

**Título:** Los límites de la agenda climática en el progresismo latinoamericano

**Title:** The limits of the climate agenda in Latin American progressivism

**Resumen:**

En el presente texto se analizan los retos de los gobiernos progresistas de Brasil, Colombia y Chile para implementar sus agendas climáticas debido a sus características económicas y desafíos internos. Aunque comparten un compromiso con la biodiversidad y la transición verde, enfrentan dificultades, límites e incluso contradicciones significativas. En instancias multilaterales como la COP28, el Foro de Davos o las cumbres climáticas en el marco de la OTCA los líderes progresistas enfatizaron la acción climática, pero persisten las contradicciones entre sus objetivos ambientales y la realidad económica de la región, marcada por la dependencia de los hidrocarburos y los modelos extractivistas.

**Abstract:**

This paper analyses the challenges faced by progressive governments in Brazil, Colombia and Chile in implementing their climate agendas due to their economic characteristics and domestic challenges. Although they share a commitment to biodiversity and the green transition, they face significant difficulties, limits and even contradictions. In multilateral forums such as COP28, the Davos Forum or the climate summits in the framework of ACTO, progressive leaders emphasised climate action, but contradictions persist between their environmental objectives and the economic reality of the region, marked by dependence on hydrocarbons and extractivist models.

**Palabras clave:** cambio climático, extractivismo, progresismo, izquierdas latinoamericanas.

**Introducción**

Tras el regreso al poder de Lula Da Silva a la presidencia brasileña en enero de 2023, tres de los gobiernos más importantes de América del Sur se encontraban ante el inicio de mandato de tres gobiernos de signo progresista. Además de Brasil, Colombia y Chile iniciaban esperanzados un periodo gubernamental marcado por las consecuencias socioeconómicas derivadas de la pandemia y por el rechazo a los oficialismos (Stefanoni, 2023), que se tradujo en la coincidencia de varios gobiernos de izquierda en la región.

Esta nueva ola progresista encuentra diferencias programáticas y de proyecto con la anterior acaecida durante la primera década del siglo XXI y que fue denominada como la “marea rosada”. Las necesidades de superar el neoliberalismo del Consenso de Washington, la importancia de garantizar un desarrollo continuado o la apuesta por el regionalismo latinoamericano marcaron la agenda de un ciclo político caracterizado por los liderazgos de Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa, Pepe Mujica o el propio Lula Da Silva.

No obstante, la deriva autoritaria en Venezuela o el hiperliderazgo de dirigentes que salieron del poder de forma accidentada como Correa o Morales implicó que se estén revisando las bases estratégicas del progresismo latinoamericano. Así, parece estar apostándose por un alejamiento de los planteamientos populistas y la línea ideológica de la izquierda parece transitar por un progresismo menos confrontativo donde se mantienen parte de los objetivos ideológicos y se incorporan otros novedosos, acordes a las necesidades de los países latinoamericanos.

Los tres gobiernos que van a ser analizados en el trabajo -Chile, Colombia y Brasil- se encuentran enfrentando desafíos propios de la política doméstica, lo cual les dificulta aplicar de manera completa su agenda programática. En el caso de Chile, el proceso constituyente se encuentra en una fase de estancamiento, dificultando la gobernabilidad del país. El gobierno de Petro en Colombia, por su parte, se encuentra ante las dificultades propias de ser el primer gobierno de izquierdas en el país, con una oposición muy activa y con la mayor parte de las élites enfrentadas al gobierno. Además, la aplicación compleja de la paz total supone otro elemento de tensión para la gobernabilidad del país. Por último, Lula Da Silva se encuentra en proceso de restitución de la democracia en Brasil tras el gobierno de Bolsonaro de tendencia iliberal, tratando de recuperar, entre otras cosas, la presencia internacional del gigante sudamericano.

En cualquier caso, entre estos tres gobiernos existe una coincidencia en su compromiso con la protección de la biodiversidad, la transición verde y, en general, en la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, los rasgos y características de sus economías dificultan la aplicación de las agendas verdes, produciéndose cierto distanciamiento entre las narrativas de sus dirigentes, y en efecto las políticas públicas encaminadas hacia la transición verde. El presente texto pretende explorar esos límites y, en según qué ocasiones, contradicciones que existen en los proyectos climáticos de los progresismos latinoamericanos, en un contexto donde la situación climática en América Latina y El Caribe (ALC) es de significativa gravedad.

**Informe de la CEPAL sobre cambio climático en América Latina y el Caribe.**

Encuentros multilaterales como fue la Conferencia de las Partes de la CMNUCC (COP28) en Emiratos Árabes Unidos el mes de diciembre de 2023 ofrecen diversos elementos de reflexión que permiten abordar un estado de la cuestión climática y energética en América Latina y el Caribe (ALC). Esta cumbre climática coincidió con la presentación por parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de un informe titulado "Economía del cambio climático en América Latina y el Caribe 2023: Necesidades de financiamiento y herramientas de política para la transición hacia economías bajas en carbono y resilientes al clima". En dicho informe se resumen las preocupaciones y demandas generales de la región latinoamericana en el marco de la crisis climática y sus principales propuestas para la COP28, encarnadas fundamentalmente en potencias como Brasil o Colombia.

El informe elaborado por CEPAL y publicado a finales de 2023 aborda tres cuestiones principales: las consecuencias tangibles de la crisis climática en la región; las necesidades de inversión y financiamiento que requiere el subcontinente; y una serie de recomendaciones en términos de políticas públicas para la adaptación y mitigación de la crisis climática. Todos estos elementos han sido fórmulas que los progresismos latinoamericanos se encuentran explorando para garantizar el desarrollo sostenible y la superación de su dependencia de hidrocarburos.

En primer término, se reflexiona sobre los impactos económicos que la crisis climática puede tener, y de hecho ya tiene en la región en distintos ámbitos. El informe aporta un dato significativo del aumento de días de calor extremo al año en la región en el periodo 2016-2020 comparado con 1986-2005. Ahí se señala como los países más afectados a Surinam (15 días), Honduras (11), Colombia (9), Venezuela (9) o Guatemala (8). Esta mayor exposición a olas de calor extremas implica, más allá de las consecuencias propiamente climáticas, una disminución de la productividad y el crecimiento (IPCC, 2022), afectando al sistema productivo de los países latinoamericanos. En ese sentido, se calcula que el aumento de 1°C en la región se traduciría en una pérdida de 1% del crecimiento del PIB per cápita por este menor rendimiento de la masa laboral fruto del calor extremo. La previsión al respecto es que aumenten alrededor de un 15% los días del año con temperaturas mayores a 35°C para el año 2050 (CEPAL, 2023: 14).

En fin, el informe señala que el cambio climático tiende a exacerbar el riesgo de inseguridad alimentaria, falta de agua, riesgo de inundaciones, impactos en la salud por incremento de epidemias, aumento del nivel del mar, o posible colapso del sistema sanitario como consecuencia de todo lo anteriormente mencionado (CEPAL, 2023).

En el año 2019, las emisiones de CO<sub>2</sub> de ALC supusieron el 10% del total mundial, con un aumento de las emisiones de un 1,6% anual desde 1990, un ritmo que decreció a 0,5% durante el periodo de crisis económica comprendido entre 2015-2019 (CEPAL, 2023: 18). El grueso de estas emisiones en la región está vinculada a la silvicultura, ganadería y la agricultura (20%) y el cambio de uso de la tierra, fundamentalmente por deforestación

(38%), ubicándose muy por encima de la media mundial en estas áreas, lo que ejemplifica la condición primario-exportadora de la región latinoamericana.

Naturalmente, estas proporciones varían en función de las características productivas de cada uno de los Estados, con los países del Mercosur con niveles muy elevados de emisiones por actividades agrarias y forestales, y otros como los centroamericanos o caribeños donde el grueso de las emisiones proviene del sector del transporte. El informe señala que resulta necesario redirigir parte de la financiación hacia políticas de adaptación, en tanto solo ocupan el 8%, mientras que el 89% de los recursos son destinados a políticas de mitigación (CEPAL, 2023).

En este sentido, el compromiso de la región con la acción climática fija el objetivo de reducir emisiones entre 24% y el 29% para 2030. Sin embargo, el informe señala que la velocidad de la descarbonización de la región tendría que ser cuatro veces más rápida de la que es actualmente. Según el estudio, cumplir con los compromisos de acción climática requiere una inversión de entre 3,7% y 4,9% del PIB regional por año hasta 2030. A modo de comparación, en 2020 el financiamiento climático en América Latina y el Caribe fue de solo 0,5% del PIB regional. Por lo tanto, cerrar la brecha de financiamiento climático requiere aumentar la movilización de recursos nacionales e internacionales entre 7 y 10 veces (CEPAL, 2023).

Sin embargo, el informe advierte de que el crecimiento económico actual es insuficiente para llevar a cabo tales objetivos de desarrollo. Se estima que la economía regional debería crecer al menos un 4% para que la transición ecológica pueda generar los suficientes trabajos para reducir la pobreza y esto pueda permitir una mayor inversión social en beneficio de los hogares más vulnerables (ECLAC, 2022). Con todo, CEPAL señala como sectores productivos prioritarios que han de ser reformados o transformados los referentes a: energías renovables; movilidad; economía circular; bioeconomía; gestión de las aguas; turismo sostenible y seguridad alimentaria. Gran parte de estos debates fueron puestos sobre la mesa tanto por los líderes latinoamericanos que intervinieron en la COP como por el pabellón creado para la región en el marco de esta cumbre.

### **Los discursos de Petro, Lula y Boric en materia climática**

Prueba de que la cuestión climática se encuentra en el centro de las agendas de los progresismos latinoamericanos de nuevo cuño es que dos de los tres presidentes lo establecieron como prioridad en su discurso de toma de posesión, y el restante, Gabriel Boric, ha desarrollado una política exterior centrada, al menos sobre el papel, en la transición ecológica.

Por una parte, el presidente Gustavo Petro destacó:

*“Que el futuro verde sea posible. El cambio climático es una realidad. Y es urgente. No lo dicen las izquierdas ni las derechas, lo dice la ciencia. Tenemos y podemos encontrar un modelo que sea sostenible económica, social y ambientalmente.*

*Nosotros estamos dispuestos a transitar a una economía sin carbón y sin petróleo, pero poco ayudamos a la humanidad con ello. No somos nosotros los que emitimos los gases de efecto invernadero. Son los ricos del mundo quienes lo hacen, acercando al ser humano a su extinción, pero nosotros sí tenemos la mayor esponja de absorción de estos gases después de los océanos: La selva amazónica.*

*Uno de los pilares del equilibrio climático y de la vida en el planeta es la selva amazónica. ¿Vamos a dejar que se destruya esa selva para llegar al punto de no retorno en la extinción de la humanidad? O, ¿vamos a salvarla con la humanidad misma que quiere seguir viviendo en esta tierra?*

*¿Dónde está el fondo mundial para salvar la selva Amazónica? Los discursos no la salvarán. Podemos convertir a toda la población que hoy habita la Amazonía colombiana en una población cuidadora de la selva, pero necesitamos los fondos del mundo para hacerlo.*

*Si es tan difícil conseguir esos dineros, que las tasas carbón, que los bonos verdes, que los fondos del clima pactados deberían otorgar para salvar algo tan esencial, entonces, le propongo a la humanidad cambiar deuda externa por gastos internos, para salvar y recuperar nuestras selvas, bosques y humedales. Disminuyan la deuda externa y gastaremos el excedente en salvar la vida humana.*

*Si el FMI ayuda a cambiar deuda por acción concreta contra la crisis climática, tendremos una nueva economía próspera y una nueva vida para la humanidad”. (Gobierno de Colombia, 2022).*

El contenido del discurso de toma de posesión del presidente Petro es especialmente significativo en tanto recoge de forma efectiva lo que están siendo las propuestas políticas que está llevando durante su mandato. Entre ellas se encuentra principalmente su propuesta por buscar una financiación innovadora que permita a los países latinoamericanos garantizar su transición ecológica con solvencia.

Por su parte, el presidente Lula también mencionó en su discurso de toma de posesión el potencial en materia climática que tiene Brasil y el compromiso del gobierno en la lucha por la protección de la Amazonía:

*“Brasil es demasiado grande para renunciar a su potencial productivo. No tiene sentido importar combustibles, fertilizantes, plataformas petroleras, microprocesadores, aviones y satélites. Contamos con la capacidad técnica, el capital y el mercado suficientes para retomar la industrialización y ofrecer servicios a un nivel competitivo.*

*Ningún otro país tiene las condiciones de Brasil para convertirse en una gran potencia ambiental, a partir de la creatividad de la bioeconomía y los emprendimientos de la sociobiodiversidad. Vamos a iniciar la transición energética y ecológica hacia una*

*agricultura y minería sustentables, una agricultura familiar más fuerte y una industria más verde.*

*Nuestro objetivo es lograr cero deforestaciones en la Amazonía y cero emisiones de gases de efecto invernadero en la matriz eléctrica, además de incentivar la reutilización de pastos degradados. Brasil no necesita deforestar para mantener y expandir su frontera agrícola estratégica”.*

En ese sentido, este discurso lo que manifiesta es la preocupación brasileña para con la selva amazónica, en tanto los altos niveles de deforestación han sido y aún son la asignatura pendiente de la política climática brasileña. Por otra parte, se observa también la estrategia de Lula Da Silva por aprovechar la transición ecológica para garantizar las necesidades de desarrollo de Brasil. Como se verá, las oportunidades que ofrece la transición energética para el crecimiento económico brasileño son significativas y abren nuevas fórmulas de inversión y financiamiento.

En último término, el presidente Boric, que en su toma de posesión mencionó de manera colateral preocupación chilena para con la crisis ecológica y las consecuencias climáticas de ésta para Chile, ha desarrollado un tipo de política exterior que tiene como objeto central la preocupación climática. Esta “política exterior turquesa” A través de ella, Chile “busca hacer transversal la dimensión ambiental en su política exterior, que se simboliza, para estos efectos, en el color turquesa, que une el verde de los ecosistemas terrestres con el azul del océano” (Gobierno de Chile, 2023).

De esta manera, se observa cómo los tres gobiernos pretenden convertirse en la vanguardia de políticas climáticas en la región. Por una parte, Gustavo Petro en Colombia por medio de la búsqueda de una financiación innovadora que permita garantizar la transición verde; Lula Da Silva en Brasil por medio de la protección de la Amazonía como gran pulmón del mundo; y por último Gabriel Boric en Chile, con la aplicación de una política exterior turquesa que busca la protección del medio ambiente y la biodiversidad como eje central.

### **Cumbres y reuniones regionales en el marco de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)**

Además de UNASUR o la iniciativa *ex novo* del Consenso de Brasilia, otras instituciones de integración latinoamericana han sido rearticuladas tras la llegada de Lula Da Silva como es el caso de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), organismo que tiene como objetivo fundamental la protección y desarrollo armónico de la Cuenca Amazónica, como así señala el Tratado de Cooperación Amazónica aprobado en 1978 y que fue suscrito por los mismos países que actualmente se encuentran dinamizando de nuevo el organismo: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Al respecto de la revitalización de esta organización resultó clave

la reunión entre Nicolás Maduro y Gustavo Petro en marzo de 2023 donde mostraron ambos un interés conjunto en la cumbre de países de la región que se celebró posteriormente en agosto en el marco de la OTCA. Los objetivos de este relanzamiento se enmarcan en la preocupación común por la agenda climática de gobiernos como el colombiano o el brasileño, con la necesidad de iniciar un camino de protección y salvación desde Suramérica, junto al mundo, por la Amazonia.

Durante los días 8 y 9 de agosto de 2023 se produjo finalmente la IV Reunión de jefes de Estado de la OTCA en la ciudad brasileña de Belém do Pará, convocada por Lula Da Silva a la que acudieron los jefes de Estado de los países miembros, a excepción de Ecuador y Surinam que enviaron a sus cancilleres. En representación de Venezuela acudió la vicepresidenta Delcy Rodríguez. En suma, acudieron representantes de Estados como Indonesia o República del Congo en calidad de países con bosques tropicales, o representantes de Alemania y Noruega principales donantes del Fondo Amazonía. Además, estuvieron presentes el CAF, el BID o el Banco de los BRICS, así como la FAO o el PNUD.

Los objetivos de la reunión estaban centrados en fortalecer la cooperación amazónica y la institucionalidad que los países han creado para lidiar con esta cuestión, avanzando en materia de monitoreo de la Amazonía e incorporando entes subnacionales, gobiernos estatales, alcaldías, y a las poblaciones de la región amazónica en ese proceso de construcción de la cooperación. Existió en la reunión un amplio consenso sobre la necesidad de cumplir el objetivo de deforestación cero para 2030, siendo una de las urgentes medidas para alcanzar este objetivo la lucha contra el crimen ilícito y organizado en varios territorios amazónicos, como señaló Alexandra Moreira, secretaria general de la OTCA.

En el documento emanado de la reunión se establecen 113 puntos a abordar en la agenda de cooperación amazónica, que pueden ser divididos en los siguientes objetivos y principios transversales: Fortalecimiento institucional de la OTCA; ciudades Amazónicas; ciencia, educación e innovación; monitoreo y cooperación en gestión de recursos hídricos; cambio climático; protección de bosques y ecosistemas vulnerables; cooperación policial y judicial en delitos ambientales; infraestructura sostenible; economía para el desarrollo sostenible; salud; seguridad y soberanía alimentaria; protección social; derechos humanos y participación social y reconocimiento de culturas amazónicas.

Sin embargo, en el encuentro se produjeron desavenencias entre los líderes sobre la cuestión de la explotación de hidrocarburos en las regiones y zonas selváticas. Mientras que Petro manifestó que en la región existe un “enorme conflicto ético” y resaltó que las fuerzas progresistas se deberían enfocar en estar “afines a la ciencia” y “pensando en la protección del Amazonas y en la transición hacia una economía descarbonizada”, Lula apostó por una transición más progresiva, señalando que existen país con una matriz

energética más dependiente y que no todos los países pueden realizar la transición a la misma velocidad (Saavedra, 2023). Este desencuentro, en el marco del organismo más relevante en materia climática del continente, muestra las distintas velocidades a las que algunos países están dispuestos a transitar en materia energética, como fue el caso también de potencias del gas y del petróleo como Venezuela o Guyana, que, junto con Brasil, se mostraron partidarias de seguir explotando esos recursos en nombre del derecho al desarrollo (Sanahuja, 2023).

### **América Latina y el Caribe en la COP28.**

Tanto la COP28 en sí misma como la reunión del G77 que se produjo en sus márgenes pusieron sobre la mesa las exigencias latinoamericanas en materia climática en una cumbre que estuvo marcada por la incorporación de Brasil al grupo de la OPEP+, que empañó el gran éxito con el que Lula se presentaba en la cumbre: la reducción de casi un 50% de la deforestación en Brasil durante este primer año de mandato. El presidente brasileño señaló que unirse a la OPEP+ podría “ayudar a convencer a los mayores productores de petróleo” de que utilicen sus ganancias para apoyar la transición energética (Koop, 2023). Este anuncio se produjo de la mano de otro igualmente controvertido que tiene que ver con la licitación de 600 nuevas áreas de exploración petrolera, incluidas 21 en la cuenca del Amazonas (Bispo, 2023).

El grueso de las discusiones en la COP28 tuvo que ver precisamente con el progresivo abandono de combustibles fósiles, un escenario en el que ALC parte con una relativa ventaja: Según la Agencia Internacional de la Energía (AIE) los combustibles fósiles “solo” representan el 66% de los sistemas energéticos de la región, una cifra por debajo del 80% de lo que significan para el promedio mundial (IEA, 2023). No obstante, en el ámbito productivo, esa organización señala que en ALC la producción de petróleo y gas aumentó un 5% solo en 2022, cifras que dificultan el horizonte de una región libre de combustibles fósiles.

En su intervención en la COP28, Lula pidió una mayor ambición y determinación de los Estados que “contaminan la atmósfera desde el siglo XIX”, recordó que la reducción de la deforestación no depende solo de los países amazónicos, y pidió más audacia y una garantía de implementación de los objetivos climáticos, medidos bajo las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) para los cuales los países del sur global van a necesitar “financiación y transferencia de tecnología”. Por otra parte, en su discurso en la cumbre del G77, Lula insistió en la necesidad de reformar el Banco Mundial y el FMI por la falta de representatividad de los países del Sur, así como una mayor flexibilización de los cuatro mayores fondos medioambientales, que “tienen un saldo de más de USD 10.000 millones, pero los países en desarrollo no consiguen acceder a ellos debido a las trabas burocráticas” (Gobierno de Brasil, 2023). Además, manifestó su desacuerdo por las

barreras proteccionistas y unilaterales que “dejan al descubierto la hipocresía de la retórica del libre comercio y castigan doblemente a los países del Sur global”.

Fue precisamente Brasil el país que promovió una iniciativa en el marco de esta COP en materia de deforestación. La ministra de Medio Ambiente, Marina Silva, y el ministro de Finanzas, Fernando Haddad, lanzaron esta iniciativa llamada “bosques tropicales para siempre”, que consiste en una propuesta de recaudación de hasta 250.000 millones de dólares para financiar la protección de bosques tropicales en 80 países (Carbon Brief, 2023). La voluntad es que estos ingresos provengan de fondos soberanos y de otros inversores, incluida la industria petrolera. Este plan exigirá la creación de un instrumento global innovador para remunerar el mantenimiento y la restauración de los bosques tropicales, lo que le otorga una potencialidad para reformar los mecanismos de financiamiento que hasta ahora se han centrado en pagos por captura de carbono o servicios ambientales.

Por su parte, Gustavo Petro fue igualmente crítico con los países del Norte, señalando que “se resisten a desvalorizar la estructura propia de su riqueza, asentada en petróleo, carbón y gas”. Ante esta realidad, Petro advirtió del riesgo inminente de migraciones y éxodos masivos del Sur al Norte como consecuencia de la crisis climática. Para mitigar estos efectos y el agravamiento de la situación a nivel mundial, mencionó como esencial, al igual que Lula, reformar los poderes públicos mundiales y fortalecer el multilateralismo. El presidente Petro señaló que Colombia en sus aportes ya ha dejado de firmar contratos de hidrocarburos y ha aportado en un 70% a la reforestación de la selva amazónica con sus recursos (Gutiérrez, 2023). Aun así, los contratos de explotación ya firmados para los próximos años todavía se mantienen y los que por el momento han sido cancelados son los de exploración. De esta manera, Colombia se convierte en el primer gran exportador de petróleo en firmar el tratado de no proliferación de combustibles fósiles, elevando a 11 el número de países interesados en un acuerdo legal para poner fin a nuevos proyectos de combustibles fósiles (Carbon Brief, 2023)

Los debates sobre la descarbonización y la velocidad del abandono de los combustibles fósiles han estado presentes en las cumbres climáticas latinoamericanas a lo largo del año y han generado diferencias externas e internas en los gobiernos latinoamericanos progresistas. Igualmente a lo ocurrido en la cumbre de Belém do Pará, se puso de manifiesto las diferencias entre Petro y Lula por la intensidad del proceso de abandono de los combustibles fósiles. Dentro del propio gobierno brasileño, Marina Silva, ministra de Medio Ambiente, ha señalado que se debe poner un techo a la producción de petróleo dentro del país tras los recientes anuncios de Lula, aunque también recordó que no existe contradicción entre los objetivos de petróleo y gas y su aspiración a liderar la transición mundial hacia la energía verde (Harris, 2023). Por otra parte, se fijó el objetivo en materia electricidad de que el 80% sea de origen renovable para el 2030 por parte del Centro de Energías Renovables de América Latina y el Caribe (Carbon Brief, 2023)

Otros países de la región ya están anunciando una intensificación en su producción de combustibles fósiles. La disputa por el Esequibo tiene manifiestamente un trasfondo vinculado con esta cuestión, y está por ver el uso que hacen México o Argentina del gas, si se concibe como una apuesta firme de energía de transición o si se trata de una profundización en el extractivismo. En ese sentido, la propuesta de Javier Milei en materia climática es aún una incógnita, aunque ha anunciado que, durante su presidencia, Argentina se mantendrá en el Acuerdo de París, bajo un argumento puramente instrumental expuesto por la jefa de la delegación enviada a la COP28 que indica que “Milei es liberal, es libertario y cree en las fuerzas del mercado. Y el mercado exige incluir medidas para abordar el cambio climático” (Rocha, 2023). En ese sentido, no cabe esperar un compromiso genuino por parte de Milei en dicha materia, aunque quizás favorezca su desarrollo siempre y cuando haga crecer la economía nacional.

En fin, para el año 2025 tendrá lugar la COP30 en Brasil, donde se podrá realizar un balance sobre el papel que está jugando ALC en este proceso de transición energética y se evaluará la coherencia entre las políticas públicas y la narrativa de los líderes progresistas de la región en dicha materia. Además, Colombia asumirá la presidencia de la cumbre sobre biodiversidad COP16 en 2024 (Carbon Brief, 2023). En todo caso, el éxito de estas cumbres y posterior aplicación de medidas climáticas dependerá en gran parte de las posibilidades de financiamiento que puedan tener estos países para garantizar su transición.

### **América Latina y la financiación de su transición climática**

Gran parte de los debates en torno a los que giró la COP28, y que son centrales en las narrativas de los gobiernos progresistas de la región fue la referente a la financiación de proyectos destinados a paliar los efectos de la crisis climática. En ese sentido, se volvió a poner encima de la mesa la cuestión de los canjes o *swaps* de deuda por acción climática. En el marco de esta COP se estableció un grupo de expertos liderado por Colombia, Kenia y Francia, en coherencia con lo fijado en la Cumbre por un Nuevo Pacto Financiero Global para evaluar el alcance de estos “desvíos” de fondos públicos que priorizan el pago de la deuda frente a las políticas climáticas.

El objetivo de este grupo sería analizar cuestiones como si los canjes de deuda funcionan o no, o qué mecanismos financieros pueden permitir que los países en desarrollo se endeuden menos (Gonsalves, 2023). Esos canjes ya se han aplicado en países como Costa Rica, Belice, Colombia o Ecuador, con resultados positivos, aunque el propio ministro de Hacienda colombiano, Ricardo Bonilla, señala que desde su cartera no se está trabajando en esa dirección, y que incluso es mejor no utilizar esa terminología porque podría “asustar a las calificadoras de riesgo” (Gonsalves, 2023).

En cualquier caso, los países que enfrentan con mayor intensidad esta contradicción entre hacer frente a sus obligaciones en materia fiscal y de deuda, e invertir en protección medioambiental, como Colombia, Ecuador o Argentina, han insistido en este mecanismo como una opción viable, más aun teniendo en consideración que solo un 0,5% de los fondos de recuperación post-covid en la región iban dirigidos hacia proyectos verdes (ONU, 2021), frenando la línea de inversión climática que se tenía prevista para la región previamente a la pandemia. Con todo, esta propuesta, firmemente defendida por Petro, aún enfrenta las dificultades de considerar hacia dónde se destinan, si a políticas de mitigación o de adaptación, las lentas negociaciones entre acreedores y deudores, o la preocupación por la percepción de ineficiencia y riesgos de los canjes o *swaps* en comparación con otros instrumentos financieros (Soutar y Koop, 2021).

En cualquier caso, resultará clave hacer un seguimiento sobre esta propuesta, en tanto el presidente de Estados Unidos, Joe Biden, dijo que su gobierno está trabajando en conjunto con entidades financieras bilaterales, como la Corporación Financiera de Desarrollo Internacional de Estados Unidos (DFC), y multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, en una plataforma de inversión que ayudará a financiar soluciones climáticas como los canjes de deuda soberana y los bonos azules y verdes” (Gobierno de Colombia, 2023).

Otro de los acuerdos de financiación aprobados en esta COP28 fue el Fondo para Pérdidas y Daños, un paquete financiero global donde los países desarrollados prometen aportar 700 millones de dólares, lo que supone menos del 0,2% del importe de las pérdidas estimadas por los países en desarrollo (Koop, 2023). Estos fondos para pérdidas y daños deberían ser nuevos y adicionales, y venir en forma de subvenciones y no de préstamos, según los expertos en justicia climática (Lakhani, 2023). Para la aprobación de este paquete, que viene trabajándose desde la COP27, Chile, Colombia y Brasil han jugado un papel especialmente activo en el comité conformado a tal efecto, compuesto por 24 miembros.

Por otra parte, en el marco de la COP28, hubo un pabellón centrado en ALC, donde el banco de desarrollo CAF ha anunciado proyectos de inversión importantes para favorecer la transición verde en la región. Estos incluyen fundamentalmente la inversión de 15.000 millones de dólares en adaptación y gestión de riesgos de desastres naturales y otro paquete de 2.000 millones para la protección de la Amazonía (CAF, 2023), además de otras propuestas y medidas generales detalladas en el comunicado.

Estos fondos, junto con la Pasarela Mundial de la UE (*Global Gateway*) o el recientemente aprobado por los países del Mercosur en su cumbre del mes de diciembre son algunos de los grandes proyectos de financiación que habrán de ser implementados en ALC durante los próximos años para impulsar la triple transición. Además, el Fondo Verde para el Clima, que Petro señaló que no se está aplicando con la velocidad necesaria, contó con la noticia favorable de que Estados Unidos aportará, nueve años después, 3.000 millones de dólares para “invertir en resiliencia, energías limpias y soluciones basadas en

la naturaleza”, según la vicepresidenta Kamala Harris (El Periódico, 2023). Estos fondos, en cualquier caso, enfrentan el debate, ya presente en numerosas COP, sobre su condición en forma de préstamos, y no subvenciones como reclaman los países del sur global. En fin, la COP28 y los debates posteriores pusieron una vez más sobre la mesa algunas diferencias entre el norte y sur global, el papel de la cooperación y la financiación o la velocidad del proceso de abandono de los combustibles fósiles.

### **Reunión climática en el Foro de Davos.**

El foro de Davos celebrado la semana del 15 al 19 de enero tuvo también un espacio propio para que líderes y representantes latinoamericanos expresaran sus reflexiones sobre la situación de la región y las experiencias propias de sus respectivos Estados u organismos. Más allá de la controvertida intervención de Javier Milei, representantes de Colombia, Ecuador, Brasil o Perú participaron de forma activa en el foro. Destacaron las ausencias de representantes chilenos y mexicanos, estos últimos ausentes por cuarto año consecutivo en el foro. En el marco del encuentro se produjo un panel enfocado en la búsqueda de un equilibrio para la Amazonía.

Este panel, titulado como “Buscando un equilibrio para la Amazonía”, contó con el presidente colombiano y el presidente del BID, así como con la ministra brasileña Marina Silva y el gobernador del estado de Pará. En primer lugar, el presidente del BID señaló la necesidad de fijar objetivos precisos que vayan más allá de la descarbonización, y que incorporen la lucha contra la deforestación y la cooperación entre bancos de desarrollo, gobiernos nacionales, gobiernos locales y comunidades indígenas.

El gobernador del Estado de Pará, una región amazónica con la superficie de Bolivia compuesta en un 70% por bosques amazónicos, presenta la característica de ser una región clave en producción alimentaria con ocho millones de personas que viven en dicho Estado. El gobernador recordó que se ha conseguido reducir en Pará la deforestación en un 46% en 2023, lo que ha permitido cooperar con el BID para desarrollar proyectos que conciben a la Amazonía como un gran activo para crear un plan económico que genere empleos verdes. Esta hoja de ruta será la que permita a Brasil mostrar su legado en la COP30 que se celebrará precisamente en la ciudad amazónica de Belem do Pará.

Complementando esta intervención, la ministra de medio ambiente Marina Silva profundizó en la necesidad de preservar la Amazonía para evitar la desaparición de más terreno forestal como ha sucedido en la costa Atlántica brasileña. En suma, señaló la necesidad de proteger los “patrimonios medioambientales”, que no solo incluyen los elementos económicos, sino también la identidad política y cultural de los pueblos originarios.

El presidente Petro realizó una intervención donde identificó a la ganadería extensiva como la causa fundamental de la pérdida de masa forestal. Además, explicó la relación norte-sur señalando que el norte actúa como chimenea generadora de gases de efecto

invernadero mientras que el sur y sus bosques tropicales cumplen la función de esponja que absorbe dichos gases. Profundizó Petro en la necesidad de corregir el sistema de financiación para aplicar fórmulas como el canje de deuda por acción climática, que tendría una externalidad positiva en tanto podría liberar a la cooperación internacional de responsabilidades a menudo inabarcables. Además, propuso revisar el mecanismo de “riesgo país”, que perjudica la inversión en algunos Estados y afecta directamente al endeudamiento de unos países que, según Petro, están llamados a ser vanguardia en materia climática, para lo que necesitan liberar recursos. En último término, el presidente se reunió con el empresario Bill Gates en los márgenes del foro para evaluar la posibilidad de convertir a Colombia en un gran centro de operaciones para el desarrollo de inteligencia artificial vinculada a la economía verde.

### **Conclusiones ¿Hasta dónde llegan los límites de la agenda climática?**

Tras una revisión de las principales propuestas, debates y discusiones de los gobiernos progresistas en ALC que iniciaron mandato entre 2022 y 2023, se observa cómo los tres gobiernos han encontrado dificultades para hacer valer su agenda climática y para encontrar continuidad en políticas públicas encaminadas a la mitigación y adaptación climática.

Ante la encrucijada ecológica, la región de ALC enfrenta una serie de dificultades por la propia composición de sus economías. En el caso chileno, ante la demanda internacional creciente de litio para llevar a cabo la transición digital, el triángulo Bolivia, Chile y Argentina concentra un tercio total de la producción. Para estos países, esta cuestión abre posibilidades de generación de empleo y recaudación fiscal, sin embargo, por otro lado, se corre el riesgo de reproducir esquemas extractivistas en países que están en proceso de sensibilización en materia climática (Rivera, 2023). El gobierno de Boric ha conseguido poner en marcha iniciativas como la Aprobación de la Ley para la Naturaleza (SBAP), la ratificación del Acuerdo de Escazú o la Ley Marco de Cambio Climático. Sin embargo, no da la sensación de que exista una voluntad más profunda, como sí existe en el caso de Petro, por alterar significativamente la matriz energética y productiva del país. Si bien es cierto, que el protagonismo que ocupan el gas o el petróleo en el país chileno es menor que el de sus homólogos sudamericanos.

Por su parte, Brasil, en su lucha contra la deforestación, se encuentra ante las disyuntivas ya mencionadas de haberse incorporado a la OPEP y continuar explotando diferentes fuentes de hidrocarburos al tiempo que quiere situarse como la vanguardia del Sur Global en términos de lucha contra el cambio climático. El país aún cuenta con unas necesidades en términos de desarrollo importantes y gran parte de su economía está basada en la extracción y exportación de petróleo, gas, minerales, etc.

Colombia, a su vez, también enfrenta graves problemas para encontrar su camino en términos de hacia dónde quiere conducir su economía. El descubrimiento reciente de

nuevas fuentes petrolíferas, además del dramático protagonismo que ocupa la minería ilegal en el país dificultan la agenda climática de un gobierno, que, por otro lado, se encuentra enfrentando disputas propias de la política doméstica.

De la misma manera que sucedió durante la época de la ola rosada, los gobiernos progresistas enfrentan la disyuntiva del desarrollo y el extractivismo. La demanda ciudadana, agravada por las perceptibles consecuencias climáticas en la región, y la presión externa impuesta por actores como la UE por medio de requerimientos climáticos ubica a la región, y especialmente a los gobiernos de izquierdas, ante unas contradicciones difíciles de cabalgar. Todo ello obligará a estos líderes progresistas, en caso de que deseen presentarse a la reelección, a ser más cautelosos en su narrativa y ambición climática, en tanto la no satisfacción de las expectativas puede resultar contraproducente para los intereses generales de las economías latinoamericanas, y en particular para el proyecto progresista en la región.

### **Referencias bibliográficas:**

Bispo, F. 2023. “21 bloques de petróleo y gas en la Amazonía se ofertarán un día después de la COP28”, Infoamazonía. Disponible en: <https://infoamazonia.org/2023/12/08/21-blocos-para-petroleo-e-gas-na-amazonia-serao-ofertados-um-dia-depois-da-cop28/>

CAF. 2023. “América Latina y el Caribe deja su huella en la COP28”. Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2023/12/america-latina-y-el-caribe-deja-su-huella-en-la-cop28/>

Carbon Brief. 2023. “COP28: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Dubai”. Disponible en: <https://www.carbonbrief.org/cop28-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-dubai/>

CEPAL. 2023. “Economía del cambio climático en América Latina y el Caribe 2023: Necesidades de financiamiento y herramientas de política para la transición hacia economías bajas en carbono y resilientes al clima”. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/7cd75817-9d2b-4ec4-a7e9-88645eb247d3/content>

ECLAC. 2022. “How to finance sustainable development: Recovery from the effects of COVID-19 in Latin America and the Caribbean”, COVID-19 Special Report, No. 13, Santiago. Disponible en: <https://www.cepal.org/en/publications/47721-how-finance-sustainable-development-recovery-effects-covid-19-latin-america-and>

El Periódico. 2023. “EEUU anuncia en la COP28 una aportación de de 3.000 millones al Fondo Verde para el Clima”. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20231202/eeuu-anuncia-cop28-aportacion-3-95379448>

Gobierno de Brasil. 2023. “Discurso del Presidente Lula en la Cumbre del G-77 en la COP 28”. (02/12/2023). Disponible en: <https://www.gov.br/planalto/es/seguir-al-gobierno/discursos-y-pronunciamientos/discurso-del-presidente-lula-en-la-cumbre-del-g-77-en-la-cop-28>

Gobierno de Chile. 2023. “Política Exterior Turquesa. Ministerio de Asuntos Exteriores”. <https://www.minrel.gob.cl/minrel/site/docs/20231130/20231130173104/pet.pdf>

Gobierno de Colombia. 2023. “presidente Biden anuncia un fondo conjunto con el BID para invertir en canje de deuda por acción climática”. Disponible en: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Presidente-Biden-anuncia-un-fondo-conjunto-con-el-BID-para-invertir-en-canje-de-deuda-por-accion-climatica-231102.aspx>

Gonsalves, M. 2023. “Colombia, Francia y Kenia evalúan si el canje de deuda por acción climática funciona para los países del sur”, *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2023-12-11/colombia-francia-y-kenia-evaluan-si-el-canje-de-deuda-por-accion-climatica-funciona-para-los-paises-del-sur.html>

Gutiérrez, A. 2023. “La decena de proyectos que Gustavo Petro presentó a la COP28 para ser financiados”. (02/12/2023). <https://www.larepublica.co/globoeconomia/la-decena-de-proyectos-que-petro-llevo-a-la-cop28-para-financiarlos-3760352>

Harris, B. 2023. “Brazil environment minister demands ‘ceiling’ on oil production”, *Financial Times*. Disponible en: [https://www.ft.com/content/0a1745ef-39f2-45ad-a5ef-d89b96d039db?accessToken=zWAGDYDG8Pyokc8KF0XvOfJFrdOI79ibltA52w.MEQCIBz8I7uMJiB6H8pCWDiuxGDLGm0pNme7W5ALVJX5JRoAiB9zYoeprOB8ir8UXBvxkAJH1L\\_fcad7jCTO9Ib3lC9MA&sharetype=gif&token=3a1bf5f0-ff7f-429d-8f0e-2c7ddff4a65d](https://www.ft.com/content/0a1745ef-39f2-45ad-a5ef-d89b96d039db?accessToken=zWAGDYDG8Pyokc8KF0XvOfJFrdOI79ibltA52w.MEQCIBz8I7uMJiB6H8pCWDiuxGDLGm0pNme7W5ALVJX5JRoAiB9zYoeprOB8ir8UXBvxkAJH1L_fcad7jCTO9Ib3lC9MA&sharetype=gif&token=3a1bf5f0-ff7f-429d-8f0e-2c7ddff4a65d)

IEA. 2023. “Latin America Energy Outlook 2023”. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/latin-america-energy-outlook-2023>

IPCC. 2022. *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge, Cambridge University Press. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>

Koop, F. 2023. “COP28: ¿América Latina está preparada para abandonar los combustibles fósiles?”. Disponible en: <https://es.mongabay.com/2023/12/cop28-america-latina-abandonar-combustibles-fosiles/>

Lakhani, N. 2023. “Los 700 millones de dólares prometidos al fondo de pérdidas y daños en la Cop28 cubren menos del 0,2% necesario”. Disponible en: <https://www.theguardian.com/environment/2023/dec/06/700m-pledged-to-loss-and-damage-fund-cop28-covers-less-than-02-percent-needed#:~:text=be%20greater%20than-,%24400bn%20a%20year,-%E2%80%93%20and%20rising.%20Estimates>

ONU. 2023. "Is the COVID-19 economic recovery building a sustainable future?" Disponible en: [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/36626/COVIDSF\\_EN.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/36626/COVIDSF_EN.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

Rivera, L. 2023. "América Latina net zero: transición ecológica y descarbonización en el marco del Acuerdo de París", en J. A. Sanahuja, & P. STEFANONI. (eds), Informe Anual 2023-2024. América Latina en el interregno: política, economía e inserción internacional (págs. 39-59). Madrid: Fundación Carolina

Rocha, L. 2023. "COP28: Argentina se mantendrá dentro del Acuerdo de París durante la presidencia de Javier Milei". (10/12/2023). Disponible en: <https://www.infobae.com/america/ciencia-america/2023/12/10/cop28-argentina-se-mantendra-dentro-del-acuerdo-de-paris-durante-la-presidencia-de-javier-milei/>

Saavedra. 2023. "Petro y Lula: las diferencias de los dos mandatarios sobre extracción de petróleo en la Amazonía", Infobae. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2023/08/11/por-que-no-hubo-acuerdo-entre-petro-y-lula-sobre-extraccion-de-petroleo-en-la-amazonia/>

Sanahuja, J.A. 2023. "Despolitización y reconstrucción de consensos: iniciativas para el retorno del regionalismo y la integración en América Latina", en J. A. Sanahuja, & P. STEFANONI. (eds), Informe Anual 2023-2024. América Latina en el interregno: política, economía e inserción internacional (págs. 39-59). Madrid: Fundación Carolina.

Soutar, R, y Koop, F. 2021. "Explicador: ¿Qué son los canjes de deuda por naturaleza?", Dialogochino. Disponible en: <https://dialogochino.net/en/trade-investment/47862-explainer-what-is-debt-for-nature-swap/>

Stefanoni, P. 2022. "¿Giro hacia dónde? Elecciones, protestas y reconfiguraciones políticas en América Latina (2021-2022)", en J. A. SANAHUJA, y P. STEFANONI (eds.): América Latina: ¿Transiciones hacia dónde?, Informe Anual 2022-2023, Madrid, Fundación Carolina.

WMO. 2023. "State of the Climate in Latin America and the Caribbean 2022". Disponible en: [https://library.wmo.int/viewer/66214/download?file=Statement\\_2022.pdf&type=pdf&navigator=1](https://library.wmo.int/viewer/66214/download?file=Statement_2022.pdf&type=pdf&navigator=1)

