¿Se logrará un modelo exitoso para todos; ¿o se profundizará un esquema agrario homogéneo, sin campesinos y con empresas? ¿Quiénes son los

actores sociales que se benefician con las medidas de adaptación y mitigación?

Coincidimos con Rosset (2006) en que: “Si continuamos sin desacelerar las actuales tendencias de mayor concentración de la tierra y de la concomitante industrialización de la agricultura, será imposible alcanzar la sustentabilidad social o ecológica” (p. 319)²⁰.

El GBM, a través de los informes que produce, da por supuesto el consenso de los actores sociales sobre la necesidad de adaptación y mitigación del cambio climático, no obstante, omite la conflictividad potencial y actual por las asimetrías entre los modelos de desarrollo que propone y los propuestos por otros actores socioterritoriales. La vía campesina, por ejemplo, observa y advierte que estos nuevos programas de desarrollo de la *economía verde* solo buscan ampliar el proceso de mercantilización de la naturaleza. Sostiene que la *soberanía alimentaria* y la *agroecología* son la alternativa a la crisis climática actual y futura (Vía Campesina, 2012; Rosset, 2006). En este sentido, propone un modelo de producción campesino para *enfriar el planeta* y terminar con la pobreza (Rosset, 2006; Altieri y Nicholls, 2013; Vía Campesina, 2012). Advertimos que estos caminos son soslayados en las propuestas de desarrollo del GBM.

Para el caso argentino, en ningún pasaje de la estrategia se mencionan estas alternativas de producción, solo aparece lo *indígena* vinculado a pobreza, y las mejoras en el sector de pequeños productores ligadas a aumentos de sus rendimientos económicos. Para el caso argentino, nos preguntamos: ¿son tenidos en cuenta los grupos

campesinos y la agricultura familiar en el desarrollo agropecuario de Argentina?

Se observa en la Estrategia de Alianza con la República Argentina 2015-2018 (EAPA) que el cambio climático funciona como un discurso que justifica un programa agropecuario neoliberal y ecotecnocrático. La EAPA propone: a) seleccionar productores *viabiles* e integrarlos en las cadenas del agronegocio; b) que los productores incorporen tecnología y se modernicen como condición necesaria y excluyente; y c) promover un impacto moderado de la *descampesinización* a través de políticas de empleo y asistencia a la pobreza. Esto implica avanzar en la proletarianización agraria del campesinado o su precarización como *migrante exitoso*. También, d) se promueve la “reprimarización” (Gras y Göbel, 2014) y la especialización agrícola frente a la diversificación productiva característica histórica de los territorios rurales de la Argentina.

También se observan algunas contradicciones en la política de *adaptación* al cambio climático. Algunas de las medidas que se proponen para Argentina podrían estar aumentando la vulnerabilidad de otros sectores de forma directa o indirecta. El aumento de la productividad y la tecnificación del campo no han podido resolver los problemas socioambientales históricos. Es más, en algunos casos han aumentado los niveles de vulnerabilidad de la población, más expuesta a los fenómenos hidro-meteorológicos (granizo, inundaciones, sequías, etc.) por el avance de los desmontes y la disminución de los servicios ecosistémicos relacionados. Este es un ejemplo de que la política de protección de los bosques nativos que se propone en la EAPA se encuentra desarticulada y subsumida

20.- “Se continuarem sem desaceleração as atuais tendências de maior concentração de terras e da concomitante industrialização da agricultura, será impossível alcançar a sustentabilidade social ou ecológica” (Rosset, 2006, p. 319).

a la política agraria hegemónica perdiendo peso propio, no siendo efectiva en frenar la deforestación y la fragmentación territorial. No es posible proteger el bosque nativo si no se frena (o limita) el agronegocio extractivista. Se observa una desconexión entre estos temas.

Para los agricultores familiares (pequeños empresarios, campesinos e indígenas) el cambio climático puede significar un doble problema, es decir el efecto directo de un clima más agresivo para la vida, y el efecto indirecto de la política global que pretende imponer el capitalismo como única vía de salvación ante un futuro incierto. Advertimos potenciales conflictos frente a las propuestas de empleo (*migración exitosa*) para quienes no accedan a la posibilidad de adaptarse al cambio climático y pierdan la tierra. Estas políticas ya generan rechazo en algunos sectores que proponen la vuelta al campo como forma de disminuir la pobreza.

Para finalizar, es interesante plantear que el cambio climático como fenómeno social representa una oportunidad para el debate y la investigación. Cómo inciden estas agendas de desarrollo en otros países de América Latina y el Caribe, es un camino que se está abordando, pero que debe ser profundo y reflexivo en cuanto a los alcances territoriales de las políticas que bajan desde el mundo desarrollado. A su vez, para futuras investigación se evalúa como pertinente abordar otros discursos y sus propuestas frente al problema del Cambio Climático.

BIBLIOGRAFÍA

Adger, W. N. (2003). Social Aspects of Adaptive Capacity. En: Smith, J. Klein R., y Huq, S. (Eds). *Climate Change, Adaptive Capacity and Development*. London: Imperial College.

Altieri M. y Nicholls, C. I. (2013). Agroecología y resiliencia al cambio climático: principios y consideraciones metodológicas. *Agroecología* 8 (1), pp. 7-20.

Blanco G. y Fuenzalida M. (2013). La construcción de agendas científicas sobre cambio climático y su influencia en la territorialización de políticas públicas: reflexiones a partir del caso chileno. En: Postigo J. C. (Editor). *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas. Una vinculación necesaria*. Santiago de Chile: ICAL.

Banco Mundial (26 de septiembre 2016). Banco Mundial apoya esfuerzos de Argentina por retomar crecimiento y reducir pobreza. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2016/07/12/banco-mundial-apoya-esfuerzos-de-argentina-por-retomar-crecimiento-y-reducir-pobreza>

Banco Mundial (2015a). *Argentina: panorama general*. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview#1> (vista el 16 de abril de 2015).

Banco Mundial (09 de abril de 2015b). *Cómo cubrir el déficit de US\$70 000 millones en materia de financiamiento para abordar el cambio climático*. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2015/04/09/closing-the-climate-finance-gap>

Banco Mundial (18 de marzo de 2015c). *Cinco maneras de atenuar los factores que impulsan el cambio climático*. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2015/03/18/5-ways-reduce-drivers-climate-change>

Banco Mundial (2015d). *Cambio climático: Panorama general. Estrategia*. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/topic/climatechange/overview#2> (vista el 26 de septiembre de 2016)

Banco Mundial (2015e). *Cambio Climático: Panorama General. Contexto*. <http://www.bancomundial.org/es/topic/climatechange/overview#1> (vista el 26 de septiembre de 2016)

Banco Mundial (16 de junio 2015 f). MDBs Provided \$28 Billion in Climate Finance in 2014; G7 Calls for Scaling Up. Recuperado de <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2015/06/16/mdbs-28-billion-climate-finance-in-2014>

Banco Mundial (09 de abril de 2014a). *Cambio climático: Perfil de resultados*. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/13/climate-change-results-profile>

Banco Mundial (2014b). Estrategia de Alianza con la República Argentina 2015-2018. Documento del Banco Mundial. Informe 81361-AR. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/147671468205758052/pdf/813610CASPOSPAOCPSOARO20140Completo.pdf>

Banco Mundial (2009). *Desarrollo y cambio climático. El Grupo Banco Mundial en acción*. Washington D.C.: Banco Internacional de reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.

Banco Mundial (2008). *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: agricultura para el desarrollo*. Washington D.C.: Banco Internacional de reconstrucción y fomento/Banco Mundial.

Banco Mundial (2006). *Argentina, agricultura y desarrollo rural: temas claves*. Informe No. 32763-AR. Washington D.C.: Banco Internacional de reconstrucción y fomento/Banco Mundial /Unidad de Gestión Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay/Región de América Latina y El Caribe.

Banco Mundial (1992a). *Informe sobre el desarrollo mundial 1992: desarrollo y medio ambiente*. Washington, D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.

Banco Mundial (1992b). Governance and development. En *Governance and Development*. Wahington D.C.: World Bank.

Barri, F. R. (2010). Pueblos fumigados en Argentina: resistencia epidemiológica comunitaria al modelo económico de los agronegocios. *Ecología política*, (40), pp. 67-72.

Barri, F. y Waren, J. (2010). El modelo sojero de desarrollo en la Argentina: tensiones y conflictos en la era del neocolonialismo de los agronegocios y el cientificismo-tecnológico. *Realidad Económica*, 255, pp. 43-65.

Borras, Jr. et al. (2012). *Tendencias políticas en disputa para la gobernanza global del acaparamiento de tierras*. TNI: Amsterdam.

Castro, A. y Chacón, P. (coord.) (2013). *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas. Una vinculación necesaria*. Santiago de Chile: ICAL.

Cronon, W. (2002). Un lugar para relatos: naturaleza, historia y narrativa. En Palacios, G. y Ulloa, A. (Eds.). *Repensando la naturaleza. Encuentros y desencuentros en torno a lo ambiental*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Colciencias.

De Castro, F., Hogenboom, B. y Baud, M. (2015). Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada. Moviéndose entre múltiples imágenes, interacciones e instituciones. En: De Castro, F., Hogenboom, B. y Baud, M. (coord.). *Gobernanza ambiental en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Dietz, K. (2013). Hacia una teoría crítica de vulnerabilidad y adaptación: aportes para una reconceptualización desde la ecología política. En: Ulloa, A. y Prieto-Rozo, I. (Eds.) *Culturas, conocimientos, políticas y ciudadanías en torno al cambio climático. Biblioteca Abierta. Perspectivas Ambientales 418*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Colciencias.

Duran, L. (2014). ¿Todos ganan? Neoliberalismo, naturaleza y conservación en México. En: *Sociológica, año 29, (82)*, pp. 183-223.

Esteva, G. (2001). Desarrollo. En Sachs, W. (coord.). *Diccionario del desarrollo*. México D.F.: Universidad de Sinaloa.

Fernandes, B. M. (2008). Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. En: Antônio Márcio Buainain (Editor) *Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil*. San Pablo: Unicamp.

Giddens, A. (2010). *La política del cambio climático*. Madrid: Alianza.

GRAIN. (2015). Acaparamiento de tierras en Senegal al borde de la implosión. Recuperado de <https://www.grain.org/es/article/entries/5243-acaparamiento-de-tierras-en-senegal-al-borde-de-la-implosion>

Gras, C. y Göbel, B. (2014). Agronegocio y desigualdades socioambientales: la soja en Argentina, Brasil y Uruguay. En: Göbel, B., Góngora-Mera, M. y Ulloa, A. (Eds.) *Desigualdades socioambientales en América Latina*. (serie Biblioteca Abierta. Perspectivas Ambientales). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Colciencias; Berlin: Ibero-Amerikanisches Institut.

Gudynas, E. (2012). Estado compensador y nuevos extractivismos. *Nueva Sociedad*, (237), pp. 128-146.

IPCC. (2007). *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, UK y Nueva York. Recuperado de http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg2/en/contents.html

Hocsman, L. D. (2014). Tierra, capital y producción agroalimentaria: despojo y resistencias en Argentina. En *Almeyra, G. et al. [coord.] Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)*. Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay. Vol. I. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Ediciones Continente: CLACSO.

Lampis A. (2013). La adaptación al cambio climático: el reto de las dobles agendas. En Postigo, J. (Ed.). *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas. Una vinculación necesaria*. Santiago de Chile: ICAL.

Mendes P., J. M. (2011a). Conflitos e parcerias em torno de projetos socioambientais, *Tempo Social*, 23 (2), pp. 235-263.

Mendes P., J. M. (2011b). Desenvolvimento como segurança, assalto à pobreza e ajustamento estrutural: o Banco Mundial durante os anos McNamara (1968-1981). *Revista de História*, 0(165), pp. 425-460. doi:<http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9141.voi165p425-460>.

Mendes P., J. M. (2006). Neoliberalismo, políticas de terra e reforma agrária de mercado na América Latina. En: Sauer, S. y Mendes, J. M. (orgs.). *Capturando a terra: banco Mundial, políticas fundiarias neoliberais e reforma agraria de mercado*. San Paulo: Expresión Popular. Recuperado de <http://www.geodados.uem.br/>

Martinez-Alier, J., Sejenovich, H., y Baud, M. (2015). El ambientalismo y ecologismo latinoamericano. En: *Gobernanza ambiental en América Latina*/de Castro, F. et. al. CLACSO. ENGOV. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Merlinsky, G. (2013). Introducción: la cuestión ambiental en la agenda pública. En: Merlinsky, G. (comp.). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: CICCUS- CLACSO.

MOCASE-VC (27 de septiembre de 2016). Urgente: nuevo ataque armado a la comunidad del Bajo Hondo por parte de la empresa Manao. Recuperado de: <http://www.mocase.org.ar/>

Montaña, E. (2012). *Escenarios de cambio ambiental global, escenarios de pobreza rural*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO-CROP.

Mussetta, P. y Barrientos, J. (2015). Vulnerabilidad de productores rurales de Mendoza ante el cambio ambiental global: clima, agua, economía y sociedad En: *Revista de la Facultad de Ciencias Agrarias de La Universidad Nacional de Cuyo*, 47(2), pp. 145-170.

Ojeda, D. (2014). Descarbonización y despojo: desigualdades socioambientales y las geografías del cambio climático. En. Göbel, B., Góngora-Mera, M. y Ulloa, A. (eds.). *Desigualdades socioambientales en América Latina. Biblioteca Abierta. Perspectivas Ambientales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Colciencias; Berlin: Ibero-Amerikanisches Institut.

Palacios, G. (2013). Cambio climático, retórica política y crisis ambiental: una nueva interfase entre ciencias naturales y ciencias sociales. En: Julio C. Postigo (Editor). *Cambio Climático, Movimientos Sociales y Políticas Públicas. Una vinculación necesaria*. Santiago de Chile: ICAL.

Pengue, W. A. (2004). Producción agroexportadora e (in) seguridad alimentaria: el caso de la soja en Argentina. *Revista iberoamericana de economía ecológica*, 1 (0), pp. 46-55. Recuperado de <http://www.redibec.org/archivos/revista/articulo3.pdf>

Preda, G. (2015). La expansión del capital agrario en el norte de Córdoba: transformaciones y disputa por el territorio. *Revista de Ciencias Sociales*, 28(36), pp. 55-76.

Porto Gonçalves, C. W. (2001). *Geo-grafías: movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*. México DF: Siglo XXI.

Ramos F., E. D. (2013). *Movimentos socioterritoriais, a contrarreforma agrária do banco mundial e o combate à pobreza rural os casos do MST, CONTAG e MARAM: subordinação e resistência camponesa*. Sao Pablo: Outras Expressões: Buenos Aires: CLACSO.

Rosset, P. (2006). Alternativa à política fundiária de mercado: reforma agrária e soberania alimentar, En: S.Sauer e João M.M. Pereira (orgs). *Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo: Expressão Popular.

Sarandón, S. J. (2002). La agricultura como actividad transformadora del ambiente. El impacto de la agricultura intensiva de la revolución verde. En Sarandón, S. J. (Ed.). *Agroecología. El camino hacia una agricultura sustentable*. La Plata: Ediciones Científicas Americanas.

Sevilla, E. y Woodgate, G. (2002). Desarrollo rural sostenible: de la agricultura industrial a la agroecología. En Redclift, M., Woodgate, G. (coords.). *Sociología del medio ambiente: una perspectiva internacional*. Madrid: Mc Graw Hill.

Torres, M. L., Pessolano, D., Sales, R. G. (2014). Procesos de avance territorial del capitalismo en Mendoza (Argentina): transformaciones en la ganadería al quiebre del siglo XXI. *Territorios*, (30), pp. 39-68.

Ulloa, A. (2012). Producción de conocimientos en torno al clima. Procesos históricos de exclusión/ apropiación de saberes y territorios de mujeres y pueblos indígenas. *Working Paper Series* (21). Berlin: Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America. Recuperado de: <http://www.desigualdades.net/>

Vía Campesina (2012). *Lucha contra Monsanto: resistencia de los movimientos de base al poder empresarial del agronegocio en la era de la 'economía verde' y un clima cambiante*. Recuperado de: <https://viacampesina.org/es/>

Zarrilli, A. G. y Salomón A. (2015). Medio ambiente y producción agraria: una perspectiva histórica. En: Martha Ruffini. Bernal (de.). *Historia, cultura y memoria en el mundo rural*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.