

Green New Deal para ellos y Same Old Deal para nosotros. Implicaciones de la agenda de transición verde para Brasil

Bruno P. Puga,* Beatriz M. Saes** y Andrei D. Cechin***

Resumen: Los nuevos pactos verdes en la Unión Europea, Estados Unidos y ahora también en China posiblemente supondrán un fortalecimiento del modelo exportador primario latinoamericano, con serias implicaciones para el desarrollo y el medio ambiente local. Dadas las características productivas, las asimetrías de poder y la heterogeneidad estructural de los países latinoamericanos, el artículo pretende confrontar los posibles efectos del *Green New Deal* para los países centrales con el probable *Same Old Deal* para los periféricos como Brasil. Además, se plantea si una transición a una economía verde puede fortalecer el modelo de desarrollo en boga (primario-exportador, con baja diversidad y baja sofisticación productiva) en Brasil, lo que resultaría en un retroceso socioespacial, con mayor presión sobre los ecosistemas y precariedad de las relaciones laborales.

Palabras clave: *Green New Deal*, neoextractivismo, Brasil

Abstract: The Green New Deals in the European Union and United States, but also in China, will possibly reinforce the Latin American primary export model, with serious implications for development and the local environment. Given the productive characteristics, the power asymmetries, and the structural heterogeneity of Latin American countries, the article aims to confront the Green New Deal for the developed countries with the probable Same Old Deal for peripheral countries such as Brazil. In addition, it proposes to understand how a transition to a green economy might strengthen the development model (primary-exporter, with low diversity and low productive sophistication) in Brazil, resulting in a socio-spatial setback, with greater pressure on ecosystems and precarious labor relations.

Keywords: Green New Deal, neoextractivism, Brazil

* Planejamento Urbano e Regional (PLUR) - Universidade do Vale do Paraíba (Univap) - brunop@univap.br

** Escola Paulista de Política, Economia e Negócios - Universidade Federal de São Paulo (Eppen-Unifesp). *E-mail:* beatriz.saes@unifesp.br

*** Departamento de Economia - Universidade de Brasília (UnB). *E-mail:* andreicechin@unb.br

Introducción

Históricamente, América Latina ha jugado un papel desproporcionado en el flujo global de recursos naturales, sustentando el nivel de vida material del Norte a través de la exportación de productos primarios. En Brasil, el aumento de la extracción de recursos naturales para la exportación (petróleo, minerales, pero también la madera de deforestación ilegal y el agua contenida en la soja y la carne) tiene un impacto negativo directo en las comunidades donde se realizan esas actividades. Este modelo neoextractivista, al utilizar la apropiación de la base material como motor de crecimiento económico para producir bienes primarios, no ha logrado una distribución más justa de los beneficios económicos, y ha intensificado conflictos e impactos ambientales en el territorio. La exportación de bienes primarios aumenta la dependencia tecnológica y la vulnerabilidad económica, sin garantizar impactos positivos en el desarrollo local ni la generación de mejores empleos o de las capacidades tecnológicas necesarias para el siglo XXI (Infante-Amate et al., 2022).

Los *Green New Deals* (GND) han surgido como una posible solución a los dilemas ambientales actuales, al fomentar el crecimiento económico a través de infraestructuras bajas en carbono, empleos verdes y electrificación del transporte. Sin embargo, los flujos de materiales necesarios para llevar a cabo la descarbonización de la economía en la escala necesaria para enfrentar el cambio climático pueden tener impactos importantes (Dunlap y Laratte, 2022). La sustitución de una industria depredadora por otra, impulsada por el ritmo de la transición, puede profundizar aún más la brecha de desarrollo entre el Sur y el Norte globales, generando beneficios para los países centrales e impactos ambientales para los proveedores de materias primas (Mastini et al., 2021).

¿Green New Deal en Brasil?

En Brasil, hay propuestas para una recuperación verde de la economía, pero no habían ganado importancia en el debate público hasta el resultado de las últimas elecciones presidenciales. De estas propuestas se destacan dos: el *Green New Deal-Brasil* (GND-BR) (Alvarenga Junior et al., 2022), una iniciativa del congresista de centro izquierda Alessandro Molon y de investigadores locales, y el *Big Push Ambiental* (BPA) de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) (Gramkow, 2019).

El GND-BR tiene como objetivo reactivar la actividad económica, generando empleo e ingresos a través de la inversión en sectores y actividades bajas en carbono, infraestructura resiliente y ampliación de los servicios públicos. Para esto, propugnan subsidios fiscales y tributarios para los sectores que utilizan energías renovables, el fin de las exenciones para los sectores sucios (como pesticidas), el gasto en infraestructura «verde» y la atracción de inversiones para reducir las emisiones. Las principales inversiones serían en energías renovables, ferrocarriles, vehículos eléctricos, pero también en carencias históricas como saneamiento básico y déficit habitacional. Además, propone aumentar las inversiones en I+D y en recuperación forestal, pero también en sistemas agrícolas bajos en carbono. El GND-BR sugiere una serie de cambios institucionales, como una reforma tributaria que reduzca los sectores intensivos en carbono y la inclusión de criterios de sostenibilidad en las instituciones financieras, fomentando actividades bajas en carbono.

La esperanza implícita en muchas versiones del GND es que los planes puedan ser implementados por los países del Norte y Sur global para generar empleo e ingresos, aumentar la eficiencia energética y el uso de energía renovable, así como reducir las emisiones. No obstante, el GND-BR no propuso cambios para diversificar y sofisticar la estructura productiva, por ejemplo, a partir de estrategias para delinear un estilo

de desarrollo verde que altere el papel de Brasil como proveedor global de bienes primarios. Por lo tanto, no se opone explícitamente al modelo neoextractivista, pero se aleja de él poniendo énfasis en la insatisfacción de las demandas internas, vinculadas a la desigualdad de ingresos y del acceso a la salud, la movilidad urbana y la inversión en ciencia y tecnología.

El *BPA*, por su parte, se opone de forma explícita al modelo neoextractivista, fuertemente influido por la tradición estructuralista, para la cual la superación del subdesarrollo reside en la especialización productiva en actividades económicas complejas. Además de reconocer la creciente presión ecosistémica que impide repetir políticas utilizadas por economías desarrolladas en el pasado, esta perspectiva está atenta a los cambios tecnológicos (biotecnología y economía digital) que también requerirán cambios en los estilos de desarrollo.

El *BPA* pretende construir, en el largo plazo, un tipo de inserción externa menos dependiente de productos primarios y manufacturas intensivas en recursos naturales. También propone que se desarrollen capacidades productivas en los sectores manufactureros más intensivos en tecnología, lo que, además de generar soluciones adecuadas a los problemas brasileños, aumentaría la competitividad de esos sectores en el escenario internacional. Así, el *BPA* podría apoyar la construcción de una economía de alto valor añadido y bajo impacto ambiental, basada en tecnologías vinculadas a las energías renovables y la bioeconomía.

En el actual ambiente político extremadamente polarizado, los sectores con mayor propensión a seguir cualquiera de las dos estrategias están vinculados al frente amplio democrático que involucra al Partido de los Trabajadores (del presidente electo Lula), pero también al partido socialdemócrata del vicepresidente elegido, además de la Red de Sostenibilidad, con la ministra de Medio Ambiente, Marina Silva. Para generar oportunidades de trabajo y empleo, el frente amplio desea reanudar las inversiones en

infraestructura de transporte público, vivienda, saneamiento básico y equipamiento social, la reindustrialización nacional sobre nuevas bases tecnológicas y ambientales, y el estímulo a una economía verde inclusiva, basada en la conservación, restauración y uso sostenible de la biodiversidad de Brasil. El frente promete también ampliar la protección de la Amazonia y luchar contra la deforestación, así como una reforma tributaria que simplifique los impuestos, en la que los pobres paguen menos y los ricos paguen más, contemplando la transición a una economía ecológicamente más sostenible.

Este plan de transición económica verde del frente amplio democrático tiene elementos tanto del *BPA* como del *GND-BR*. Sin embargo, un plan como este encontraría dificultades económicas estructurales, como lo señala Marques (2020). Primero, la reciente política de austeridad fiscal limita el aumento de la inversión y el gasto público, impidiendo políticas a largo plazo para promover una transición verde. En segundo lugar, la economía brasileña tiene restricciones tecnológicas que limitan las posibilidades de la transición verde y que aumentan los costos de adopción de procesos liderados por países desarrollados. Por último, la relativa abundancia de mano de obra no calificada dificulta la transición a empleos de mayor calidad y contribuye a ampliar la brecha salarial. Cualquier plan de recuperación verde que no tenga como punto de partida la mitigación de los determinantes de la desigualdad de ingresos y propiedad en Brasil, podría reforzar aún más estas disparidades.

«Neoextractivismo verde» en Brasil

Aunque no se trata de un caso típico de «neoextractivismo verde» (Voskoboynik y Andreucci, 2022), Brasil tampoco ha cambiado el patrón neoextractivista consolidado en este siglo. El país no es un gran productor de «minerales de transición» (níquel, cobalto, litio, tierras raras), pero continúa expandiendo sectores neoextractivistas tradicionales. En 2021, el mineral de hierro, la soja y el aceite alcanzaron casi el 40 por ciento

del valor total de lo exportado por el país (y el 70 por ciento del peso). El mineral de hierro fue el producto con mayor salida, seguido de la soja, que alcanzó una cosecha récord en este período (Ministério de Minas e Energia, 2022).

Además de la expansión de los sectores neoextractivistas tradicionales, Brasil también está atento a las «oportunidades» relacionadas con el «neoextractivismo verde». El Plan Decenal de Expansión Energética - 2031 (PDE-2031) supone tanto una gran expansión de la extracción y el uso de combustibles fósiles en la próxima década como un deseo de que el país sea un proveedor global de «*commodities* verdes». La estrategia energética brasileña admite el uso de reservas de petróleo hasta 2050. En lugar de reducir su extracción, se espera alcanzar los 5,2 millones de barriles por día en 2031, lo que corresponde a un aumento del 80 por ciento en comparación con la producción de 2021.

Por otro lado, los esfuerzos de descarbonización en los países desarrollados deben reflejarse en oportunidades relacionadas con las cadenas productivas verdes orientadas a la exportación (Leão de Oliveira y Tsuchiya Rabelo, 2022). Para descarbonizar las cadenas productivas de exportación, se pretende intensificar la producción de energía a partir de fuentes renovables (una estrategia estándar actualmente). La energía hidráulica, la principal fuente de la matriz eléctrica brasileña, es fundamental para el consumo de las industrias exportadoras electrointensivas. Dados los impactos socioambientales generados, la energía hidráulica puede incluso considerarse un caso pionero de «extractivismo verde». Las hidroeléctricas construidas para alimentar la minería en la Amazonia, sobre todo de aluminio, han generado importantes daños ambientales en la región, al afectar a poblaciones locales, ribereñas e indígenas (Fearnside, 2015). La opinión actual del Gobierno es que Brasil ya es un país relativamente descarbonizado y que la estrategia energética brasileña debería limitarse a mantener una alta proporción de fuentes renovables en su matriz.

El Gobierno brasileño también tiene la intención de utilizar otras fuentes renovables para producir «*commodities* verdes» a través del hidrógeno. Este tiene potencial para sustituir a los combustibles fósiles en sectores de difícil abastecimiento y permitir el almacenamiento de energía procedente de fuentes renovables. El PDE-2031 indica que «el avance esperado en la demanda mundial de hidrógeno verde coloca a Brasil en una posición destacada como potencial proveedor internacional» (Leão de Oliveira y Tsuchiya Rabelo, 2022: 92). El país podría aprovechar su matriz renovable, ampliando la eólica y la fotovoltaica, para producir hidrógeno con el fin de exportarlo o alimentar industrias exportadoras como la siderúrgica, la metalúrgica y la de fertilizantes, contribuyendo a la descarbonización de los países importadores. Lo que no se tiene en cuenta es la presión adicional sobre la ocupación del suelo, la escala de inversión, la infraestructura y el consumo de agua requeridos que podría sin duda convertir el hidrógeno verde en una nueva fuente expresiva de conflicto ambiental.

Por último, un factor final del «neoextractivismo verde» en Brasil es la propia minería. Es cierto que el país no es muy importante en la extracción de minerales de transición. Sin embargo, aunque no se convierta en un gran exportador, es posible ampliar la producción y avanzar en la investigación, prospección y explotación de algunos de ellos. En el Plan Nacional de Minería 2050, las «cadenas productivas de minerales necesarios para la transición energética» constituyen uno de los cinco temas clave para la planificación a largo plazo del sector (Ministério de Minas e Energia, 2022). El avance de los estudios en busca de estos minerales en el país, en especial en la Amazonia, puede poner en riesgo las áreas preservadas y a sus poblaciones. De esta manera se podría consolidar en Brasil este nuevo «extractivismo verde», que, visto desde la frontera hacia el territorio, parece manifestarse simplemente como el viejo y tradicional extractivismo.

Conclusiones

Brasil tiene un modelo económico estructuralmente neoextractivista, con un fuerte crecimiento de la participación de los bienes primarios en las exportaciones desde principios de la década de 2000. El país no parece estar en una transición acelerada hacia un neoextractivismo verde, dada la falta de minerales específicos. Sin embargo, si no hay una planificación diferente, Brasil tenderá a moverse en esa dirección, convirtiéndose, por ejemplo, en un importante productor de hidrógeno verde. Al mismo tiempo, las pocas propuestas para cambiar el *Same Old Deal* de la economía brasileña, como el *GND-BR* y el *BPA*, encontrarán serias dificultades políticas. Aunque el actual presidente Bolsonaro ha perdido las elecciones, el sólido desempeño de sus aliados en los comicios al Congreso podría causar problemas en la agenda más verde de Lula, ya que los partidos vinculados a Bolsonaro ocuparon más escaños en el Senado y la Cámara de Diputados. La influencia de los legisladores sobre el presupuesto ajustado podría dificultar que Lula cumpliera incluso con su propuesta más básica: intensificar la aplicación de la ley ambiental para combatir la deforestación en la Amazonia. Por lo tanto, los cambios estructurales pensados en planes como el *GND-BR* y el *BPA* pueden encontrar resistencias aún mayores en un escenario posterior al Gobierno de extrema derecha, que debilitó las instituciones vinculadas al medio ambiente y al desarrollo económico. ■

Referencias

Alvarenga Junior, M., L. Almeida Nogueira da Costa y C. E. Frickmann Young, 2022. «Um Green New Deal para o Brasil». *GV-EXECUTIVO*, 1 (21), pp. 27-34.

Dunlap, A., y L. Laratte, 2022. «European Green Deal Necropolitics: Exploring 'Green' Energy Transition, Degrowth & Infrastructural Colonization». *Political Geography*, 97, 102621.

Fearnside, P. M., 2015. «Hidrelétricas na Amazônia: impactos ambientais e sociais na tomada de decisões sobre grandes obras». Manaus, INPA.

Gramkow, C., 2019. *O Big Push Ambiental no Brasil: Investimentos coordenados para um estilo de desenvolvimento sustentável*. Cepal.

Infante-Amate, J., Urrego-Mesa, A., Pinero, P., & Tello, E. (2022). The open veins of Latin America: Long-term physical trade flows (1900–2016). *Global Environmental Change*, 76, 102579.

Leão de Oliveira, M., y N. Tsuchiya Rabelo (coords.), 2022. «Plano Decenal de Expansão de Energia 2031». Brasília, Ministério de Minas e Energia, Empresa de Pesquisa Energética. Disponible en: https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/spe/publicacoes/plano-decenal-de-expansao-de-energia/pde-2031/documento-final/pde-2031_revisaooposcp_rvfinal_v2.pdf, consultado el 29 de noviembre de 2022.

Marques, P. R., 2020. «As propostas internacionais para um Green New Deal: pautando a transição para uma economia verde no Brasil pós-pandemia». *Nota de Política Econômica*, 3, pp. 1-9. Disponible en: https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2020/11/npe003_pdfv1.pdf, consultado el 29 de noviembre de 2022.

Mastini, R., G. Kallis y J. Hickel, 2021. «A Green New Deal without Growth?». *Ecological Economics*, 179, 106832.

Ministério de Minas e Energia, Brasil, 2022. «Plano Nacional de Mineração 2050». Disponible en: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/geologia-mineracao-e-transformacao-mineral/pnm-2050>, consultado el 29 de noviembre de 2022.

Voskoboynik, D. M., y D. Andreucci, 2022. «Greening Extractivism: Environmental Discourses and Resource Governance in the 'Lithium Triangle'». *Environment and Planning E: Nature and Space*, 5 (2), pp. 787-809.