

DE LULA A BOLSONARO: UNA DÉCADA DE DEGRADACIÓN DE LA GOBERNANZA CLIMÁTICA EN BRASIL

Matías Franchini, Doctor en Relaciones Internacionales, Universidade de Brasilia. Profesor Asistente, Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos, Universidad del Rosario (Colombia). Correo electrónico: matias.franchini@urosario.edu.co

Ana Carolina Evangelista Mauad, Doctora en Relaciones Internacionales, Universidade de Brasilia. Profesora Asistente, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (Colombia). Correo electrónico: evangelistamaud.ana@javeriana.edu.co

Eduardo Viola, Doctor en Ciencia Política, Universidade de São Paulo (USP). Profesor Titular, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Correo electrónico: eduviola@gmail.com

RESUMEN

Brasil ha sido históricamente un actor relevante en la gobernanza global del cambio climático. A finales de los 2000s, bajo la Presidencia de Lula, el país parecía convertirse además en un líder global, dando muestras de compromiso climático en varios niveles de análisis, con emisiones decreciendo y actores nacionales, subnacionales, organizaciones de la sociedad civil y del mercado comprometidos con la mitigación. A 10 años de aquella euforia, el contraste no podría ser mayor. El gobierno federal está comandado por uno de los pocos líderes negadores del cambio climático a nivel global, Jair Bolsonaro, que ha coronado un proceso de retracción conservadora en todos los niveles iniciada en 2011. Este artículo analiza la trayectoria del compromiso climático brasileño entre 2009 y 2020, desde una perspectiva de gobernanza multinivel y usando como marco analítico el enfoque del compromiso climático.

Palabras clave: cambio climático; política del cambio climático; Brasil; gobernanza multinivel; Deforestación amazónica.

FROM LULA TO BOLSONARO: A DECADE OF CLIMATE GOVERNANCE DEGRADATION IN BRAZIL

ABSTRACT

Brazil has historically been a relevant actor in the global governance of climate change. In the late 2000s, under President Lula, the country also seemed to become a global leader, showing signs of climate commitment at various levels of analysis, with declining emissions and national, sub-national, civil society and market actors committed to mitigation. Ten years after that euphoria, the contrast could not be greater. The federal government is led by one of the few global climate change denial leaders, Jair Bolsonaro, who has crowned a process of conservative retrenchment at all levels that began in 2011. This article analyses the trajectory of Brazil's climate commitment between 2009 and 2020, from a multilevel governance perspective and using the climate commitment approach as an analytical framework.

Keywords: climate change; climate change policy; Brazil; multilevel governance; Amazon deforestation.

Fecha de recepción: 08/05/2020

Fecha de aprobación: 31/07/2020

INTRODUCCIÓN

Brasil ha sido un actor relevante en la gobernanza global del cambio climático desde que este tópico ganó presencia definitiva en la agenda internacional a final de la década de los años ochenta. El papel de la selva amazónica en el ciclo global de carbono, los casos repetidos de condena internacional frente a los picos recurrentes de quemadas en la región y la experticia técnica de las delegaciones brasileñas en las negociaciones de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), a menudo liderando las posiciones del mundo en desarrollo, han contribuido a este papel destacado. Brasil ha sido históricamente el mayor de los emisores latinoamericanos de Gases de Efecto Invernadero (GEI), representando 3,4% de las emisiones globales en 2018, y con niveles de emisiones *per capita* de 9,3 Toneladas de Carbono Equivalente (TCO_{2e}.), aproximadamente 30% por encima del promedio global (Rittl & Angelo, 2019).

[82] Mientras que su posición en los años ochenta y noventa fue, en general, poco cooperativa, a finales de los 2000s, Brasil parecía convertirse en un líder en la gobernanza global del clima (Viola & Franchini, 2018), dando muestras de compromiso climático en varios niveles de análisis. Así, para fines de 2009, el gobierno federal había lanzado internacionalmente un compromiso voluntario de mitigación para 2020 relativamente ambicioso, el Congreso Nacional había votado casi unánimemente una ley de clima y la delegación brasileña había tenido un papel clave en la versión final del Acuerdo de Copenhague, juntos con sus colegas emergentes del Grupo BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China). El éxito en el control de la deforestación en la Amazonia desde 2005, que llevó a una reducción significativa de emisiones de GEI, fue uno de los factores centrales que habilitaron estos desarrollos, haciendo que las elites políticas y de defensa abandonaran la paranoia soberanista sobre el territorio y le permitieron a Brasil dejar de ser percibido globalmente como un villano climático. En la elección presidencial de 2010, Marina Silva, una candidata con un discurso centrado en cuestiones ambientales, llevó casi el 20% de los votos.

En otros niveles de gobernanza, las ciudades globales de Rio de Janeiro y San Pablo, incorporaban planes de clima y sus legislaturas pasaban legislaciones climáticas, complementando y formando parte de una intensa actuación internacional en la materia, particularmente a través de la Red C40. Gobiernos estatales también avanzaban con planes de mitigación, al tiempo que los estados amazónicos se mostraban comprometidos con el control de la deforestación en su región. Al mismo tiempo, el movimiento ambiental disfrutaba de una acentuada capacidad de agencia, tanto a través de su influencia sobre las decisiones del Ministerio de Medio Ambiente (MMA), cuanto a través de acciones relevantes con peso propio, como la moratoria de la soja y de la carne. Incluso una parte relevante del sector empresario comenzó a dar señales de preocupación con la mitigación, y el efecto que un proceso global de restricción al carbono pudiera tener sobre sus actividades.

A 10 años de aquella euforia, el contraste al inicio de los años 2020s no podría ser mayor. El gobierno federal brasileño está comandado por uno de los pocos líderes negadores del cambio climático a nivel global, coronando un proceso de degradación de las políticas nacionales de clima iniciado en 2011 e, internacionalmente, un proceso de retracción del perfil y el nivel de compromiso con la cooperación. Mientras tanto, el Congreso ha retrocedido también a posiciones más conservadoras – como evidenciado por la reforma del código forestal en 2012. El control de la deforestación de la Amazonia también mostró haber sido un fenómeno pasajero, con números crecientes desde 2012 y un retorno de Brasil al centro de las críticas internacionales por los incendios de la Amazonia de

2019 y la posición negligente del gobierno Bolsonaro, reeditando, con el apoyo de buena parte de las Fuerzas Armadas, la anquilosada paranoia amazónica. Las grandes metrópolis brasileñas también han casi abandonado la agenda climática al tiempo que las ONGs ambientales, que habían dejado de ser parte del gobierno desde 2012, ven cada vez más difícil hacer su trabajo en un ambiente de abierta hostilidad. El sector empresario, con solo algunas excepciones, ha abandonado la agenda climática para centrarse en preocupaciones más tradicionales, como la estabilidad macroeconómica y las posibilidades de crecimiento.

El objetivo de este artículo es analizar la trayectoria del compromiso climático brasileño en la década que abarca el final de los años 2000s y el inicio de los años 2020s, desde una perspectiva de gobernanza multinivel. Concluimos que la gobernanza se degradó profundamente en esta década, comenzando con las posiciones del gobierno federal, pero abarcando también otros actores. Para analizar esta trayectoria, usamos como marco analítico el enfoque del compromiso climático (Viola & Franchini, 2018). Nuestro foco, como recorte analítico, se centra en la mitigación – esto es, la reducción de emisiones de GEI – y no en la adaptación.

Este estudio es novedoso en razón de la poca literatura en español que existe, hasta donde sabemos, sobre el rol de Brasil en la gobernanza global del cambio climático y por la actualización del análisis para incluir el primer año y medio de la Presidencia de Jair Bolsonaro, el primer Presidente negador de cambio climático en América Latina. Este análisis incluye una revisión, hasta donde sabemos también inédita, de su política exterior y doméstica de cambio climático, analizando en detalle los retrocesos de las mismas, enmarcadas en un discurso radicalmente conservador, que también analizamos.

Este estudio también busca enriquecer la discusión sobre la aplicación empírica del enfoque del compromiso climático, ampliada para otros actores además del estatal, que puede ser aplicada a otros casos. En este sentido, la contribución más general del artículo gira alrededor del impacto de las dinámicas domésticas y preferencias de las sociedades estatales a la hora de analizar las perspectivas de la gobernanza climática en el periodo post Acuerdo de París.

Lo restante del presente artículo está organizado de la siguiente manera: la sección 2 introduce el marco teórico a ser utilizado, el enfoque del compromiso climático, la sección 3 describe los tres periodos en que hemos dividido la trayectoria del compromiso climático brasileño entre 2009 y 2020, a saber: el periodo de casi reformismo con Lula (sección 3.1), el periodo de avance conservador con Dilma y Temer (sección 3.2) y el periodo de extremo conservadurismo y negacionismo climático con Bolsonaro (3.3) la sección 4 concluye.

MARCO ANALÍTICO: GOBERNANZA MULTINIVEL, POTENCIAS CLIMÁTICAS Y COMPROMISO CLIMÁTICO

El cambio climático es uno de los mayores desafíos de gobernanza de nuestra época, en la medida en que combina una enorme complejidad, altos costos de transición, efectos potencialmente devastadores pero dispersos en el tiempo, la demanda de acciones cooperativas y una estructura de incentivos que hacen difícil la cooperación (Keohane, 2014; Ostrom, 2009; Prins et al., 2010). Como resultado, la humanidad ha avanzado poco en su mitigación, por lo que nos encontramos frente a una situación crítica, con apenas unas décadas para actuar si queremos evitar los efectos más negativos del calentamiento global.

Como está ampliamente establecido en la literatura, la gestión de la problemática del cambio climático demanda la cooperación de una serie amplia de actores localizados en diversos niveles y ámbitos de gobernanza, de lo local a lo global y de lo público a lo privado, esto para garantizar respuestas eficaces, eficientes y equitativas (Ostrom, 2009).

En esta estructura de gobernanza multinivel fragmentada, es posible tener cierta perspectiva de las posibilidades de contención de la crisis climática haciendo foco en la economía política del cambio climático de los Estados Nacionales, particularmente los más relevantes en términos de emisiones de GEI, economía y potencial de bajo carbono (Brenton, 2013; Giddens, 2009; Purdon, 2015). En otros trabajos, hemos llamado estos grandes actores estatales con capacidad de alterar el resultado social climático de potencias climáticas, haciendo una clasificación que destaca las grandes potencias – Estados Unidos, China y la Unión Europea, las potencias medias – India, Indonesia, Japón, Rusia y Brasil, y el resto (Viola & Franchini, 2018; Viola, Franchini, & Ribeiro, 2012).

Este ángulo analítico, a su vez, se ha visto reforzado por la dinámica reciente de la Convención Marco, cuyo Acuerdo de París (AP) ha dejado el establecimiento y cumplimiento de las metas de mitigación agregados de la comunidad internacional en manos de los Estados Nación (Falkner, 2016; Matías Franchini, 2016). En este marco, el papel de la Convención ha sido el de brindar ciertas guías para que los Estados mejoren la transparencia y la ambición de los Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDCs por sus siglas en inglés), desistiendo de establecer reglas rígidas que regulen su comportamiento. No está claro aún si este cambio de lógica de un sistema *top-down* de metas de mitigación restringido a pocos Estados como el del Protocolo de Kioto (PK) a un sistema *bottom-up* de alcance universal inmerso en el AP, ha aumentado las chances o no de una respuesta cooperativa internacional. De todos modos, lo que sí está claro que la dinámica de la política doméstica de los Estados (Falkner, 2016) y las preferencias nacionales están en el centro del sistema (Keohane & Victor, 2016).

[84]

Aun estableciendo la relevancia de considerar la dinámica doméstica de los Estados para analizar las perspectivas de gobernanza de la crisis climática, aún queda por resolver el problema de cómo analizar el papel de estos actores, esto es, cómo evaluar si están siendo vectores de agravamiento o de mitigación del problema. Para ello, recurrimos al Enfoque del Compromiso Climático (ECC), cuyo objetivo es justamente evaluar el grado en el cual las sociedades y decisores políticos asimilan y responden a la crisis climática como un desafío central para la humanidad (Viola & Franchini, 2018). Bajo este criterio, es posible clasificar las fuerzas en un continuo que tiene en un extremo la categoría de conservador, que son aquellas no dispuestas a hacer los esfuerzos necesarios para estabilizar el sistema climático y en el otro extremo la categoría de reformista, que si están dispuestas a hacerlo.

Al tocar este punto, no obstante, se vuelve necesario hacer una aclaración conceptual. Cuando hablamos de Estado aquí, no nos referimos a un actor racional con definiciones claras y estables de su interés nacional, y con una lógica relativamente independiente de otros agentes y procesos sociales, tal y como se manifiesta en la teoría realista de las Relaciones Internacionales. Por el contrario, concebimos el Estado como una resultante fluida y transitoria de las lógicas interdependientes de la sociedad, el mercado y el propio gobierno. Es por eso que nuestro análisis del compromiso climático brasileño considera el comportamiento de varios agentes de la gobernanza climática doméstica del país. Es más, en la medida que el Acuerdo de París ha dado también mayor espacio

para la agencia de estos actores (Bäckstrand, Kuyper, Linnér, & Lövbrand, 2017), su consideración se hace inevitable.

El enfoque del compromiso climático analiza dos dimensiones (Viola & Franchini, 2018), la trayectoria de emisiones de GEI de una sociedad y la trayectoria de las políticas climáticas, con énfasis en la mitigación, tanto en el ámbito doméstico como internacional. En el análisis de las emisiones, se destaca la proporción cada país sobre las emisiones globales, el nivel y evolución de las emisiones *per capita*, y la evolución de los principales sectores emisores, que para el caso de Brasil es la deforestación.

Para los gobiernos nacionales, el enfoque destaca los siguientes elementos en términos de políticas climáticas: Internacionalmente, el carácter cooperativo o no de su posición de negociación en la CMNUCC, especialmente su interpretación del principio de CBDR y las características de sus compromisos de mitigación. Domésticamente, la estructura normativa y burocrática, la existencia y características de los planes de mitigación y, las políticas relativas a los grandes sectores emisores – en el caso de Brasil, el control de la deforestación – se destacan. Para el caso de los actores subnacionales, estados y municipios, el enfoque es similar, aunque se incluye su capacidad de afectar el comportamiento del gobierno federal.

Para otros actores, el criterio de análisis del compromiso climático es algo diferente. En relación a las ONGs y el movimiento ambiental, el foco analítico reside en su capacidad de influir las acciones estatales, particularmente a través de su participación en el Ministerio de Medio Ambiente para el caso aquí analizado, y, en segunda medida, la capacidad de influir por ciertos comportamientos del mercado y la sociedad. Para el sector empresario, el foco de análisis es también su disposición para influir el rumbo de las políticas y su compromiso propio con la mitigación.

El análisis del compromiso climático brasileño en el periodo analizado está basado en documentos públicos, los reportes especializados de diversas fuentes, discursos de diversos actores y el análisis de fuentes secundarias.

EL COMPROMISO CLIMÁTICO EN BRASIL EN TRES PERIODOS (2009-2020)

En este segmento analizamos la trayectoria del compromiso climático brasileño en tres periodos, cada uno de los cuales es más conservador que el anterior. El primero, que abarca los últimos dos años de la Presidencia de Lula da Silva, se desarrolla entre 2009 y 2010 y marca el auge del compromiso climático en los niveles de análisis considerados, estando Brasil casi en el campo reformista. En el segundo, que abarca las administraciones de Dilma Rousseff (2011-2016) y Michel Temer (2016-2018), Brasil va degradando su nivel de compromiso hasta acercarse a posiciones conservadoras. En el tercero, que abarca el primer año y medio de la Presidencia de Jair Bolsonaro (2019-2020), dominan las posiciones conservadoras, destacándose las posiciones extremas de negacionismo climático del propio Presidente y de parte de su gabinete.

Periodo 1. El Brasil (casi) reformista de Lula da Silva (2009-2010)

Entre noviembre de 2009 y octubre de 2010, Brasil alcanzó el máximo nivel de compromiso climático de su historia, coronando un proceso de transición a posiciones menos conservadoras

iniciado en la primera mitad de la década de 2000. En esos doce meses, que iniciaron con el anuncio de un compromiso internacional voluntario de mitigación para 2020 y terminaron con una primera vuelta de elecciones presidenciales que vieron a la candidata verde Marina Silva llevarse casi 20% de los votos, Brasil hizo grandes avances en términos de mitigación en todos los niveles de gobernanza aquí analizados.

En el nivel federal, el gobierno anunció un compromiso voluntario de reducción de emisiones de entre 36 y 39% en relación al escenario inercial para 2020, que sería presentado en la Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC 15 de Copenhague. En el anuncio de la meta, a finales de noviembre de 2009, el Presidente Lula, afirmó:

Nós queremos mostrar para os nossos amigos americanos, para os nossos amigos europeus, que aqui no Brasil a gente fala menos e faz mais¹ (Munari, 2009).

Este anuncio rompía con una larga tradición brasileña de militancia contra cualquier compromiso de mitigación por parte de países en desarrollo las negociaciones climáticas, basada en una interpretación radical del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas². Es más, dos semanas antes del anuncio, Lula había insinuado un cambio aún más radical, al criticar a sus socios emergentes - China e India – y a Estados Unidos por la falta de ambición de sus posiciones (Itamaraty, 2009).

Al final, Lula retrocedió en la COP de Copenhague y se alió con los países que terminarían siendo sus socios del BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China) para bloquear cualquier compromiso obligatorio de mitigación para países en desarrollo, sin embargo, Brasil tuvo una influencia relevante en lo que sería el Acuerdo de Copenhague, documento que salvó a la Conferencia e inauguró el camino hacia el Acuerdo de París (Falkner, 2016).

A pesar de estos vaivenes en las posiciones, Lula incorporaba de forma central el pilar climático a un discurso que afirmaba que Brasil estaba listo para asumir una posición más relevante en el escenario internacional. Así, como país emergente, era responsabilidad del gigante sudamericano el contribuir a la construcción de este bien común global (Hochstetler & Milkoreit, 2014).

Al mismo tiempo que Brasil ganaba protagonismo en la política internacional por su alto perfil y relativa ambición climática, en el ámbito de la política doméstica los avances eran también rápidos y profundos. En el Congreso Nacional se aprobaba una ley de cambio climático al final de diciembre de 2009 con altos niveles de apoyo entre los legisladores. La ley 12187 estableció la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), consolidó la estructura burocrática federal para atender a la cuestión, creó un mercado de carbono e incorporó el compromiso internacional voluntario de mitigación al fuero normativo doméstico, exigiendo al Estado Federal la construcción de una serie de planes sectoriales de mitigación. Esta fue la primera ley general de clima en América Latina, y de las primeras fuera de la OCDE.

1 Nosotros les queremos mostrar a nuestros amigos estadounidenses y europeos, que aquí en Brasil hablamos menos y hacemos más. Traducción propia.

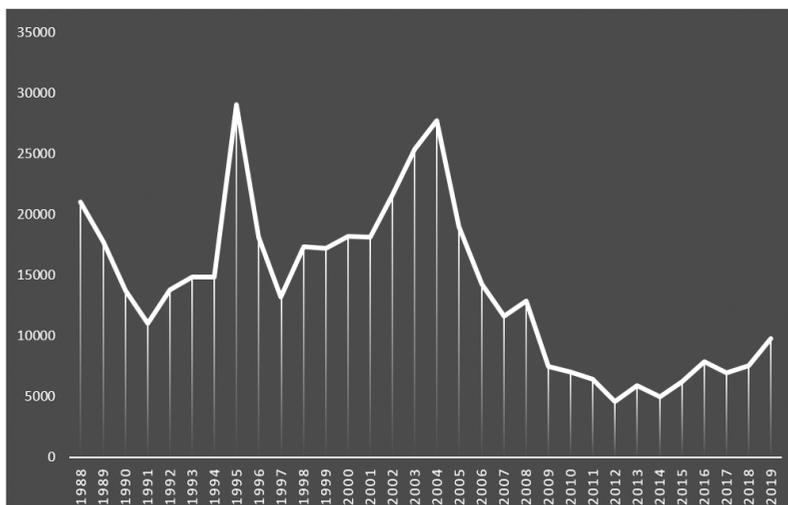
2 Brasil fue autor de una doctrina radical de las responsabilidades históricas por las emisiones, retroactiva a 1850, que daría un gran espacio de emisiones para las economías emergentes.

[86]

La presencia de la cuestión climática en la agenda política nacional continuó alta durante todo 2010, en la medida en que el tema fue uno de los ejes de discusión de la campaña presidencial de aquel año. En buena medida esto se debió a la candidatura de Marina Silva, ex Ministra de Medio Ambiente de Lula (2003-2008) y principal responsable por el éxito del plan de control de deforestación de la Amazonia, que tuvo intenciones de voto destacadas en toda la campaña (Sirkis, 2011). Como consecuencia, forzó a los principales candidatos, Dilma Rousseff (PT) y José Serra (PSDB), a hacer referencias al calentamiento global en sus propias plataformas, cuando inicialmente la cuestión estaba ausente (Epoca, 2010). El casi 20% de los votos que la candidata verde logró en el primer turno de la elección reforzaron la premisa de una parte destacada de la sociedad brasileña comprometida con el cambio climático.

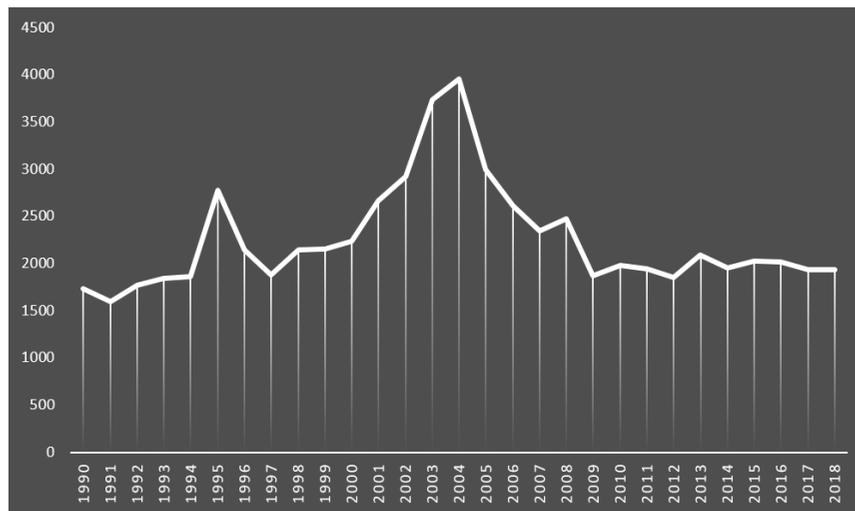
En el núcleo de todo este proceso de crecimiento del compromiso climático brasileño estuvo el resonante éxito que tuvo el país con su política de control de la deforestación ilegal en la Amazonia (Viola & Franchini, 2018), que le permitió abandonar definitivamente su posición defensiva. En efecto, el valor de la tasa de deforestación de 2009 – el mínimo de periodo – fue un sexto del valor de 2004 (Figura 1), llevando a una reducción absoluta de las emisiones del país en más de 50% (Figura 2), algo nunca visto en una economía en crecimiento. Así, Brasil pasó de niveles altísimos de emisiones *per capita* en 2004, casi 22 Tco2e., para niveles altos en 2009, alrededor de 10 TCo2e.

Figura 1: Deforestación en la Amazonia Legal (en km²). 1988-2019



Fuente: Elaboración propia en base a INPE-Prodes³.

3 <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>

Figura 2. Emisiones de GEI de Brasil, 1990-2018. En Millones de Toneladas de Co2e.

Fuente: Elaboración propia en base a (Rittl & Angelo, 2019).

En diversos niveles de gobernanza, otros actores también elevaron su perfil de compromiso climático. En la COP de Copenhague, no solo Lula se presentó como un líder comprometido, sino que también lo hicieron representantes de la Ciudad de San Pablo y el gobernador del Estado de San Pablo, haciendo promoción de la acción climática de los gobiernos subnacionales brasileños.

[88]

En efecto, en 2009, pocos meses antes de que gobierno nacional aprobase la ley de clima, la ciudad de San Paulo aprobó la primera ley municipal de cambio climático en una megaciudad de América Latina. La ley 14,933, aprobada en junio, tenía metas obligatorias de reducción de emisiones de GEI de un 30% en 2012 con relación a 2003. En el mismo año, el estado de San Paulo también aprobó su ley de clima (ley 13,798) con metas obligatorias de reducción de 20% en 2020 con 2005 como año base (Setzer, 2013).

Por su lado, los Estados amazónicos reunidos en el Foro Amazónico, demandaron al gobierno federal durante 2009 que aceptara en la COP 15 la incorporación de deforestación evitada en los mecanismos de la Convención⁴, bajo el argumento de que estaban perdiendo oportunidades para acceder a fondos internacionales para proteger la selva amazónica – algo que ya estaba aconteciendo en sus territorios (Viola & Franchini, 2018).

Las ciudades de la región también estuvieron involucradas en los esfuerzos de reducción de las tasas de deforestación, en parte porque el gobierno federal creó un mecanismo de “naming and shaming” para las ciudades que tuvieran las tasas más altas (Inoue, 2012). De la misma manera que los estados estaban organizados en el Foro, las ciudades amazónicas formularon su posición para COP15 desde la “Carta de Manaus” resultado de la “Cúpula Amazônica de Governos Locais”

4 La posición histórica de las delegaciones brasileñas en las negociaciones de clima había sido la de evitar cualquier tipo de regulación de las florestas por parte del régimen internacional, bajo la premisa de que el país no podría controlar los altos niveles de deforestación que mostraba desde los 1970s.

El movimiento ambiental – incluidas ONGs de diversa índole – mantuvo en este periodo una alta capacidad de influencia en el Ministerio de Medio Ambiente Federal, que se remontaba a los inicios del gobierno Lula da Silva, y que se había expresado en las nominaciones de Marina Silva y Carlos Minc como ministros en 2003 y 2008, respectivamente. En efecto, estos ministros tuvieron el apoyo del alto gobierno – mayor presupuesto y apoyo de la Policía Federal – para avanzar con la política de control de la deforestación en la Amazonia, una de las banderas históricas del ambientalismo brasileño. Fuera del ámbito estatal, las ONGs ambientales eran capaces de influir por cuenta propia en las actitudes del mercado y el estado, como ilustran las moratorias de la soja (Gibbs et al., 2015) y, en menor medida, la moratoria de la carne.

Incluso algunos sectores relevantes del mercado llegaron a tener, aunque brevemente, preocupaciones con la trayectoria de emisiones del país y su papel en ellas. Así, varias coaliciones empresarias surgieron alrededor de 2009 con el objetivo de influir la toma de decisiones del gobierno en relación a la COP15 (Hochstetler & Viola, 2012). La preocupación general era que, si el gobierno brasileño no llevaba una propuesta lo suficientemente ambiciosa, el país podría ser excluido progresivamente de algunos mercados de exportación relevantes, particularmente Estados Unidos y Europa⁵.

El marco general de este periodo fue el de un Brasil en ascenso en el sistema internacional (Saraiva, 2014), cimentado en el crecimiento económico traído por la disciplina macroeconómica y el boom de las *commodities*, la reducción de la pobreza y el éxito de las políticas sociales, la consolidación de la democracia, y la figura de un líder carismático casi convertido en una celebridad global.

Sin embargo, algunos elementos que obstaculizarían tanto el rumbo de la gobernanza climática como de la propia gobernabilidad del país estaban ya presentes. Algunos de estos se desarrollaban de forma velada, como el gigantesco esquema de corrupción que estaba siendo construido, mientras otros lo hacían de forma más abierta, como ciertos desbalances macroeconómicos, el estímulo a la industria petrolera y el despliegue de sucesivos paquetes de estímulo a la industria sin ningún tipo de condicionalidad ambiental, y que, a la postre, se mostraron ineficaces para fomentar el crecimiento económico. Estos elementos de combinarían de forma explosiva en el siguiente periodo, dando forma a una crisis sistémica inédita y que, a la postre, abriría la puerta para la elección de Jair Bolsonaro a finales de 2018.

Período 2: el Brasil de Dilma y Temer, de la moderación al conservadurismo (2011-2018)

El último acto relevante de Lula en términos de política climática fue conservador – la revisión del escenario inercial del compromiso voluntario de mitigación para 2020 en diciembre de 2010, iniciando una tendencia que se extendería y consolidaría a lo largo de todo el periodo, primero con Dilma Rousseff, luego con Michel Temer.

Dilma Rousseff fue electa para garantizar la continuidad del proyecto de Lula, sin embargo, la agenda climática – y ambiental en general - estuvo virtualmente ausente en su primer mandato (2011-2014), con la excepción parcial de los desarrollos alrededor de la Conferencia Rio+20, y tuvo un retorno tímido en su segundo mandato (2015-16), forzada por el proceso que llevó al Acuerdo

5 Cuando quedó claro que EEUU no avanzaría con restricciones al comercio basadas en intensidad de carbono tras el fracaso de la ley Waxman-Markey, el empresariado brasileño volvió a las posiciones conservadoras habituales.

de París en diciembre de 2015. De hecho, el compromiso climático del gobierno federal brasileño se redujo progresivamente durante los casi 6 años de su mandato.

En el ámbito internacional, la política climática de Brasil se volvió menos ostentosa y más conservadora. Así, mientras Lula había hecho de las negociaciones climáticas una oportunidad para exponer el rol de Brasil como poder global, Dilma, menos interesada en esta política de prestigio, se abstuvo de hacer gestos similares al de su antecesor (Cervo & Lessa, 2014). Dilma supeditó, tanto en el discurso como en la práctica, la agenda climática a la agenda de crecimiento económico, devolviendo a Brasil a posiciones más conservadoras. En efecto, ni siquiera el hecho de que Brasil fuera sede de la conferencia ambiental más importante en dos décadas - La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) - hizo que Dilma ponderara sus credenciales ambientales, por el contrario, el gobierno insistió en aquella cumbre en los logros socioeconómicos de su gestión y maniobró para excluir la cuestión climática de la cumbre y la discusión sobre la economía verde. Como gesto emblemático de sus inclinaciones, Dilma eliminó un impuesto a la gasolina - Contribución de Intervención en el Dominio Económico (CIDE) - el mismo día de la conclusión de la Río+20.

En las negociaciones de la Convención Marco, Brasil resucitó su doctrina de las responsabilidades históricas en la COP de 2012, después de haberla abandonado por más de un lustro. La visión de la gobernanza climática como fundamentalmente dividida por niveles de desarrollo económico, se vio también clara en la propuesta de círculos concéntricos de 2014 (Brazil, 2014).

[90]

No obstante su renuencia, el proceso de París llevó a Dilma a proyectar en 2015, ya en su segundo mandato, un ejercicio de diplomacia presidencial climática, aunque sin llegar a los parámetros de ostentación de su antecesor. Previo a la COP de París, Dilma firmó un acuerdo de cooperación con los Estados Unidos de Obama, y anunció en Washington en julio de 2015 una serie de compromisos en el ámbito de clima, los primeros en casi 6 años, y los primeros de su gestión (Silva, 2015). Estos anuncios se convertirían en la base de la NDC brasileña, en la que Brasil se comprometió a reducir en 43% sus emisiones para 2030 en relación a los niveles de 2005, el año base (Brazil, 2015). La contribución también incluyó compromisos específicos en el área de control de la deforestación amazónica y energías alternativas.

El discurso oficial alrededor de la NDC fue que Brasil había sido en extremo ambicioso, incluyendo las afirmaciones de la Ministra de Medio Ambiente y del propio documento de que Brasil ya era una economía de bajo carbono, por sus éxitos en el control de la deforestación y la presencia de renovables en su matriz energética (Brazil, 2015). Sin embargo, esta lectura oculta el hecho de que las emisiones de deforestación estaban en aumento desde 2013, que Brasil había acelerado la fosilización de su matriz energética desde inicio de los 2010s (Brazil Ministry of Mines and Energy, 2016), que el año base escogido fue de los mayores en la historia de las emisiones brasileñas y que las emisiones *per capita* del país estaban muy por encima del promedio global y de los países no Anexo 1⁶.

6 Reportes internacionales, como el de Carbon Action Tracker (<https://climateactiontracker.org/>), consideran la contribución brasileña como insuficiente para mantener la temperatura por debajo de la meta de 2 grados.

El giro conservador de la política internacional fue acompañado por desarrollos de índole equivalente en el ámbito doméstico. Así, la política nacional de clima primero se estancó y luego retrocedió. En efecto, la administración Dilma llegó a reglamentar una serie de planes sectoriales – agricultura, manufacturas, transporte - siguiendo el mandato de la Ley Nacional de Clima, pero con efecto muy limitado sobre las emisiones (Viola & Franchini, 2018). Aun más, la joya de la corona de la PNCC, el Plan Sectorial de Combate a la Deforestación en la Amazonia, sufrió retrocesos desde el inicio de la Presidencia Dilma, con reducciones del poder de fiscalización del Instituto Brasileiro de Medio Ambiente (IBAMA) y una caída de la intensidad en la actuación de la Policía Federal en la región (Instituto Socioambiental, 2012).

Esta situación llevó, en mediados de 2012, a los principales referentes del movimiento ambiental a romper la alianza que mantenían con el gobierno desde enero de 2003. En un célebre documento, estas organizaciones denunciaron al gobierno Dilma como el peor en términos ambientales desde el régimen militar (1964-1985), por las acciones antes referidas y por el apoyo del gobierno a los sectores más conservadores del agro negocio en el proceso de reforma del código forestal, que diluyó el marco normativo de protección al bioma amazónico al tiempo que decretó una amnistía para los deforestadores (Instituto Socioambiental, 2012), lo que generaría más deforestación en los años siguientes (Brandalise, 2019) y sellaría la alianza del gobierno brasileño con el sector rural (Goldstein, 2016).

En general, el gobierno de Dilma tuvo como eje una definición arcaica del desarrollo, basado en el crecimiento a cualquier costo, sin ninguna consideración por las cuestiones ambientales en general, y el cambio climático en particular. En este marco, grandes recursos del estado fueron derivados para planes de estímulo industrial que resultaron ineficientes, y para financiar la expansión de la industria petrolera, iniciada durante la Presidencia Lula, tras el descubrimiento de las reservas profundas de la capa pre-sal. Así, los precios de la gasolina fueron subsidiados entre 2011 y 2014, siguiendo una tendencia iniciada en 2007, bajo la Presidencia Lula (Basso, 2019).

En este marco, la deforestación amazónica hizo una reentrada en el escenario; tras varios años de reducciones anuales secuenciales, las tasas volvieron a crecer interanualmente en 2013, iniciando un nuevo período de crecimiento que sólo se agravaría a través del tiempo (Figura 1). En este periodo, las emisiones interrumpieron su trayectoria declinante (Figura 2), para estancarse en alrededor de 2000 MTCO₂e., poco menos 10 TCO₂e. *per capita*, pese al bajo crecimiento económico del periodo (Rittl & Angelo, 2019).

Michel Temer (2016-2018), que acompañó a Dilma como vicepresidente por casi seis años, la reemplazó con la paradójal promesa de cambiar radicalmente su línea de política económica y algunas tendencias de la política externa. Sin embargo, en otra paradoja, la tendencia conservadora de la política climática poco cambió, ya que la cuestión climática permaneció en la periferia de las preocupaciones gubernamentales, dominadas por la crisis económica y la investigación anticorrupción de la Lava-Jato, que amenazó al gobierno Temer durante todo su periodo.

En el ámbito externo, Temer evitó cualquier tipo de exposición internacional en la cuestión, dejando la agenda climática a sus ministros, que no generaron grandes cambios, salvo alguna tímida promesa en relación a un mercado global de biocombustibles (Nunes, 2017). En el discurso, sin embargo, Brasil siguió presentándose como un gran actor comprometido con la gobernanza

del clima (Brazil Ministry of Foreign Affairs, 2016), aun cuando la deforestación continuaba su ritmo creciente.

Domésticamente, la administración Temer tampoco generó grandes movimientos en la agenda, aunque el proceso de reducción del presupuesto ambiental, iniciado con Dilma en 2014 a raíz de la crisis económica, la degradación de la presencia de organismos federales de control en la Amazonia y la caída en el ritmo de creación de unidades de conservación, se mantuvo (Brandalise, 2019; Salomao, 2018).

Como sus antecesores, Temer mantuvo el compromiso con la industria petrolera, aunque en este caso manifestado en un saneamiento financiero de Petrobras y la continuidad de la liberalización del precio de la gasolina. También mantuvo la alianza con el agronegocio, una de las fuerzas políticas más relevantes en el Brasil contemporáneo (Brandalise, 2019).

En términos electorales, la agenda climática también perdió fuerza, ya que las campañas presidenciales de 2014 y 2018 poca referencia hicieron a la cuestión, aun con la presencia de ambas candidatas de la candidata verde Marina Silva, que pudo mantener su buen desempeño en las elecciones de 2014 (21,3%) pero cayó a alrededor de 1% en 2018. La agenda pública había sido captada por otras prioridades, como la corrupción, el empleo y la violencia (Datafloha, 2015).

En otros ámbitos de gobernanza, la degradación del compromiso climático en relación al periodo de auge también se hizo manifiesta. En la esfera subnacional, los gobiernos continuaron con sus discursos nacionales e internacionales de compromiso con la agenda del cambio climático, particularmente al inicio del periodo. La ciudad de San Pablo, por ejemplo, fue sede en 2011 de la Cúpula del C40, la principal red internacional de ciudades y cambio climático, al tiempo que Rio de Janeiro, después de aprobar su ley de clima en 2011, proyectó aún mas una imagen de ciudad comprometida al ser electo su Alcalde como presidente de la red C40 entre 2013-2016. Sin embargo, y a pesar de los discursos, la implementación de las políticas de mitigación y adaptación fueron muy débiles (A. Mauad & Betsill, 2019; A. C. Mauad, 2018).

Como ya fue sugerido, el movimiento ambiental perdió su influencia en el Ministerio de Medio Ambiente ya en el inicio del gobierno Dilma Rousseff, después de romper una alianza de casi una década con el gobierno. A menudo, la Ministra de Medio Ambiente fue criticada por el movimiento ambientalista por no manifestarse frente a las políticas más conservadoras de su administración. Desde el sector empresarial, las preocupaciones climáticas fueron cediendo en la medida en que quedó claro que no habría castigo a la intensidad de carbono, y las grandes coaliciones de 2009 fueron perdiendo protagonismo. Más adelante, cuando la crisis económica se hizo más intensa, la agenda pasó a ser la supervivencia y las reformas económicas. Desde el agronegocio, se observó una división de sus filas, algunos defendiendo abiertamente la deforestación y otros hablando de la necesidad de contenerla, para evitar eventuales sanciones (Ohana, 2019). De todos modos, este sector no presionó en el sentido de mejorar los sistemas de protección de la selva amazonia.

En contraste con el anterior, el marco general de este periodo fue la decadencia progresiva de Brasil como actor internacional (Cervo & Lessa, 2014), marcado por dos desarrollos relevantes, la crisis económica y la crisis de corrupción, que se combinaron para forzar el fin del ciclo del Partido de los Trabajadores (PT) en el gobierno brasileño, tras casi 14 años. Los vaivenes políticos y econó-

[92]

micos del periodo generarían una polarización profunda de la sociedad brasileña, que tendría como corolario la elección del Jair Bolsonaro en finales de 2018. En este marco, la cuestión climática se fue alejando del centro de las atenciones, para ser prácticamente ignorada durante las gestiones de Dilma y Temer y atacada durante la gestión Bolsonaro, como analizamos en el próximo segmento.

Periodo 3: Bolsonaro, negacionismo y conservadurismo extremo (2019-2020)

La agenda climática en Brasil recibió duros golpes durante las gestiones de Dilma y Temer, con retrocesos tanto en el área de emisiones cuanto en el de las políticas domésticas e internacionales, pero nada comparado con lo que Bolsonaro traería. Mientras que sus antecesores mantuvieron al menos una defensa retórica de la gobernanza climática y su relevancia para la humanidad, exagerando incluso el rol y nivel de compromiso climático del Brasil, Bolsonaro no solo abandonó el mito climático brasileño (Matias Franchini & Viola, 2019) sino que se posicionó como un negador del cambio climático, siendo uno de los pocos ejemplos en el mundo en hacerlo abiertamente – junto con Donald Trump, Presidente de Estados Unidos – y el primero y único en América Latina.

Como corolario, el desempeño de la gestión Bolsonaro en materia climática – y ambiental - en su primer año y medio ha sido conservador al extremo. En el ámbito internacional, la administración inauguró su trayectoria conservadora aún antes de asumir, señalando que se opondría a la candidatura de Brasil para ser sede de la COP 25, a ser realizada en 2019 (Marques, Fernandes, & Amaral, 2018). La administración Temer había invertido en este proceso, que a la postre fue frustrado por su sucesor, y la COP terminó en manos de Chile y, finalmente, España. Como candidato y Presidente electo, Bolsonaro también había insinuado que buscaría retirar a Brasil del Acuerdo de París, aunque a la postre retrocedió y afirmó que sólo abogaría por cambios en el Acuerdo de 2015, propuesta que nunca hizo pública (Soares & Grandelle, 2018).

En la propia COP 25, por primera vez Brasil no tuvo un espacio propio para reuniones y presentaciones de políticas nacionales, de forma que, y como ya veremos, la sociedad civil estableció el “Brazil Climate Action Hub” como alternativa frente a la deliberada negligencia de la delegación oficial brasileña.

Las razones de la posición anticlima de Bolsonaro han quedado expresadas en varios discursos, en los cuales interpretó el cambio climático como un juego comercial (Amorim, Felipe, 2019) y el Acuerdo de París como la manifestación de una conspiración globalista para limitar la soberanía de los países (Marques et al., 2018). En el caso brasileiro, el AP pondría en riesgo la soberanía del país sobre la extensa y poco poblada región amazónica.

Las bases de esta visión sobre el papel de la gobernanza climática en el sistema internacional han sido también desplegadas por el Ministro de las Relaciones Exteriores, Ernesto Araujo⁷, que ha afirmado:

7 La fuente original de este pensamiento está representada por Olavo de Carvalho, cuya lectura de la sociedad y de las relaciones internacionales ha influido en gran forma en Bolsonaro y su círculo íntimo.

“O globalismo tem hoje três instrumentos. Um é a ideologia das mudanças climáticas, outra é a ideologia de gênero e a terceira, a oikofobia, o ódio a sua própria nação (...) O ponto principal da ditadura do clima, do climatismo, é o fim do debate político normal.”⁸ (Reuters, 2019).

Como consecuencia, la actuación internacional de Brasil en el área de clima ha estado guiada por dos negacionistas climáticos – el Presidente y su Canciller.

La situación no ha sido tan diferente en la esfera interna. El Ministro de Medio Ambiente, Ricardo Salles, es un escéptico climático, esto es, considera que hay un proceso de cambio, pero duda de sus orígenes antrópicos (Terra, 2019), lo que en términos prácticos como responsable de política, es equivalente a ser un negacionista.

El extremo de esta tendencia se manifestó en la polémica alrededor del Director del Instituto Nacional de Pesquisas Espaciales (INPE) quien, tras divulgar datos sobre la creciente tasa de deforestación amazónica, fue fuertemente criticado por Bolsonaro, quien cuestionó las propias bases científicas de la información divulgada y afirmó que solo perjudicaban a Brasil (Brant, 2019). En este sentido, los gobiernos brasileños han tenido una relación problemática con los datos de deforestación (Franchini, 2016), en algunas instancias escondiendo o dilatando su difusión, pero nunca habían llegado al extremo de negar la base científica de los mismos.

Como consecuencia de esta convergencia negacionista anticientífica en las altas escalas del gobierno, la política nacional de clima en Brasil ha tenido un retroceso gigantesco, manifestado en acciones como la eliminación de la Secretaria de Cambio Climático dentro del MMA, o la virtual eliminación del presupuesto para cambio climático en toda la administración federal en el año 2019 (Observatorio do Clima, 2019).

[94]

Particularmente negativa ha sido la actuación del gobierno en la neurálgica área de control de deforestación en la Amazonia, que es donde se han visto sus peores manifestaciones conservadoras. Así, los recursos presupuestarios orientados a controlar la deforestación ilegal se han reducido casi totalmente según algunas métricas (Observatorio do Clima, 2019), al tiempo que la protección del bioma se ha visto degradada a través de reglamentos ministeriales o decretos, como la transferencia del servicio forestal del MMA a Ministerio de Agricultura, la pérdida de autonomía de IBAMA, o la disminución del número de multas por deforestación ilegal (Observatorio do Clima, 2019).

Aun más, mientras Dilma y Temer, aun reduciendo recursos para su protección, afirmaban en el discurso la necesidad de cuidar la Amazonia, Bolsonaro, por su lado, ha incentivado su conversión basado en argumentos de desarrollo y soberanía (Moreira, 2019). En esta narrativa también han estado presentes fuertes elementos de crítica al papel de las reservas indígenas (Londoño, 2020), que representan un aproximadamente un cuarto de la extensión de la Amazonia brasileña, y de las ONG ambientales, como ya veremos.

En este marco, la deforestación se aceleró nuevamente en 2019 (Figura 1), al tiempo que datos parciales del primer semestre de 2020, muestran un crecimiento de la tasa interanual de alerta de

8 El globalismo hoy tiene tres instrumentos. Uno es la ideología del cambio climático, otra es la ideología de género y la tercera, la oikofobia, el odio a la propia nación. El punto principal de la dictadura del clima, del climatismo, es el fin del debate político normal. Traducción propia.

deforestación de 25%, esta vez también relacionado con una baja aún más acentuada del monitoreo de la región por causa de la pandemia del Covid 19 (Oliveira, 2020).

La situación de la deforestación en la Amazonia generó rápidamente una degradación de la imagen internacional de Brasil, iniciando con polémicas con los gobiernos de Alemania y Noruega sobre el Fondo Amazónico, del cual han sido los principales financiadores (Brandalise, 2019). Frente a las amenazas de estos países de cortar los fondos si la nueva administración no garantizaba la protección de la selva, la respuesta de Bolsonaro fue la de rechazar la ayuda, repitiendo su discurso nacionalista sobre la Amazonia. Como veremos, esta decisión generó el rechazo de algunos gobiernos estatales de la región.

Sin embargo, el pico de las manifestaciones conservadoras de Bolsonaro en relación a la Amazonia fueron las tristemente célebres quemadas de agosto/septiembre de 2019 (Brandalise, 2019). En un primer momento, la Presidencia negó la dimensión del problema, atribuyó luego a la estación seca la expansión del fuego y a continuación culpó a ONGs ambientales por la situación. Sin embargo, a medida que las quemadas se convertían en noticia internacional, Brasil comenzó a ser blanco de críticas por parte de otros gobiernos por la renuencia a tomar medidas para proteger este bien común global (Walt, 2019) y ni siquiera la creación del Fórum Interministerial de la Amazonia en enero de 2020, bajo la supervisión del vicepresidente Hamilton Mourão, sirvió para aplacar las críticas – la actuación de este foro ha sido mínima. Brasil volvió así a la posición de villano climático destructor de esta área fundamental para el mundo que había ocupado a fines de los 80s, mediados de los años noventa y mediados de los años 2000s. Particularmente vocal en esta crítica fue el Presidente de Francia Emmanuel Macron, que llegó incluso a sugerir la necesidad de un estatuto internacional de la Amazonia frente a la negligencia brasileña.

Esta sugerencia, muy similar a la protagonizada por François Mitterrand más de 30 años antes, despertó los instintos nacionalistas del gobierno y estimuló a las fuerzas armadas a salir en defensa de la soberanía e integridad del territorio brasileño, en una reedición de lo que hemos llamado Paranoia Amazónica en otros trabajos (Viola & Franchini, 2018).

Frente a este extremo de negligencia frente a la deforestación amazónica, el Ministro de Medio Ambiente se mantuvo en silencio, en parte porque su argumento ha sido que el principal problema ambiental de Brasil no es la deforestación en la Amazonia, sino el ambiente urbano (Observatorio do Clima, 2019). Entre sus colegas ministros, solo la titular de la cartera de Agricultura, Tereza Cristina, expresó preocupación por la extensión de las quemadas, reflejando la agenda de los sectores más modernos del agronegocio brasileño que temen que el acceso a mercados de sus productos sea restringido por la negligencia gubernamental (Gazeta do Povo, 2019). En un desarrollo convergente con este diagnóstico, Macron afirmó que su país no firmaría el Acuerdo de Libre Comercio con el Mercosur si Brasil continuaba con esta conducta.

En todo caso, Bolsonaro moderó solo superficialmente su discurso en relación a la Amazonia (Brandalise, 2019), que continúa siendo en su imaginario un área de expansión económica depredadora; en este marco, ha presionado para que las reservas indígenas se abran a la exploración minera, al tiempo que ha transferido la demarcación de tierras indígenas de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) para el Ministerio de Agricultura.

La gestión ambiental en otras áreas ha sido también extremadamente negativa, y ha incluido la liberación masiva del uso de nuevos agro tóxicos, la exclusión de la sociedad civil y los estados del Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), y una reducción de 96% del presupuesto del MMA entre 2018 y 2019 (Observatorio do Clima, 2019). Esta situación llevó a los ex ministros de Medio Ambiente de los gobiernos democráticos brasileños a alertar sobre la situación crítica de la gestión ambiental en la administración Bolsonaro.

En el Congreso Federal, la degradación del compromiso climático ha continuado profundizándose, al punto que el Presidente de la Comisión Mixta de Cambio Climático ha afirmado, en línea con el Ministro Salles, que la influencia humana en el proceso es muy pequeña (Shalders, 2019). No obstante, algunas señales más moderadas persisten, como la presencia del Presidente del Senado, David Alcolumbre, en la COP de Madrid, haciendo articulaciones intentando mitigar la visión negativa del país (Vick, 2019).

En otras áreas de gobernanza, ha existido una combinación heterogénea de degradación en la capacidad de agencia con crecientes niveles de enfrentamiento con el gobierno federal, a raíz del retroceso de la agenda ambiental federal.

En el nivel subnacional, las ciudades globales brasileras han mantenido su trayectoria de retracción del compromiso climático y como, consecuencia, no han enfrentado directamente a la administración federal en cuestiones ambientales. La excepción más relevante ha sido el Alcalde de Salvador de Bahía que, pese a las críticas y oposición del gobierno Bolsonaro, decidió mantener la ciudad como sede de la “Latin America and Caribbean Climate week”, una conferencia que antecede a la COP (Maisonave, 2019).

En este sentido, quienes sí han elevado su nivel de compromiso climático han sido algunos gobernadores de los estados amazónicos, nucleados en el “Consortio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal”. Este grupo empezó a tener cada vez mayor proyección nacional e internacional como oposición al gobierno Bolsonaro en relación a la deforestación amazónica, particularmente tras la crisis de los incendios de agosto/septiembre de 2019. En ese marco, y frente a la inacción de la administración nacional, los gobernadores publicaron una alerta sobre la gravedad de la situación y en reuniones con los embajadores de Alemania, Noruega y Reino Unido propusieron que las transferencias del Fondo Amazónico fueran hechas directamente a ellos sin pasar por la instancia federal, que en un gesto fuertemente criticado había recusado la ayuda, como vimos (Gullino, 2019).

Las manifestaciones de oposición siguieron con viajes oficiales a Europa, una reunión con el papa Francisco en la “1 Cúpula dos gobernadores dos estados da Pan-Amazônica” y la participación de estos actores en la asamblea general de Naciones Unidas (AGNU) en septiembre de 2019 y la COP 25 en diciembre en Madrid. En la primera, mientras Bolsonaro hacía un discurso nacionalista de defensa de la soberanía nacional en el Amazonas, los gobernadores la región reunidos en la “Climate Summit” criticaban su manejo de la crisis de los incendios y reafirmaban sus compromisos con el Acuerdo de París. En un gesto de provocación, el gobernador del Amapá, Waldez Góes, tuvo un encuentro con el presidente Macrón, mostrando tendencias cooperativas mientras el presidente de Brasil se aislaba cada vez más de la comunidad internacional (Soares, 2019). Igualmente, en Madrid

[96]

los gobernadores reafirmaron sus políticas medioambientales y sus diferencias con el gobierno de Bolsonaro, que fue muy criticado durante la COP 25.

Fuera del ámbito amazónico, doce gobernadores reunidos en un encuentro del “Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas” en abril de 2019 reafirmaron sus compromisos con el Acuerdo de París (Spring, 2019).

En relación al movimiento ambiental, este no solo ha perdido cualquier capacidad de influencia sobre la Presidencia y el MMA, sino que se ha visto obligado a tomar actitudes defensivas, en la medida en que Bolsonaro las ha considerado en varias ocasiones como enemigos de la soberanía brasileña en la Amazonia (BBC, 2019). En este marco, la capacidad de acción de las ONGs ambientales se ha visto reducida substancialmente, aunque han aumentado las instancias de enfrentamiento del sector con el gobierno federal. Como ya afirmamos, la sociedad civil estableció el “Brazil Climate Action Hub” en la COP de Madrid, como espacio para que diversos actores comprometidos con acciones climáticas se manifestaran.

En relación al sector empresarial, la tendencia inicial fue similar a la del periodo anterior, con pocas empresas preocupadas con la política climática y solo algunos sectores del agronegocio inquietas con los eventuales impactos de la deforestación amazónica sobre sus mercados. Sin embargo, para mediados de 2020, se hizo claro que una parcela de las grandes empresas de capital nacional y extranjero en los sectores de industria y servicios estaban en contra de la ambiental del gobierno, particularmente alrededor de la cuestión amazónica. Así, un grupo de decenas de fondos de inversión internacionales envió una carta a las autoridades brasileras solicitando medidas urgentes para controlar la deforestación y proteger los pueblos indígenas so pena de retirar sus inversiones del país. Poco después un grupo formado por los CEO de grandes empresas brasileras hizo un llamado en el mismo sentido (Busch, 2020). Finalmente, los tres mayores bancos privados del país (Itaú, Bradesco y Santander) anunciaron la formación de un fondo para el desarrollo sustentable en la Amazonia (Carranço & Uribe, 2020).

El marco general de este periodo es el de un Brasil aun en mayor decadencia en el sistema internacional, con una imagen externa degradada por la mala gestión ambiental, los excesos autoritarios del gobierno y una visión en extremo nacionalista y errática de las relaciones con el mundo. En el plano doméstico, la administración Bolsonaro se ha caracterizado por la ineficiencia administrativa, un discurso polarizante y el enfrentamiento con los poderes del estado, una buena parte de los estados y grandes ciudades, y un amplio sector de la sociedad por sus excesos autoritarios.

En este escenario de delicada gobernabilidad, Bolsonaro ha sido un extremo de mala praxis frente a la crisis del Covid-19, negando inicialmente la existencia de la pandemia, subestimando después los eventuales impactos sobre Brasil, instando a la población de su país a salir a trabajar aun contra las directivas de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y su propio Ministerio de Salud y, finalmente, frente a los estragos causados por el coronavirus, deslindarse de cualquier responsabilidad sobre los mismos.

Como en el caso de la cuestión climática, Bolsonaro ha desoído la voz de la ciencia y ha avanzado con una agenda radical que solo es atractiva para su base de seguidores. También ha generado la resistencia de la mayoría de los gobernadores estaduais y alcaldes de las principales ciudades.

CONCLUSIONES

Este artículo ha analizado la trayectoria del compromiso climático brasileño en el periodo que abarca el fin de la administración de Lula Da Silva y el comienzo de la administración Bolsonaro. Hemos utilizado para ello el Enfoque del Compromiso Climático, que nos permite analizar en grado en el que las sociedades asimilan o no la crisis climática como central para la humanidad. La conclusión es que Brasil ha degradado su rol en la gobernanza climática en estos poco más de 10 años, iniciando con un avance súbito y profundo entre 2009 y 2010, entrando en un proceso de decadencia entre 2011 y 2018, y cayendo en un bajo de conservadurismo en la Presidencia Bolsonaro.

En efecto, varios agentes de la gobernanza climática doméstica, comenzando por el gobierno federal, mostraron avances en sus acciones climáticas a finales de la década de 2010s: compromisos internacionales de mitigación, legislaciones y planes climáticos y el control de la deforestación amazónica por parte de los gobiernos nacionales y subnacionales; un movimiento ambiental capaz de influir la agenda climática y ambiental; y parte del sector empresarial considerando la decarbonización como parte de sus preocupaciones.

El contraste no puede ser mayor a inicio de los 2020s, ya que Brasil es un extremo de conservadurismo en la Presidencia de Bolsonaro, teniendo negadores del cambio climático en posiciones clave de la administración federal, empezando por el presidente y los ministros de Relaciones Exteriores y Medio Ambiente. Así, Brasil se ha retirado de la agenda internacional de clima y ha reducido al extremo la protección de la Amazonia, de donde provienen la mayor parte de sus emisiones de GEI. Como resultado, Brasil se ha encontrado nuevamente en el centro de las críticas internacionales por el manejo negligente de este bien común global al tiempo que el gobierno Bolsonaro ha intensificado su enfrentamiento con amplios sectores de la sociedad y la política brasileña, particularmente con los gobiernos subnacionales.

[98]

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amorim, Felipe. (2019). Bolsonaro diz que pressão sobre mudança climática é “jogo comercial”, en *UOL Notícias*, 15 de diciembre. <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/12/15/bolsonaro-diz-que-pressao-sobre-mudanca-climatica-e-jogo-comercial.htm>
- Bäckstrand, K., Kuyper, J. W., Linnér, B.-O., & Lövbrand, E. (2017). Non-state actors in global climate governance: From Copenhagen to Paris and beyond. *Environmental Politics*, 26(4), 561–579. <https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1327485>
- Basso, L. (2019). Brazilian energy-related climate (in)action and the challenge of deep decarbonization. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 62(2), e002. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201900202>
- BBC. (2019). *Jair Bolsonaro acusa a Leonardo DiCaprio de “dar dinero para incendiar el Amazonas.”*, en BBC, 30 de noviembre. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50615281>
- Brandalise, V. H. (2019). O que as queimadas na Amazônia têm a ver com a economia e por que as eras Dilma e Bolsonaro fogem à regra, em *BBC News Brasil*, 14 de noviembre. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49683787>
- Brant, D. (2019). Bolsonaro critica diretor do Inpe por dados sobre desmatamento que “prejudicam” nome do Brasil, en *Folha de S.Paulo*, 19 de julio. <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/07/bolsonaro-critica-diretor-do-inpe-por-dados-sobre-desmatamento-que-prejudicam-nome-do-brasil.shtml>
- Brazil. (2014). *Views of Brazil on the elements of the new agreement under the convention applicable to all Parties*. http://www4.unfccc.int/submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/73_99_130602104651393682-BRAZIL%20ADP%20Elements.pdf
- Brazil. (2015). *Intended Nationally Determined Contribution—INDC*. <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published Documents/Brazil/1/BRAZIL INDC english FINAL.pdf>

- Brazil Ministry of Foreign Affairs. (2016). *Speech of Ministry José Serra*. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-d>
- Brazil Ministry of Mines and Energy. (2016). *Balanco Energético Nacional 2016: Ano base 2015*. <https://ben.epe.gov.br/>
- Brenton, A. (2013). "Great Powers" in climate politics. *Climate Policy*, 13(5), 541–546. <https://doi.org/10.1080/14693062.2013.774632>
- Busch, A. (2020). Análise: Brasil, um ano no foco da crítica ambiental mundial | DW | 06.08.2020. Retrieved August 8, 2020, from Deutsche Welle website: <https://www.dw.com/pt-br/an%C3%AAlise-brasil-um-ano-no-foco-da-cr%C3%ADtica-ambiental-mundial/a-54452797>
- Carranço, T., & Uribe, G. (2020). Maiores bancos privados fazem iniciativa conjunta em defesa da Amazônia. *Folha de S.Paulo*, 22 julho de 2020. Retrieved from <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/07/bradesco-itaue-santander-tem-reuniao-com-mourao-para-lancar-plano-para-amazonia.shtml>
- Cervo, A. L., & Lessa, A. C. (2014). O Declínio: Inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(2), 133–151. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400308>
- Datafolha. (2015). *Corrupção lidera pela primeira vez pauta de problemas do país*. <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/11/1712972-corrupcao-lidera-pela-primeira-vez-pauta-de-problemas-do-pais.shtml>
- Epoca. (2010). *De olho no PV, candidatos adotam promessa ambiental*. <http://epocanegocios.globo.com/Revista/Common/0,,EMI-179996-16418,00-DE+OLHO+NO+PV+CANDIDATOS+ADOTAM+PROMESSA+AMBIENTAL.html>
- Falkner, R. (2016). The Paris Agreement and the new logic of international climate politics. *International Affairs*, 92(5), 1107–1125. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12708>
- Franchini, Matias. (2016). How credible are Latin-American Intended National Determined Contributions (INDCs)? In E. Viola (Ed.), *The World After the Paris Climate Agreement of December 2015*. Rio de Janeiro: CEBRI.
- Franchini, Matias, & Viola, E. (2019). Myths and images in global climate governance, conceptualization and the case of Brazil (1989–2019). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 62(2), e005. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201900205>
- Gazeta do Povo. (2019). Tereza Cristina está preocupada com embargos por fogo na Amazônia, en *Gazeta do Povo*, 23 de agosto. <https://www.gazetadopovo.com.br/república/breves/ministra-agricultura-embargos-queimadas-na-amazonia/>
- Gibbs, B. H. K., Rausch, L., Munger, J., Schelly, I., Morton, D. C., Noojipady, P., ... Cerrado, E. (2015). Brazil's Soy Moratorium... Supplementary Materials. *Science*, 347(6220), 377–378. <https://doi.org/10.1126/science.aaa0181>
- Giddens, A. (2009). *The politics of climate change*. Cambridge: Polity Press.
- Goldstein, A. (2016). La tormenta perfecta: Crisis e impeachment en el segundo mandato de Dilma Rousseff. *Análisis Político*, 29(88), 90–104. <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n88.63639>
- Hochstetler, K., & Milkoreit, M. (2014). Emerging Powers in the Climate Negotiations: Shifting Identity Conceptions. *Political Research Quarterly*, 67(671), 224–235. <https://doi.org/10.1177/1065912913510609>
- Hochstetler, K., & Viola, E. (2012). Brazil and the politics of climate change: Beyond the global commons. *Environmental Politics*, 21(5), 753–771. <https://doi.org/10.1080/09644016.2012.698884>
- Inoue, C. Y. A. (2012). Governance of global climate change in the Brazilian Amazon: The case of Amazonian municipalities of Brazil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55, 170–189. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292012000300010>
- Instituto Socioambiental. (2012). *Retrocessos do Governo Dilma na Agenda Socioambiental*. https://amazon.org.br/PDFamazon/Portugues/outros/SOBRE_OS_RETROCESSOS_DO_GOVERNO_DILMA.pdf
- Itamaraty. (2009). Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em conjunto com o presidente da França, Nicolas Sarkozy. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-entrevistas/11265-entrevista-coletiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-em-conjunto-com-o-presidente-da-franca-nicolas-sarkozy-paris-14-11-2009>
- Keohane, R. O. (2014). The Global Politics of Climate Change: Challenge for Political Science. *Political Science & Politics*, 48(1). <https://doi.org/10.1017/S1049096514001541>
- Keohane, R. O., & Victor, D. G. (2016). Cooperation and discord in global climate policy. *Nature Climate Change*, 6(6), 570–575. <https://doi.org/10.1038/nclimate2937>
- Londoño, E. (2020). Enquanto Bolsonaro cumpre as promessas sobre a Amazônia, indígenas brasileiros temem um 'etnocídio', em *The New York Times*, 19 de abril. <https://www.nytimes.com/pt/2020/04/19/world/americas/bolsonaro-brasil-amazonia-indigenas-funai.html>
- Marques, J., Fernandes, T., & Amaral, A. C. (2018). Bolsonaro pediu para não haver conferência do clima no Brasil em 2019, em *Folha de S.Paulo*, 28 de novembro. <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2018/11/bolsonaro-diz-que-pediu-para-nao-haver-conferencia-do-clima-no-brasil-em-2019.shtml>
- Mauad, A., & Betsill, M. (2019). A changing role in global climate governance: São Paulo mixing its climate and international policies. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 62(2), e009. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201900209>
- Mauad, A. C. (2018). *Latin American global cities responding to climate change? Examining climate responses from São Paulo, Rio de Janeiro, Mexico City and Buenos Aires from 2005 to 2017* (PhD.). University of Brasília.

- Moreira, A. (2019). “A Amazônia tem que ser explorada, não abro mão disso”, afirma Bolsonaro em Tóquio, em *O Globo*, 21 de octubre. <https://oglobo.globo.com/sociedade/a-amazonia-tem-que-ser-explorada-nao-abro-mao-disso-afirma-bolsonaro-em-toquio-24031112>
- Munari, C. (2009). “A gente fala menos e faz mais”, diz Lula sobre meta do clima, em *O Globo*. Retrieved from <http://extra.globo.com/noticias/brasil/a-gente-fala-menos-faz-mais-diz-lula-sobre-meta-do-clima-203765.html>
- Nunes, A. (2017). A diplomacia do biofuturo, em *Estado de São Paulo*, 23 de octubre. <https://opinio.estado.com.br/noticias/geral,a-diplomacia-do-biofuturo,70002056467>
- Observatorio do Clima. (2019). *Ricardo Salles Fakebook*. http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2019/10/Ricardo-Salles-Fakebook_PT.pdf
- Ohana, V. (2019). Agronegócio dividido? Lideranças divergem sobre escândalos ambientais. Em *CartaCapital*, 20 de septiembre. <https://www.cartacapital.com.br/politica/agronegocio-dividido-liderancas-divergem-sobre-escandalos-ambientais/>
- Oliveira, E. (2020). Amazônia bate novo recorde nos alertas de desmatamento em junho; sinais de devastação atingem mais de 3 mil km² no semestre, aumento de 25%. *GI*, 10 de julio. Retrieved from <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/07/10/amazonia-bate-novo-recorde-nos-alertas-de-desmatamento-em-junho-aumento-dos-ultimos-11-meses-foi-de-64percent-aponta-inpe.ghtml>
- Ostrom, E. (2009). *A polycentric approach for coping with climate change*. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4287/WPS5095.pdf>
- Prins, G., Galiana, I., Green, C., Grundmann, R., Hulme, M., Korhola, A., ... Tezuka, H. (2010). *The Hartwell Paper: A new direction for climate policy after the crash of 2009*. <http://eprints.lse.ac.uk/27939/>
- Purdon, M. (2015). Advancing Comparative Climate Change Politics: Theory and Method. *Global Environmental Politics*, 15(3), 1–26. <https://doi.org/10.1162/GLEP>
- Reuters. (2019). Araújo nega aquecimento global e diz que “ditadura climática” é usada para atacar Brasil, em *Reuters*, 11 de septiembre. <https://br.reuters.com/article/idBRKCN1VW2XB-OBRTP>
- Rittl, C., & Angelo, C. (2019). *Análise das emissões brasileiras de gases do efeito estufa e suas implicações para as metas do Brasil 1970-2018*. <https://seeg-br.s3.amazonaws.com/2019-v7.0/documentos-analiticos/SEEG-Relatorio-Analitico-2019.pdf>
- Salomao, L. (2018,). Em cinco anos, orçamento do Ministério do Meio Ambiente cai R\$ 1,3 bilhão, diz estudo, em *GI*, 3 de junio. <https://g1.globo.com/natureza/noticia/em-cinco-anos-orcamento-do-ministerio-do-meio-ambiente-cai-r-13-bilhao-diz-estudo.ghtml>
- Saraiva, J. F. S. (2014). Autonomia na inserção internacional do Brasil: Um caminho histórico próprio. *Contexto Internacional*, 36(1), 9–41. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292014000100001>
- Setzer, Joana. (2013). *Environmental paradiplomacy: The engagement of the Brazilian state of São Paulo in international environmental relations* (PhD., The London School of Economics and Political Science). <http://etheses.lse.ac.uk/839/>
- Shalders, A. (2019). Mudanças climáticas não são causadas pela ação humana, diz presidente de Comissão de Mudanças Climáticas do Congresso, em *BBC News Brasil*, 12 de septiembre. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49683893>
- Silva, L. (2015). Em encontro com Dilma, Obama diz que o Brasil é uma potência mundial, em *Jornal da Globo*. <http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2015/07/em-encontro-com-dilma-obama-diz-que-o-brasil-e-uma-potencia-mundial.html>
- Sirkis, A. (2011). *O efeito Marina: Bastidores da campanha que mudou o rumo das eleições*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Soares, J. (2019). “Brasil não pode virar as costas para o debate”, diz governador do AP após reunião de Macron, em *O Globo*, 23 de septiembre. <https://oglobo.globo.com/sociedade/brasil-nao-pode- virar-as-costas-para-debate-diz-governador-do-ap-apos-reuniao-de-macron-23968356>
- Soares, J., & Grandelle, R. (2018). Bolsonaro afirma que vai sugerir mudanças no Acordo de Paris, em *O Globo*, 13 de diciembre. <https://oglobo.globo.com/sociedade/bolsonaro-afirma-que-vai-sugerir-mudancas-no-acordo-de-paris-23301645>
- Terra. (2019). Em Berlim, Salles questiona contribuição humana na mudança climática, em *Terra*, 20 de enero. <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/em-berlim-salles-questiona-contribuicao-humana-na-mudanca-climatica,752bba186db04fe30a5d8a-75fd29ad97kb6pkfyl.html>
- Vick, M. (2019). Como o Brasil se apresentou na COP-25. E qual foi a repercussão, em *Nexo Jornal*, 12 de diciembre. <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/12/12/Como-o-Brasil-se-apresentou-na-COP-25.-E-qual-foi-a-repercuss%C3%A3o>
- Viola, E., & Franchini, M. (2018). *Brazil and Climate Change: Beyond the Amazon* (1st ed.). <https://doi.org/10.4324/9781315101651>
- Viola, E., Franchini, M., & Ribeiro, T. (2012). Climate Governance in an International System Under Conservative Hegemony: The Role of Major Powers. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55(Special). <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292012000300002>
- Walt, S. M. (2019, May 8). Who Will Save the Amazon (and How)?. *Foreign Policy*. Retrieved from <https://foreignpolicy.com/2019/08/05/who-will-invade-brazil-to-save-the-amazon/>

[100]