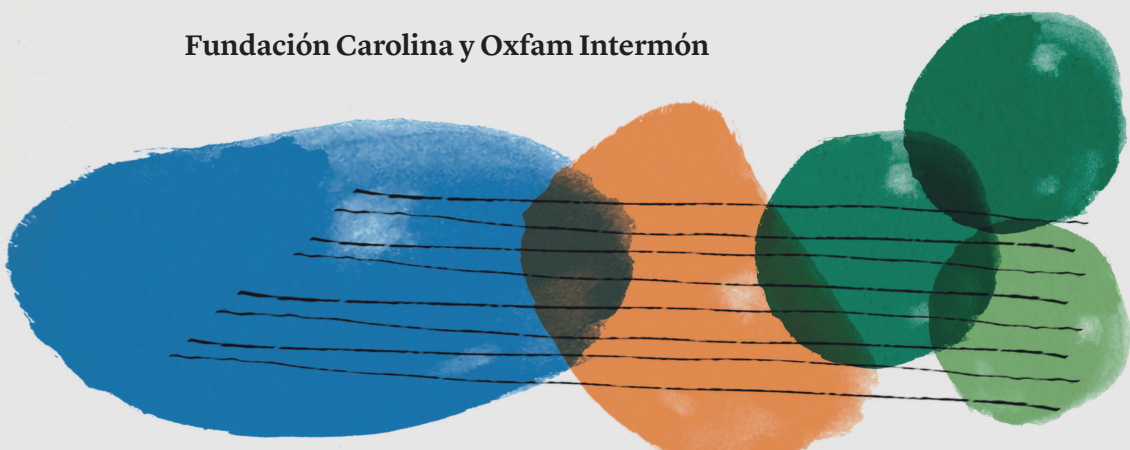


La triple transición

**Visiones cruzadas desde Latinoamérica
y la Unión Europea**

Fundación Carolina y Oxfam Intermón



La triple transición

Visiones cruzadas desde
Latinoamérica y la Unión Europea

Fundación Carolina
Oxfam Intermón

Renata Ávila

Lidia Brun

Benedicte Bull

Simone Cecchini

Andrea Costafreda

Lennys Rivera

Marta Peirano

José Antonio Sanahuja

Maristella Svampa



Fundación Carolina / Oxfam Intermón, julio 2023

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26.
Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://www.instagram.com/Red_Carolina)

Fundación Oxfam Intermón
Gran Vía de les Corts Catalanes, 641
08010 Barcelona
www.oxfamintermon.org
[@OxfamIntermon](https://www.instagram.com/OxfamIntermon)

ILUSTRACIÓN DE PORTADA:

Sebastián Guzmán
(exbecario de la Fundación Carolina)

REALIZACIÓN GRÁFICA:

Calamar Edición & Diseño

ISBN: 978-84-09-52967-4

Depósito Legal: M-24393-2023

La Fundación Carolina y Oxfam Intermón
no comparten necesariamente las opiniones
manifestadas en los textos firmados
por los autores y autoras que publican.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



En esta edición se ha utilizado papel ecológico sometido a un proceso de blanqueado ECF, cuya fibra procede de bosques gestionados de forma sostenible.

Índice

Introducción. Transiciones justas, democracia y renovación del contrato social	7
<i>José Antonio Sanahuja y Andrea Costafreda</i>	

Parte I. Transición verde

1. Dilemas de la transición ecosocial desde América Latina	35
<i>Maristella Svampa</i>	
2. Necesidad de una transición energética justa con las personas y la naturaleza: una mirada a la transición energética europea	83
<i>Lennys Rivera</i>	
3. ¿Un compromiso social para el Antropoceno? Reacciones de las élites al Acuerdo de Escazú y las posibilidades de un Estado verde transformador latinoamericano	129
<i>Benedicte Bull</i>	

Parte II. Transición digital

4. Hacia una nueva ilustración digital europea	169
<i>Marta Peirano</i>	
5. Por una transición digital incluyente y justa, desde Latinoamérica al mundo	199
<i>Renata Ávila</i>	

Parte III. Transición socioeconómica

6. Transformación económica: perspectivas desde la Unión Europea 243

Lidia Brun

**7. Desigualdades estructurales y crisis superpuestas en América Latina
y el Caribe. ¿Hacia una recuperación transformadora con igualdad? 295**

Simone Cecchini

Relatoría del seminario 323

Relato del muro participativo 351

Relación de autores/as 359

INTRODUCCIÓN

Transiciones justas, democracia y renovación del contrato social

José Antonio Sanahuja

Director de la Fundación Carolina

Andrea Costafreda

Directora programática para América Latina y el Caribe de Oxfam Intermón

Agendas de desarrollo, crisis de globalización e interregno: de la lucha contra la pobreza a las transiciones justas

En el debate global sobre el desarrollo del último cuarto de siglo se observan visibles cambios de énfasis y de agenda. En el año 2000, con la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la lucha contra la pobreza extrema se situó en la cabecera de la agenda internacional del desarrollo y la cooperación. Veinte años más tarde, las desigualdades y la emergencia climática, y sus interacciones, son ahora las cuestiones más debatidas. Entre las novedades que han aportado la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible se encuentran, precisamente, la plena integración de las cuestiones ambientales y la emergencia climática en la agenda global de desarrollo, antes dominada por la pobreza, y la centralidad que también adquiere la desigualdad, que, además, ahora se aborda desde una perspectiva más completa, atendiendo a su carácter multidimensional. No se trata solamente de considerar la desigualdad de renta y la pobreza que resulta de su desigual distribución, sino de considerar cómo, de forma interseccional, cada persona se ve atravesada por distintas situaciones en cuanto a condición, acceso, reconocimiento, recursos, voz y poder, así como su diferente exposición y vulnerabilidad a los riesgos. Y todo ello se ve afectado, junto con la riqueza, por el

género y condición sexual, la edad, las capacidades personales, la ubicación territorial, la identidad, la cultura o etnia, o cualquier otro factor socialmente relevante.

Estos cambios de énfasis y de agendas no se explican solo ni principalmente por los aportes del conocimiento experto, la razón pública o la mejora de los instrumentos de medición, sin por ello dejar de reconocer que, en las tres décadas anteriores, han registrado grandes mejoras en cuanto a capacidad estadística, que contribuyen a un debate mejor informado. El debate sobre el desarrollo global parte, por un lado, de la deliberación racional sobre ideas y conceptos generales con pretensión de universalidad, en particular, las ideas compartidas de justicia y dignidad humana. Pero, por otro lado, es un debate cuya condición esencial es la historicidad, y no puede abstraerse de la trayectoria histórica de cada sociedad —lo que en las ciencias sociales se llama dependencia de la trayectoria o *path dependence*—, y de las relaciones socioeconómicas y la economía política global de su particular contemporaneidad.

Por ello, el debate sobre el desarrollo debe situarse en la particular encrucijada histórica que define el apogeo y posterior crisis de la globalización, entendida, más que como modelo económico, como orden social. A primera vista, en términos socioeconómicos, la globalización es una historia de éxito en la reducción de la pobreza extrema. Ello es atribuible, en gran medida, a la rápida incorporación de Asia Oriental y sobre todo de China a la economía global. Ese proceso, en algo más de 20 años, fue decisivo para que se pudieran alcanzar, a escala global, las metas de reducción de la pobreza extrema contempladas por los ODM. La globalización también alentó, por primera vez en más de un siglo y medio, una rápida convergencia entre los que pasaron a llamarse países emergentes y los países ricos, en términos tanto de producto agregado como de renta per cápita promedio. Sin embargo, ese proceso ha tenido al menos tres grandes fallas: en primer lugar, en el ámbito social: en los países emergentes la reducción de la pobreza extrema y la aparición de nuevas clases medias con mayores aspiraciones de bienestar material y ascenso social vinculada a la globalización no impidió un marcado incremento de la desigualdad. Al tiempo, en los países ricos las clases medias, ya establecidas, han visto estancados sus niveles de ingreso, y como grupo social se van estrechando ante el aumento de la desigualdad que también se registra al interior de esos países, lo que da origen a expectativas decrecientes en cuanto a bienestar y derechos.

En segundo lugar, esas mejoras materiales, más allá de sus patrones de acceso y distribución, se han enfrentado con los límites físicos de la biosfera. La pérdida de biodiversidad —una nueva “gran extinción” en ciernes— y, especialmente, la emergencia climática, son posiblemente las expresiones más graves y perentorias

de una globalización agotada y en crisis. Muestran que el patrón de crecimiento, producción y consumo de la globalización no es universalizable, en cuanto comporta riesgos existenciales para la vida humana a escala planetaria. La crisis ambiental, recogida expresamente en la Agenda 2030, pone en cuestión la aproximación dominante del desarrollo subyacente a los ODM, que lo reduce en gran medida a un problema de atraso, carencias o incapacidad de los países en desarrollo, sin problematizar el modelo dominante. Con el pleno reconocimiento de la crisis climática y de otros problemas ambientales de alcance global, la Agenda 2030 redefina el desarrollo como un reto universal, cuyas causas y responsabilidad radican en gran medida en un proceso de globalización —liderado por los países de mayor renta— que tropieza con los límites físicos de la biosfera. En esa ineludible transición hacia patrones sostenibles de producción y consumo, los países más ricos también pasan a ser países “en desarrollo”. Y, por ello, cualquier discusión seria sobre una transición justa ha de comenzar por el reconocimiento de su mayor responsabilidad. Ello comporta, en primer lugar, la transformación de su propio modelo socioeconómico, y también supone mayores exigencias de cooperación hacia los países en desarrollo, con menores capacidades para afrontar esos retos, y que, históricamente y en términos agregados, han tenido menor responsabilidad en las emisiones de gases causantes de la crisis climática.

En tercer lugar, una globalización crecientemente financiarizada, carente de regulación adecuada y dejada al albur de las fuerzas del mercado, implosionó con la crisis global de 2008. Con ese hecho se hicieron realidad los “riesgos globales”, así definidos por Ulrich Beck, generados precisamente por un elevado grado de interdependencia y la renuncia a prevenirlos o mitigarlos a través de la acción colectiva, en nombre de las ideologías del “globalismo”, defensoras de ese modelo (Beck, 2002). Lejos de ser un fenómeno cíclico, pronto se mostró como una crisis sistémica, cuya comparación histórica más evidente era la crisis de 1929 y la posterior Gran Depresión de los años treinta. Esta fue una crisis económica y social, con desempleo masivo y empobrecimiento de las clases medias. Y en directa relación con ese malestar social, esa década estuvo también dominada por la profunda crisis política de las democracias liberales, dando paso al nacionalismo, el militarismo y el fascismo. Y todo ello, a la postre, puso en cuestión el orden internacional de posguerra, esa particular versión de orden liberal basado en el capitalismo de *laissez faire*, el idealismo wilsoniano y la Sociedad de Naciones.

Como entonces, la crisis situaba al capitalismo ante sus propias contradicciones y límites. El año 2008 mostró que un elevado grado de interdependencia económica y financiera no podría operar sin reglas, instituciones y gobernanza

multilateral adecuada, como reclamaba el neoliberalismo, mientras el poder político permaneciera formalmente ubicado en los Estados-nación.

Puede alegarse que la pérdida de autoridad y capacidad de protección de los Estados-nación y las políticas estatales responde también a la debilidad del multilateralismo y el regionalismo contemporáneo. Las organizaciones internacionales y regionales —incluidas las más avanzadas, y en particular la Unión Europea— son parte de la matriz de política estatal que se ha extendido con la globalización: aquella que, como acertadamente señaló Dani Rodrik en su conocido “trilema”, intentaría, sin éxito, compatibilizar la “hiperglobalización”, como integración económica profunda; el Estado-nación, como *locus* de la política y la soberanía, y la política democrática, tanto en su dimensión electoral como en su contenido substantivo de democracia social. Esto es, en cuanto a los pactos sociales que debían asegurar su vigencia y legitimidad vinculada a mayores niveles de equidad y a un amplio catálogo de derechos económicos y sociales —allí donde existían—, o impidiendo su viabilidad, en países en desarrollo donde nunca existieron o estaban en construcción. A la postre, ha sido la democracia y su contenido social lo que se ha visto fuertemente erosionado dentro de ese trilema. Ello, por situar la acción estatal en la “camisa de fuerza dorada” de la globalización, que imponía, como única política económica y de desarrollo posible, aquella que se ajustaba a los requerimientos de las cadenas de suministro y las finanzas globales (Rodrik, 2011).

Los procesos de financiarización que han caracterizado a la fase más tardía de la globalización han desempeñado un papel relevante en ese trilema, como ha destacado Thomas Piketty (2014) al señalar la tendencia a una mayor tasa de crecimiento de las rentas del capital que la de la economía en su conjunto —lo que resume con la fórmula $r > g$ — como uno de los vectores impulsores de una desigualdad que de manera creciente se explica por la mayor concentración de la riqueza mundial en quienes poseen más capital financiero, en detrimento de las rentas del trabajo, y su capacidad de eludir las cargas fiscales, aún vinculadas al Estado y su soberanía territorial. También hay que mencionar la tendencia, propiciada por un mercado global más integrado y el cambio tecnológico, a la concentración del capital, la oligopolización de los mercados y un modelo centrado en la extracción de rentas monopólicas, que es particularmente visible en las nuevas compañías tecnológicas de alcance global.

Con la globalización, ha sido visible la erosión de las instituciones que promovieron la equidad en el pasado, como la negociación colectiva, la fiscalidad progresiva y las políticas sociales, atrapadas en los confines del Estado-nación y

los pactos sociales nacionales, que se debilitan cuando la competencia y los mercados son ya globales. Estos procesos, además, han sido acelerados por la crisis económica, que ha supuesto mayor desempleo, recortes del gasto social y dudas respecto a la sostenibilidad del Estado del bienestar, menores expectativas de movilidad social ascendente que las que presuponen las sociedades abiertas, y más incertidumbre e inseguridad laboral, que se agrava con la irrupción de un nuevo ciclo de cambio tecnológico. Tras la crisis de 2008, el ciclo posfordista de transnacionalización productiva en el que se ha basado la globalización queda atrás, y está dando paso a una nueva revolución tecnológica —robotización, automatización, inteligencia artificial, plataformas digitales— que anuncia una nueva organización de la producción, a escala de empresa, local y global, y cambios profundos en las relaciones laborales. Ello pone en cuestión el contrato social vigente, y es una nueva fuente de inseguridad e incertidumbre ante el futuro, particularmente para un precariado sin expectativas formado por personas desempleadas de larga duración y jóvenes, para quienes tienen poco que ofrecer, en términos de estabilidad y derechos, el marco de relaciones sociolaborales que proponen las nuevas plataformas digitales (Sanahuja, 2022a).

Ese nuevo ciclo tecnológico hace más atractivo el acortamiento de las cadenas de suministro y la relocalización productiva. Pero junto a la lógica económica y tecnológica, el ascenso del nacionalismo y las fuerzas iliberales también ha alimentado la irrupción de la geopolítica en la economía global. Esta, como señala Jean Pisany-Ferri, desarticula las cadenas globales de suministro en las que se ha basado la globalización, y pone en entredicho las promesas de la teoría liberal del comercio, que lo ven como el gran “pacificador” de las relaciones internacionales (Pisany-Ferry, 2021). Con ello, la globalización económica se retrae, y tanto en el capitalismo liberal occidental como en el capitalismo de Estado de países emergentes repunta el proteccionismo, se inician guerras comerciales y tecnológicas y —como ha mostrado la “guerra del gas” derivada de la invasión rusa a Ucrania, o la competencia geopolítica entre Estados Unidos y China— se recurre al uso coercitivo de las interdependencias (*weaponisation*), sea de manera directa o vía sanciones, a sabiendas de que ello traerá elevados costes para los implicados.

En 1930, al iniciarse otra década de crisis profunda del sistema económico y el orden internacional de esa época, Antonio Gramsci, encarcelado por el fascismo italiano, escribía en los *Quaderni del Carcere* una de sus frases más conocidas: “La crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer: en ese interregno se verifican los fenómenos morbosos más va-

riados” (Gramsci, 1999: 37). “Interregno” parece un término particularmente apto para describir nuestro tiempo histórico, dominado por la crisis de la globalización, de la democracia liberal, y del orden internacional en el que se ha sustentado (Sanahuja, 2022b). Para Runs Møller Stahl (2019), “interregno” es un concepto útil para describir una etapa histórica cuya característica diferenciadora es la acumulación de crisis múltiples y prolongadas relacionadas entre sí, en sus causas y efectos —lo que en ocasiones se ha llamado “policrisis” o “permacrisis”—, como consecuencia de un equilibrio hegemónico que se agota, sin que pueda emerger una hegemonía alternativa, al estar aún ausentes las fuerzas sociales capaces de establecerlo. En ella aún están presentes elementos del orden anterior —ideologías, discursos, instituciones, factores materiales y productivos—, pero pierden legitimidad y efectividad; al tiempo, afloran las contradicciones de fases anteriores, y, aunque puedan estar presentes las fuerzas sociales y económicas que definirán una nueva etapa de hegemonía —el nuevo *blocco histórico*, de nuevo en términos gramscianos—, no tienen aún capacidad para afirmarlo, en términos de agencia, proyecto y recursos. El interregno se distingue así de una crisis momentánea, o del concepto, habitual en la sociología histórica, de coyuntura crítica. Este se refiere a crisis de corto plazo que dan lugar a encrucijadas que abren o cierran oportunidades en términos de agencia. La pandemia de la COVID-19 sería un caso de coyuntura crítica, que puede entenderse como “crisis dentro de una crisis”, agudizando algunas de las manifestaciones de la crisis de la globalización, anterior y más amplia, en cuanto a desigualdades, crisis de gobernanza y desafección ciudadana.

También desde 2008, si no antes, la política internacional ha estado sumida en una etapa de erosión de los consensos vigentes en décadas anteriores, tanto en el plano de la política internacional como en el ámbito interno. Ello explicaría la inestabilidad sistémica en la que ha estado sumido el sistema internacional en esta etapa. Esa inestabilidad responde en gran medida a las acciones de líderes nacionalistas y sus políticas exteriores, impugnando las normas e instituciones vigentes, como ilustran, como ejemplos más visibles, los casos de Estados Unidos en la etapa de Donald Trump, la actuación internacional de Brasil con la presidencia de Jair Bolsonaro, la impugnación de la Unión Europea por los *brexiteers* en el Reino Unido y otras fuerzas ultranacionalistas en la UE, o la invasión de Ucrania iniciada por la Rusia de Putin. De hecho, en la mayoría de los países, y sobre todo en las democracias liberales, se ha extendido una fuerte desconfianza ciudadana hacia las instituciones y las élites, que recogen con claridad las encuestas internacionales; se observa la erosión y la fragmen-

tación de los sistemas de partidos dominantes en las décadas anteriores; el frecuente éxito electoral de *outsiders* que medran en ese escenario de desafección; y el ascenso de fuerzas iliberales ultranacionalistas y de extrema derecha, incluso en países que parecían inmunizados por haber tenido traumáticas experiencias autoritarias, que se alimentan de quienes son o se perciben como perdedores de la globalización, y tienen miedo o rechazan lo que esta comporta en cuanto a sociedades abiertas, y más diversas en cuanto a identidades y expresiones sociales y culturales.

Sin embargo, el interregno es también una etapa que anuncia o permite vislumbrar escenarios futuros e imaginar utopías y distopías, al estar más abierta a la agencia humana y la acción colectiva para redefinir las relaciones sociales, la economía política, el orden global y la relación con el planeta y las generaciones futuras. No se trata de una etapa —como en los años treinta del siglo XX— que se pueda entender, y mucho menos resolver, en términos de transición de poder y mero juego geopolítico entre grandes potencias, de polaridad, o de “nueva Guerra Fría”. Se trata, más bien, de una crisis de las bases económicas y sociales, de su andamiaje institucional y normativo, y de las asunciones colectivas sobre democracia, sociedad y mercado, poniendo en cuestión la legitimidad del sistema. Como ha señalado oportunamente Mario Pezzini, ni una inviable restauración neoliberal, ni un distópico futuro más autoritario, securitizado, depredador y desigual son planteamientos viables ni deseables para salir del interregno. Sería necesaria, como se ha señalado, una “triple transición”: i) socioeconómica, orientada a una mayor inclusión y cohesión social, con empleos de calidad, mayor protección social, y la incorporación de la economía del cuidado; ii) digital, con mejoras de la productividad y el ingreso, y un renovado énfasis en la educación, la inclusión digital, y los derechos digitales, y iii) ecológica, en favor de la descarbonización, a través de la masiva incorporación de las energías renovables y el abandono de los combustibles fósiles, la economía circular, y el cuidado de la biosfera. Cada una de esas tres transiciones, por añadidura, habrá de ser una transición justa, o no será. Las propuestas de “pactos verdes” y los debates sobre nuevos modelos macroeconómicos, de política fiscal y de empleo en Estados Unidos —la *Bidenomics* y la nueva “política exterior para la clase media”—, la Unión Europea —el Pacto Verde Europeo—, y las que se están definiendo en otras latitudes apuntan, no sin dificultades y contradicciones, hacia esa “triple transición”, que será justa en la medida en que suponga alternativas para reconstrucción del contrato social, con la generación presente, y también con el planeta y las generaciones futuras.

Volver a los clásicos: Rawls, Sen, y el concepto de justicia

Para definir qué es una transición justa, y situar en las actuales coordenadas históricas el concepto de *justicia*, parece oportuno revisar este concepto y sus implicaciones substantivas y de proceso. Además, desde una perspectiva ética y política general, pobreza, desigualdad y progreso humano, aun siendo realidades distintas, son nociones que están indisolublemente unidas a través del concepto subyacente de justicia. Cuestión clave en la filosofía política y en la economía política, la idea de justicia informa de las distintas aproximaciones y teorías del desarrollo, y explica en una medida apreciable las importantes diferencias que existen entre dichas teorías y enfoques, y la forma en la que se resuelven los dilemas o tensiones entre libertad y equidad, entre individuo y comunidad, con relación a los bienes públicos y otras cuestiones distributivas y regulatorias. Para abordar estas cuestiones, por su influencia en la teoría contemporánea del desarrollo, tienen especial relevancia las aportaciones del premio nobel de Economía Amartya K. Sen y, desde la filosofía política, las de John Rawls. Partiendo de las ideas de Rawls, la reflexión de Sen supone la más sólida alternativa a las corrientes utilitaristas en las que se basa el liberalismo económico, aun compartiendo algunas de sus premisas filosóficas. Existen, por supuesto, otras aportaciones, pero aquí señalaremos algunos elementos clave de la teorización de ambos autores en la medida en que sirven como fundamento de la idea de transición justa sobre la que se organiza este volumen, y que aborda tanto cuestiones distributivas como de oportunidad, elección, proceso y legitimación.

La teoría de la justicia de Sen, como su visión del desarrollo, suele ser identificada como el “enfoque de la capacidad” (*capability approach*), ya que hace hincapié en la importancia de las capacidades de cada persona para llevar una vida que tenga razones para valorar (Sen, 1990, 1995, 2000). El enfoque de John Rawls de justicia como equidad, o como imparcialidad (*justice as fairness*), a diferencia de Sen, pone más énfasis en la distribución de lo que este autor denomina “bienes primarios”, que incluyen los derechos básicos, las libertades, los ingresos y la riqueza (Rawls, 1978, 2001). Amartya K. Sen, aun reconociendo expresamente su deuda intelectual con Rawls, va más allá, y sostiene que la justicia no debe centrarse únicamente en los ingresos, bienes o recursos, sino en las capacidades de los individuos para funcionar en la sociedad. Las capacidades se refieren a las diversas oportunidades y libertades que tienen las personas para vivir una vida plena. Estas capacidades incluyen el acceso a determinados

recursos materiales, así como a la educación o la salud, se extienden a la participación política y las oportunidades sociales, y deben encaminarse a la ampliación de las funciones reales de cada persona; esto es, aquello que puede hacer o ser, como estar bien alimentado, tener acceso a la atención sanitaria, o participar en la vida social y política.

Ello comporta una diferente valoración del pluralismo y la diversidad: Rawls pretende establecer una teoría universalista de la justicia que pueda aplicarse a la estructura básica de la sociedad, incluidas las instituciones políticas, económicas y sociales. A través de los modelos de razonamiento moral derivados de las ideas de la “posición original” y el “velo de ignorancia”, Rawls argumenta que los individuos serán capaces de establecer una suerte de contrato social basado en unos principios de justicia que sean justos y aceptables para toda la sociedad, a través de un acuerdo racional entre individuos, independientemente de sus antecedentes culturales o sus circunstancias particulares.

A diferencia de Rawls, Sen reconoce la diversidad entre individuos y sociedades, y subraya la necesidad de reconocerla, desde una perspectiva pluralista, en la búsqueda de la justicia. Por ello, no sería deseable una medida universal de bienestar o un conjunto fijo de capacidades que se apliquen a todas las personas. La justicia debería responder a cada contexto, y diferentes individuos y sociedades pueden tener diferentes aspiraciones, prioridades y necesidades, lo que supone considerar qué condiciones políticas —en particular, la libertad humana y el reconocimiento del pluralismo— son necesarias para evaluar y mejorar los acuerdos y normas sociales, en lugar de ofrecer una única perspectiva respecto a cómo debería estructurarse la sociedad. Por todo ello, en la búsqueda de la justicia es clave la agencia individual: las personas tienen diferentes capacidades, aspiraciones y valores, y por ello deberían tener la libertad de elegir sus propios caminos (Sen, 2000; Alkire, 2002).

Sen cree que las comparaciones interpersonales del bienestar son necesarias para comprender y abordar la desigualdad y la injusticia. Enfrentarla requiere considerar y abordar las disparidades en las capacidades y funcionamientos de las personas. Por ello, Sen cuestiona los enfoques que se centran únicamente en medidas agregadas de progreso social y económico —como el producto interior bruto (PIB)— y destaca la importancia de observar cómo se distribuyen los recursos y las oportunidades en el seno de cada sociedad. Las desigualdades habrían de valorarse comparando las capacidades y el funcionamiento de las personas en cada sociedad, y a partir de ello, promover una distribución más equitativa de los recursos y las oportunidades. En contraste, el denominado

“principio de diferencia” de Rawls considera que la desigualdad solo se justifica en la medida en que beneficia a los miembros menos favorecidos de la sociedad.

En ese sentido, tanto Sen como Rawls valoran el razonamiento público y la participación democrática para asegurar la incorporación de diversas perspectivas en la búsqueda de la justicia. Sin embargo, Sen hace mayor hincapié en la deliberación democrática, el razonamiento público y los procesos participativos como elementos esenciales para identificar las injusticias, y determinar acuerdos y políticas sociales justos. En no pocos aspectos, esa vindicación de la deliberación democrática tiene visibles conexiones con la concepción deliberativa de la democracia de Jürgen Habermas y la relevancia de la ética del discurso en su legitimación. El razonamiento público, que implica un diálogo abierto e inclusivo, ayuda a garantizar el pluralismo y el reconocimiento de la diversidad, y que se tengan en cuenta diversas voces y perspectivas a la hora de determinar qué constituye una sociedad justa. Rawls, aunque reconoce la importancia del razonamiento público, da más importancia a elementos previos a dicha deliberación, como la imparcialidad de la posición original y al procedimiento del velo de la ignorancia para establecer principios de justicia con pretensiones de universalidad.

La distinción entre bienes primarios, capacidades y funciones, y el alcance de la elección individual y colectiva, en un marco de libertad, es importante a la hora de establecer unos criterios generales de justicia para cada sociedad, dentro de los confines del Estado-nación; pero también cuando ello se ve condicionado por las estructuras de la economía política global, o cuando, más allá de las disparidades materiales o de oportunidad, está en juego un bien público, como es el clima. La mitigación y adaptación ante la crisis climática y los daños que esta supone —presentes y futuros—, imponen límites a dichas elecciones, y comportan distintos costes y responsabilidades. Por otro lado, hacerle frente también implica a las generaciones futuras, cuyas necesidades y presuntas preferencias habrían de ser tenidas en cuenta a pesar de que no cuentan con voz o agencia. Finalmente, en una sociedad internacional de Estados-nación, en la que el poder político está descentralizado, carente de estructuras de representación y decisión efectivas, lograr esos objetivos requiere una cooperación basada en acuerdos voluntarios, y estructuras de representación y cooperación que, mediadas por los Estados-nación o por organizaciones internacionales como las Naciones Unidas —que no son democráticas *strictu sensu*—, han de contar con procesos decisorios que respondan a esas exigencias múltiples de acceso, participación y legitimidad (Sanahuja, 2016).

Las condiciones para las transiciones justas

En esta coyuntura marcada por crisis múltiples y superpuestas, por altos niveles de polarización económica, social y política, y por el agotamiento del paradigma del orden internacional liberal, las transiciones se vislumbran como una oportunidad para recomponer el pacto social de nuestras sociedades “en crisis”, y se instalan como la agenda prioritaria para los actores públicos y privados del desarrollo. Con un claro liderazgo europeo, esta agenda está impregnando también el espacio político de otras regiones como América Latina y el Caribe. La transición verde y digital, y la ecosocial reivindicada desde América del Sur, se alzan como las principales avenidas por las que transitar los desafíos acuciantes de la agenda de desarrollo global: la crisis climática, la lucha contra las desigualdades y la erradicación de la pobreza, y la erosión de la democracia y de los valores vinculados a una agenda universal de derechos humanos.

El Pacto Verde Europeo, que emerge en el contexto de recuperación poscrisis, se presenta como una oportunidad para reconstruir el maltrecho contrato social europeo, un *New Deal* para la actual coyuntura de crisis multidimensionales: climática, política, socioeconómica. Una respuesta desde Europa para Europa —y también para el mundo—, impulsada por un importante esfuerzo de inversión pública y liderazgo político; apoyada en la hipótesis de que los procesos de descarbonización y los cambios de matriz energética de nuestras economías serán una palanca fundamental para la transformación de los modelos de producción y consumo, y un factor de reequilibrio ecosocial y sociopolítico. La oportunidad del cambio es real, sin duda, pero ¿cuáles son los dilemas y tensiones a los que deben hacer frente estas transiciones? Y ¿cuáles son los principios que deben guiar el liderazgo político para garantizar que son transiciones justas?

La tensión entre transiciones y democracia

Las transiciones van a tener ganadores y perdedores, lo que supondrá una tensión importante en términos de estabilidad política y desafío democrático, especialmente en contextos atravesados por crisis superpuestas y coyunturas de creciente polarización económica y política. En América Latina, el desafío es mayúsculo. Cierto es que se trata de la región con las principales reservas de materias críticas y fuentes de energía renovable, y con una de las matrices energéticas más limpias del planeta, lo que la sitúa en una posición ventajosa para la transición energética verde. Pero también es cierto que la región cuenta con países (México, Venezuela,

Colombia, Ecuador, Brasil, Bolivia, Argentina) con matrices energéticas e ingresos fiscales muy dependientes de las energías fósiles.

En estos países los dilemas de acción política serán enormes: en Estados con espacios fiscales muy reducidos, fruto de una histórica política tributaria deficiente y regresiva y un creciente endeudamiento público para dar una salida a los embates de las crisis, habrá que dejar recursos bajo tierra —los combustibles fósiles— a la vez que se requerirá invertir para cambiar la matriz energética, diversificar la estructura productiva, y buscar fuentes alternativas de empleo y de ingresos públicos. Son muchas las prioridades a introducir en la ecuación, y no siempre apuntan en la misma dirección.

Las falsas alternativas y los límites del paradigma hegemónico del crecimiento

Cabe advertir sobre el riesgo de reducir la agenda de las transiciones a la urgencia política de buscar soluciones al calentamiento global y al bajo crecimiento económico; soluciones que plantean una transición energética y tecnológica orientada a un crecimiento sostenible, y desconocen el carácter multidimensional y sistémico de las crisis que estamos enfrentando. Como señala Ulrich Brand, que traten de “cambiar la base de recursos de la economía, la base energética, sin cambiar la estructura de poder o la lógica dominante del crecimiento y la acumulación” (Bringel, Svampa *et al.*, 2022). Por eso pueden considerarse falsas alternativas, porque pierden el potencial de cambio y transformación que está en el núcleo de la hipótesis de la renovación del contrato social.

En esta visión de las transiciones, no solo no se daría respuesta a las diversas dimensiones de la crisis, como la extrema desigualdad o el cambio del modelo productivo y los patrones de consumo, sino que, por el contrario, podrían promover un modelo de crecimiento que profundice la crisis ecosocial y abrir nuevas fronteras de extracción, exacerbando las profundas asimetrías geopolíticas entre el “Norte-Centro” y el “Sur-Periferia” (Oxfam, 2023). En el caso de América Latina, una visión de la transición basada en falsas alternativas podría conllevar un riesgo de reprimarización de las economías de la región y perpetuarla en una posición en las cadenas globales de valor como un proveedor de materias primas —como ocurre de manera creciente con ese gran centro manufacturero que es China—, y como comprador de productos industriales y servicios “verdes” producidos en Europa.

Además, una visión desde las falsas alternativas no cuestiona un paradigma hegemónico que excluye toda forma de entender el desarrollo fuera de la racionalidad económica y tecnológica de la modernidad. Este paradigma hegemónico

sitúa a las sociedades de mercado como único proyecto posible y deseable, impone una visión del mundo fragmentada que separa al ser humano de la naturaleza, y jerarquiza y elimina o subordina otras formas de conocimiento diferentes a la matriz moderna-occidental, naturalizando las relaciones sociales propias de la sociedad capitalista, instrumentalizando la naturaleza como objeto, y excluyendo otras culturas y saberes (Leff, 2005).

Desde América Latina, hace tiempo que se están proponiendo agendas alternativas, como las del Pacto Ecosocial del Sur (2023), que revalorizan un conjunto de saberes, incorporan la diversidad cultural, y construyen nuevas estrategias conceptuales y políticas para repensar modelos que pongan en el centro del desarrollo la sostenibilidad de la vida y el planeta. La necesidad de revisar el paradigma ha llegado también al centro del debate europeo, celebrándose en la primavera de 2023 una conferencia en plena sede del Parlamento Europeo, con la participación de todos los grupos parlamentarios, sobre la necesidad de pensar más allá del crecimiento, bajo el nombre de *Beyond growth, Post-growth* (EPRS, 2023).

La trampa de las transiciones asimétricas

La oportunidad de las transiciones se da en un contexto global en el que las desigualdades y las asimetrías entre y al interior de los países se han incrementado. América Latina es más desigual y pobre que antes de la COVID-19 y está más polarizada social y políticamente. Por primera vez en 25 años, la concentración extrema de la riqueza y de la pobreza crecen al mismo tiempo. La riqueza de los multimillonarios se ha incrementado en un 21% en los últimos años, mientras tenemos 82 millones de personas viviendo en extrema pobreza, la mayoría mujeres, indígenas y afro, quienes deben dedicar casi el 50% de sus ingresos a comprar comida. En México, una única persona, el hombre más rico del país, ha visto incrementar su riqueza en más de 26 millones de dólares diarios en los últimos tres años, mientras casi 11 millones de personas viven en extrema pobreza (Oxfam, 2023).

Además, en América Latina, en 2022 un 65% de la riqueza de los multimillonarios se concentra en cuatro sectores: finanzas e inversiones, alimentación y bebidas, metales y minería y telecomunicaciones (Oxfam, 2023). Algunos de estos sectores están directamente relacionados con las transiciones verde y digital, que se han planteado como principales avenidas para la transformación y la refundación del pacto social. Esta situación levanta un riesgo real de que se produzca una captura política de los procesos relacionados con las transiciones, especialmente si se consideran los cuantiosos ingresos que los proyectos vinculados a la extrac-

ción de los minerales de transición generarán para las empresas y los gobiernos. Este sector, además, ha generado lo que se denominan “zonas de sacrificio”, para referirnos a los territorios de extracción de materiales críticos para las transiciones, donde se producen los principales dilemas y tensiones entre modelos de desarrollo, emergen los conflictos de intereses y, en el peor de los casos, se producen vulneraciones sistemáticas de derechos ambientales y colectivos. Recordemos que, según reporta Global Witness, en 2021 fueron asesinados 200 defensores ambientales en el mundo, de los cuales 150 eran latinoamericanos.

Si se dirige la mirada a la UE, la aceleración de la transición energética —agudizada por la invasión rusa de Ucrania— también ha intensificado conflictos eco-sociales de carácter distributivo y con relación al territorio. Como cabía esperar, el impacto de la inflación derivada del fuerte aumento de los precios de la energía ha sido mayor para los estratos de menor renta, aunque los subsidios masivos a los combustibles y las ayudas directas a empresas y hogares de los gobiernos europeos lo hayan atenuado. Las medidas de mayor alcance —subsidios directos a los combustibles, reducción de gravámenes en las facturas de energía— han sido de alcance general. Por ello, han tenido carácter regresivo, pueden haber desalentado el ahorro energético en las rentas más altas y en usos no esenciales, y ser menos efectivas como medida antiinflacionaria. En sentido contrario pueden citarse otras medidas contempladas en el gran programa de la UE (*REPowerEU*) para hacer frente a la crisis de la energía producida por la invasión rusa, como los impuestos a los beneficios extraordinarios de las empresas de energía, adoptados por algunos Estados miembros, o aquellas medidas de apoyo directo a las pequeñas y medianas empresas y/o a estratos de menor renta —reducción de tarifas del transporte público— o que se han dirigido específicamente a los hogares en riesgo de pobreza energética. Se trata de medidas de emergencia y de carácter temporal, mientras se despliegan otros instrumentos para la transición justa previstos en el Pacto Verde Europeo: por un lado, el Fondo para la Transición Justa, aprobado en junio de 2021, como nuevo instrumento de la política estructural y de cohesión económica, social y territorial de la UE; y el Fondo Social del Clima, que ha de aprobarse en 2023 y se financiará con recursos obtenidos a través del sistema de derechos de emisión y su equivalente externo, el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM), una medida que, por otro lado, ha sido objetada por los países en desarrollo como una expresión de proteccionismo “verde” que puede reducir sus ingresos por exportación.

Han surgido resistencias sociales frente a esta rápida transición, como las que se registran en Alemania contra la prohibición de calderas de gas, y su susti-

tución por bombas de calor, o en la Dinamarca rural frente a la estrategia agraria del Pacto Verde Europeo. Los conflictos territoriales también se han hecho más frecuentes a causa de las medidas para agilizar la instalación de renovables de *RE-PowerEU*. Quizás lo ha simbolizado la resistencia de ecologistas a la ampliación de las minas de lignito a cielo abierto de Luzerath, en Alemania. También se observa una creciente resistencia social al despliegue de parques solares y generadores eólicos en zonas rurales o de aprovechamiento pesquero. Estos movimientos ya existían, pero han aumentado ante la mayor presión de compañías eléctricas y fondos de inversión para instalar renovables, y las menores exigencias de evaluación de impacto ambiental o de consentimiento informado de las comunidades. Aunque esa normativa preserva los lugares de mayor valor natural o paisajístico de la UE, no impide que se sacrifiquen zonas de cultivo o con otros aprovechamientos sin las necesarias salvaguardas ni consulta a la población (Sanahuja, 2023).

Además, la desigualdad extrema está relacionada con altos niveles de captura y desigualdad política, fenómeno directamente asociado a la crisis de confianza y la desafección con la democracia que afecta tanto a América Latina como a Europa. En Brasil, Oxfam habla de “Democracias Inacabadas” para referirse a la fuerte relación entre las desigualdades por razón de clase, raza y género, y la desigualdad en la voz política. Ello explica la situación de absoluta infrarrepresentación de las mayorías demográficas (mujeres, pueblos indígenas, afrodescendientes) y la sobrerrepresentación de las minorías privilegiadas —en particular, hombres blancos—, como pauta estructural de las democracias latinoamericanas. En el caso de Brasil, las mujeres afrodescendientes representan cerca del 30% de la población, pero solo cuentan con un 2,3% de escaños en el Congreso Nacional (Oxfam, 2021).

Estas brechas están muy presentes en el ámbito de accesibilidad y habilidades digitales, y la pandemia de la COVID-19 contribuyó a hacerlas más visibles y perentorias. Como punto de partida, América Latina presenta un doble déficit en infraestructura de comunicaciones, y capacidades y habilidades en materia digital y tecnológica. En América Latina en su conjunto, en 2018, el 68% de la población utilizaba Internet con regularidad, casi el doble de la proporción de 2010, pero por debajo del promedio del 84% de la OCDE (OECD, 2021). Existe además una escasa penetración de banda ancha fija y móvil en las áreas rurales en general y en las regiones andina y centroamericana en particular. A escala regional, alrededor del 65% de la ciudadanía urbana tenía acceso a Internet, mientras que en las regiones rurales no superaba el 40% (OECD, 2020: 138). Además del territorio, hay también otros factores que agravan la brecha digital en función del nivel de renta, la edad o el género (OECD, 2020). La brecha digital opera de tal forma que,

a escala regional, solo el 15% de los trabajadores pobres y el 25% de los que son vulnerables tienen acceso a una computadora con conexión a Internet para trabajar desde casa (OECD, 2020: 172). Por el contrario, el 50% de las personas trabajadoras de clase media y el 81% de las más acomodadas disponen de medios digitales. De igual manera, el promedio regional de niñas y niños matriculados en primaria que cuentan con una computadora con acceso a Internet en sus hogares se sitúa en torno al 25% para los sectores vulnerables, y alrededor del 13% para los grupos pobres. Por último, la brecha digital se observa de manera visible —y esta es una característica común con la UE— en función de la edad. El acceso a Internet se sitúa por encima del 60% entre las personas de 15 a 34 años, mientras que en la franja de 65 a 74 años es del 18%, y entre los mayores de 74 años solo del 8% (OECD, 2020: 35). Estas cifras generan una especial inquietud en los sectores de edad entre 45 y 65 años que todavía han de afrontar parte de su actividad laboral y que la evolución del sistema productivo puede implicarles una mayor dificultad para acceder a puestos que requieran habilidades digitales y tecnológicas. La resolución y abordaje de esta cuestión es clave en términos de una transición digital justa.

Por todo lo anterior, se hace especialmente relevante reconocer las desigualdades de partida y anticipar los potenciales efectos de las transiciones sobre las mismas, desde una perspectiva multidimensional e interseccional. En el caso de la generación de empleos, por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) calcula que la mayoría de los puestos de trabajo que esperan crearse con la transición verde serán para hombres (BID, OIT, 2020). Mientras, según la misma fuente, invertir en el sector de la economía de los cuidados representaría la creación de 280 millones de nuevos puestos de trabajo para 2030, de los cuales casi el 80% lo ocuparían mujeres en el sector formal. De ahí que, como veremos después, una transición verde y digital que no vaya acompañada de una transición social carecerá con toda certeza de la dirección e intencionalidad requeridas para abordar el problema estructural y multidimensional de las desigualdades en contextos como los de América Latina.

¿Quién paga la cuenta?

Las políticas de transición requieren de una alta capacidad de financiamiento, a la que la Unión Europea ha respondido con un paquete de inversión pública bajo el paquete de los *Next Generation EU*. Los gobiernos de América Latina, en cambio, no cuentan con esta capacidad de financiación. De hecho, la región vive una situación de deterioro fiscal ocasionada por el gasto en medidas de protección frente

a la crisis, un alto endeudamiento y encarecimiento de los servicios de deuda, y la masiva salida de capitales de la que la región aún no se ha recuperado, además de que el acceso a financiamiento externo es más caro y difícil (Oxfam, 2023).

La oferta de la Unión Europea a este déficit de financiación en regiones como la latinoamericana es la Agenda Inversora de la Pasarela Mundial o *Global Gateway*, propuesta geopolítica que coloca al sector privado en el centro de su oferta política y económica. Frente al reto de financiar las transiciones, se da, pues, la paradoja de que la UE propone un Plan Marshall para Europa —inversión pública en forma de *Next Generation EU*— y la vieja receta de la inversión privada para América Latina y el Caribe, bajo la nueva etiqueta de la Pasarela Mundial.

La experiencia pasada y reciente en América Latina levanta dudas razonables en cuanto a la capacidad de la inversión privada extranjera para constituirse en la palanca de financiación que necesitan las sociedades latinoamericanas para su transformación. En cambio, existen otras áreas primordiales para avanzar en la sostenibilidad financiera que cuentan con el consenso de la mayoría de las organizaciones de referencia en el ámbito del desarrollo —el Centro de Desarrollo de la OCDE y la CEPAL entre ellos— y una creciente atención política por parte de los gobiernos progresistas de la región. La primera es la urgente reforma fiscal de carácter progresivo, principalmente orientada a gravar la riqueza e impedir la elusión y la evasión fiscal; la segunda es la necesaria renegociación de la deuda externa y la creación de instrumentos de financiamiento multilateral adaptados a los procesos de transición; la tercera es la exigibilidad de compromisos de financiamiento climático acordes con las necesidades de los países afectados en el marco de la justicia climática, y las obligaciones en materia de transferencia tecnológica, ya que han sido supe-
ditadas a la discrecionalidad de los instrumentos de cooperación de cada país, donde América Latina y el Caribe han dejado de ser una prioridad (Oxfam, 2023).

La triple transición y los principios de las transiciones justas

Si bien en los últimos años se ha extendido el reconocimiento de la necesidad de una transición justa, todavía hay demasiadas iniciativas que priorizan la reducción de las emisiones de carbono o la eficiencia energética sin integrar adecuadamente las cuestiones relativas a la justicia y los derechos humanos.

Oxfam (2022), basándose en la decisiva labor de la OIT, los sindicatos y el movimiento por la justicia climática y medioambiental, identifica cuatro principios de justicia, y sus derechos asociados, cuya aplicación debería garantizar una transición económica y socialmente justa entre distintos países y entre grupos so-

ciales dentro de cada país. Estos evocan, en muchos aspectos, los que se señalaban en el apartado anterior sobre las exigencias y atributos del concepto de justicia:

(i) La justicia basada en el reconocimiento, que exige que se reconozcan y se aborden los derechos, las preocupaciones y las injusticias que afectan a los grupos económicos y sociales marginados afectados.

(ii) La justicia procedimental, que requiere que las personas afectadas disfruten de una participación significativa en la elaboración y aplicación de las políticas y los proyectos de transición energética, incluido el derecho al consentimiento libre, previo e informado, a la libertad de asociación, a organizarse y a protestar, entre otros.

(iii) La justicia distributiva, que requiere un reparto equitativo de las responsabilidades, los costes y los beneficios de la acción climática/energética entre los diferentes grupos económicos y sociales, y protege los derechos a la vida, a la tierra, al trabajo digno, a un entorno limpio y saludable, y a la salud y la seguridad, entre otros.

(iv) La justicia reparadora, que exige que las personas y las comunidades afectadas negativamente por la transición energética reciban una compensación justa. A menudo ignorada o desatendida, la justicia reparadora es fundamental para las y los trabajadores, las comunidades y todas las personas afectadas por la crisis climática y la transición energética.

Finalmente, tal como se ha señalado en los párrafos anteriores, la aplicación de los principios de justicia a las transiciones es una condición necesaria pero no suficiente para liderar un proyecto político capaz de revertir las desigualdades estructurales que acechan a la región. Las transiciones verde y digital en América Latina no conseguirán el efecto esperado si no van de la mano de otra transición prioritaria, la transición social, que ponga en el centro de la agenda regional y de la asociación estratégica birregional la lucha contra las desigualdades desde un enfoque multidimensional e interseccional.

El contenido de este libro: miradas cruzadas para las transiciones justas

En este volumen colectivo se reúnen siete trabajos encargados en preparación del seminario “La triple transición: visiones cruzadas entre Europa y América La-

tina”, organizado por la Fundación Carolina y Oxfam Intermón, y que tuvo lugar en Madrid los días 5 y 6 de octubre de 2022, así como otros materiales de relatoría y síntesis elaborados a partir de ese evento¹. Se han organizado en tres bloques, combinando, como hizo ese seminario, visiones latinoamericanas y europeas.

El bloque correspondiente a la transición verde se inicia con el trabajo de Maristella Svampa, socióloga y activista argentina, titulado “Dilemas de la transición ecosocial en América Latina”. Este capítulo analiza algunos de los dilemas, obstáculos y oportunidades de la transición ecosocial en esa región a partir de algunos casos emblemáticos que pretenden ilustrar y facilitar la comprensión del proceso de transición ecosocial, y sus limitaciones y obstáculos en lo que se refiere a la transición energética y, en menor medida, a la transición productiva. El capítulo consta de cuatro partes y una conclusión. En un primer momento, se define la transición ecosocial y otros conceptos marco como paso previo a analizar las dimensiones de la transición energética. En la segunda y tercera parte se abordan procesos ligados a la transición energética en la región latinoamericana, primero, a través del Triángulo del Litio (Argentina, Bolivia y Chile), considerándolos una muestra de colonialismo energético, y, segundo, comparando los avances y dilemas de la transición energética, tomando para ello dos casos del Cono Sur: Argentina y Uruguay. En el cuarto apartado se aborda muy brevemente la transición productiva, con especial énfasis en el desarrollo de la agroecología. Finalmente, las conclusiones sintetizan algunas de las oportunidades y riesgos de esas transiciones a partir de los casos examinados.

El segundo capítulo, titulado “Necesidad de una transición energética justa con las personas y la naturaleza: una mirada a la transición energética europea”, ha sido elaborado por Lennys Rivera, Máster en Relaciones Internacionales por FLACSO-Ecuador y especialista en transición energética. Este trabajo examina las particulares condiciones históricas que ha supuesto la invasión rusa de Ucrania para la transición energética y el Pacto Verde Europeo. Esa invasión ha dejado en evidencia la alta vulnerabilidad de la economía europea a la importación de combustibles fósiles y, como respuesta, la UE propuso el plan *REPowerEU*, que busca acelerar el cambio del modelo energético. *REPowerEU* se enmarca en el Pacto Verde Europeo e incrementa el objetivo de energías renovables del 40% antes establecido al 45% de cara a 2030. Acelerar la producción de energías renovables es una de las principales acciones de mitigación del cambio climático, pero como

¹ Los vídeos y materiales de este seminario están disponibles en: <https://www.fundacioncarolina.es/visiones-cruzadas-desde-latinoamerica-y-la-union-europea-sobre-la-triple-transicion/>

señala este capítulo, la demanda de materiales y suelo para el despliegue de las renovables puede exacerbar conflictos territoriales y generar amenazas a la biodiversidad. Estas deben ser abordadas tanto en clave interna como internacional, considerando que la UE es dependiente de la importación de materias primas críticas para el desarrollo de tecnologías de energías renovables. De ahí que este capítulo tenga como objetivo aproximar a la complejidad de la transición energética en un escenario de despliegue acelerado y a gran escala de energías renovables, identificando elementos que permitan un desarrollo consistente y equilibrado con respecto a los objetivos climáticos, sociales y ambientales, en un contexto más amplio de transformación justa.

Benedicte Bull, profesora de Ciencias Políticas en el Centro para el Desarrollo y el Medioambiente de la Universidad de Oslo, es la autora del tercer capítulo, titulado “¿Un compromiso social para el Antropoceno? Reacciones de las élites al Acuerdo de Escazú y las posibilidades de un Estado verde transformador latinoamericano”. Esta autora argumenta que la “transformación verde” que es necesaria a escala planetaria implica no solo una transición hacia el uso de energías renovables y la reducción de la pérdida de biodiversidad, sino también un profundo cambio social hacia la justicia social y la sostenibilidad. Ello requiere de compromisos sociales entre élites y sectores populares que permitan construir instituciones fuertes para implementar cambios. Si bien América Latina arrastra enormes desafíos para aumentar la igualdad, la justicia y la sostenibilidad, también puede desempeñar un papel fundamental en la transformación verde global. La región se caracteriza por tener élites robustas, fuertes movimientos socioambientales y profundos conflictos ambientales, que dificultan los compromisos sociales. Este capítulo analiza las reacciones de las élites al acuerdo regional más avanzado sobre regulación ambiental y resolución de conflictos, el Acuerdo de Escazú. En muchos países, las élites se opusieron con vehemencia, arguyendo que su firma implicaba una injerencia sobre su soberanía nacional, rechazando en particular las implicaciones institucionales del acuerdo que suponen un mayor compromiso para permitir la participación popular. A esto se opusieron las élites económicas de los países democráticos (Chile, Colombia, Costa Rica y Perú), así como las élites gubernamentales de los países autoritarios (El Salvador y Venezuela). Sin embargo, en varios casos, la oposición de las élites fue superada gracias a la movilización social y al diálogo. El capítulo, finalmente, analiza los aprendizajes de las reacciones de las élites al Acuerdo de Escazú ante futuros compromisos sociales como base para el surgimiento de Estados transformadores en América Latina.

La segunda sección de este volumen se centra en la transición digital, y se abre con el capítulo de Marta Peirano, ensayista y experta en la esfera digital, titulado “Hacia una nueva ilustración digital europea”. El capítulo argumenta que Europa mantiene una posición delicada en la configuración del nuevo paradigma digital global. Por un lado, lidera la creación de marcos regulatorios capaces de imponer valores democráticos que garanticen un entorno digital más seguro y justo, y constituye uno de los mercados con más proyección e influencia internacional. Por el otro, carece de una industria propia capaz de competir con los grandes bloques antagonicos de China y Estados Unidos, y delega el desarrollo de las grandes infraestructuras digitales a las grandes plataformas tecnológicas que amenazan su soberanía. Este contexto viene agravado por tres crisis interconectadas: la crisis climática, la crisis energética y la crisis política. El capítulo subraya que las decisiones que se tomen ahora serán determinantes a la hora de posicionar a la Unión Europea como una fuerza política capaz de trascender las patologías del capitalismo y defender el Estado del bienestar con la creación de redes productivas basadas en la cooperación. O, por el contrario, supondrán enfrentarse a los retos de los próximos años en una posición de subordinación a tecnologías ajenas que ejercen un poder sin responsabilidades sobre el territorio y la sociedad europea.

Esta sección se completa con una mirada latinoamericana, la que aporta el capítulo de Renata Ávila, CEO de la Open Knowledge Foundation, “Por una transición digital incluyente y justa, desde Latinoamérica al mundo”. Este capítulo parte de la siguiente pregunta: ¿Existe la posibilidad de una transición digital sostenible, incluyente y justa para el Sur global? Renata Ávila describe cómo los antecedentes históricos, el contexto político actual y la capacidad instalada en algunos países de la región dotan a América Latina de los elementos necesarios para explorar una transición digital centrada en un marco de derechos, avanzando hacia un futuro de mejor calidad de vida para las personas en armonía con el planeta. Se destaca que la brecha digital, ya no solo entre personas, sino entre países enteros, esta incrementando las disparidades en la región, que ya es hoy la más desigual del mundo. El capítulo también destaca los riesgos que supone no unir esfuerzos y explorar vías alternativas. En tal caso, la región se encaminaría hacia un futuro distópico, de vigilancia absoluta y control autoritario facilitado por la tecnología, una marcada división regional, el extractivismo de datos exacerbado, y la explotación de personas y recursos, especialmente si los conflictos geopolíticos dividen las fidelidades entre China y Estados Unidos. El capítulo cierra con la posibilidad de una transformación digital propia, soberana, colaborativa, que cuente con un fuerte marco de protección de derechos fundamentales y avance

progresivo de los mismos, en total armonía con el sistema universal de derechos humanos. Se destaca la relevancia de una cooperación estrecha con Europa para apoyar y ayudar a dicho proceso, hacia una transformación digital centrada en las personas, que preserve y haga avanzar derechos, y contribuya a superar la crisis climática y la desigualdad.

La tercera sección aborda la transición socioeconómica, combinando, como las anteriores, una mirada europea y otra latinoamericana. El capítulo elaborado por Lidia Brun, economista en el departamento de Economía de la American University, en Washington, se centra en el caso europeo. Esta autora analiza cómo la globalización financiera de las últimas décadas ha moldeado la configuración productiva de los países, ha aumentado su exposición a *shocks* externos y ha generado interdependencias entre los regímenes regulatorios (impositivos, laborales, financieros) y macroeconómicos (fiscales y monetarios). Sin mecanismos de gobernanza global que compensaran el margen reducido de la política doméstica, constreñida por la liberalización de los flujos de capital, los procesos de integración han propiciado la acumulación de desequilibrios, han inflado el peso del sector financiero y han tendido a aumentar la desigualdad. Si bien la Unión Europea ha acompañado su integración económica con instituciones del mismo alcance que el mercado, su arquitectura incompleta supuso una importante fuente de vulnerabilidad durante la gran crisis financiera. En contraste, la respuesta a la crisis de la COVID-19 puso de manifiesto la capacidad de los Estados para garantizar ingresos, movilizar recursos y dirigir los asuntos colectivos. La pandemia también subrayó las carencias de una globalización sin redundancias productivas ni autonomía estratégica. El capítulo se cierra señalando que, en la fase desglobalizadora que ya se ha iniciado, la tensión entre las interdependencias en una economía globalizada y las pugnas geopolíticas se acentúa con la sucesión de *shocks* solapados (económico, sanitario, bélico y climático), que dificultan la cooperación.

La sección se cierra con el capítulo de Simone Cecchini, director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), de la división de población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). Este trabajo examina las múltiples desigualdades económicas y sociales que caracterizan a los países de América Latina y el Caribe, que conspiran en contra de su desarrollo sostenible y tienen una relación directa con la actual crisis económica, social y sanitaria. La pandemia de la COVID-19 y la guerra en Ucrania, sumadas a las brechas estructurales, están dibujando una tormenta perfecta de bajo crecimiento, desocupación, elevada inflación, aumento de la pobreza, el hambre, la desigualdad, el malestar social y la polarización política. A

esto hay que sumar los desafíos sociodemográficos que conllevan el rápido envejecimiento, la fuerte urbanización y la creciente inmigración irregular en la región. Simone Cecchini argumenta que, a pesar de lo anterior, la pandemia ha mostrado también cuán importantes son las políticas públicas para proteger a la población, sea por medio de la vacunación o de las transferencias monetarias de emergencia. Por ello, ahora es el momento de reconstruir con igualdad y sostenibilidad, apuntando a la creación de verdaderos Estados del bienestar, en los cuales suficientes niveles de tributación e inversión social permitan implementar políticas públicas universales y sensibles a las diferencias en materia de protección social, cuidado, salud, educación e inclusión digital.

Finalmente se incluyen, como anejos, la relatoría del seminario y una selección de los aportes recogidos en un muro participativo que estuvo abierto a quienes asistieron al seminario.

Comentarios finales

En una etapa de interregno y cambio de época, con crisis superpuestas que muestran el agotamiento y los límites de los paradigmas dominantes en el ámbito socioeconómico, tecnológico, en la gobernanza democrática, y en cuanto a la relación con la biosfera, se impone una transición hacia nuevos modelos de producción y consumo, de relaciones sociales, y con el planeta y las generaciones futuras. La Agenda 2030, como acuerdo universal sobre progreso humano, es un buen punto de partida para pensar las transiciones necesarias —social, productiva y digital, y ecológica— a partir de nociones compartidas de justicia. En esta introducción se ha tratado de situar esa noción abstracta en esa particular encrucijada histórica, y trazar las grandes líneas que conectan las aportaciones recogidas en este volumen, diversas y plurales, que se han reunido aquí como aporte a la reflexión y a la necesaria conversación que, más allá de los gobiernos, también ha de darse entre las sociedades de Europa y Latinoamérica para encontrar caminos compartidos con ese objetivo.

Referencias bibliográficas

ALKIRE, S. (2002): *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*, Oxford, Oxford University Press.

- BECK, U. (2002): *La Sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI.
- BRINGEL, B.; SVAMPA, M. et al. (2022): *Transiciones justas para América Latina y el mundo*, Open Democracy.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO / ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2020): *El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe*, Washington DC y Ginebra, BID, OIT.
- EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE (2023): *Beyond growth. Pathways towards sustainable prosperity in the EU*, Bruselas, Parlamento Europeo.
- GRAMSCI, A. (1999): *Cuadernos de la cárcel. Edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana*, México, Era, vol. 2.
- LEFF, E. (2005): “Economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza”, en *La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable*, OSAL, n° 17.
- MØLLER STAHL, R. (2019): “Ruling the Interregnum. Politics and ideology in non-hegemonic times”, *Politics and Society*, 47 (3), pp. 333-360.
- OECD (2020): “Perspectivas económicas de América Latina 2020. Transformación digital para una mejor reconstrucción”, París, OCDE/CEPAL.
- OXFAM (2021): *Democracias Inacabadas. Um retrato das desigualdades brasileiras*, Oxfam Brasil.
- (2022): *Towards a Just Energy Transition: Implications for communities in lower- and middle-income countries*, Oxford, Oxfam GB.
- (2023): *Transiciones Justas. Contribuciones a una agenda Latinoamericana* (próxima publicación).
- (2023): *La ley del más rico. Gravar la riqueza extrema para afrontar las desigualdades en América Latina y el Caribe*, Oxfam Internacional.
- PACTO ECOSOCIAL DEL SUR (2023): *Manifesto for an Ecosocial Energy Transition from the Peoples of the South*. Disponible en: <https://pactoecosocialdelsur.com/manifesto-for-an-ecosocial-energy-transition-from-the-peoples-of-the-south/>.
- PEZZINI, M. (2022): “Nuevas alianzas para salir del interregno”, *Le Grand Continent*, 26 de mayo.
- PISANY-FERRY, J. (2021): “La conquista geopolítica de la economía”, *Project Syndicate*, 30 de septiembre.
- RAWLS, J. (1978): *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2001): *Justice as Fairness: A Restatement*, Cambridge, Harvard University Press (2ª edición).
- SANAHUJA, J. A. (2016): “Entre Westfalia, Southfalia y Cosmópolis: la gobernanza global del desarrollo sostenible en el horizonte 2030”, en C. GARCÍA SEGURA

- (coord.): *La tensión cosmopolita. Avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo*, Madrid, Tecnos, pp. 243-290.
- (2022a): “Crisis de la globalización e interregno: raíces societales y factores de agencia en la impugnación del orden liberal internacional”, en E. PASTRANA, S. REITH y E. VELOSA (eds.): *DesOrden mundial. ¿Pospandemia y transición?*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer / CRIES, pp. 67-102.
 - (2022b): “Interregno: la actualidad de un orden mundial en crisis”, *Nueva Sociedad*, nº 302, noviembre-diciembre, pp. 86-94.
 - (2023): La Unión Europea y la guerra de Ucrania. Dilemas de la autonomía estratégica y la transición verde en un orden mundial en cambio”, en M. MESA (coord.): *Policrisis y rupturas del orden global. Anuario 2022-2023*, Madrid, CEI-PAZ, pp. 23-58.
- SEN, A. K. (1990): “Development as capability expansion”, en GRIFFIN, KEITH y KNIGHT (eds.): *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*, Nueva York, Macmillan, pp. 41-58.
- (1995): *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza Editorial.
 - (2000): *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta.

Parte I
Transición verde

1. Dilemas de la transición ecosocial desde América Latina

Maristella Svampa

Socióloga e investigadora superior del CONICET, Argentina

1. Introducción¹

Este documento² tiene por objetivo presentar una mirada sobre algunos de los dilemas, obstáculos y oportunidades de la transición ecosocial en América Latina. Lejos de proponer un abordaje exhaustivo, dada la extensión y los objetivos de este documento, se centrará en desarrollar algunas de las dimensiones de la problemática y ciertos casos emblemáticos, que ayudarán a ilustrar y comprender el proceso de transición ecosocial, sus limitaciones y obstáculos, en lo que se refiere a la transición energética y, en menor medida, a la transición productiva.

El artículo se estructura en cuatro partes. En un primer momento se trata la definición de la transición ecosocial y otros conceptos marco, para avanzar de ese modo en una conceptualización de la transición energética. En un segundo momento se aborda el caso del llamado Triángulo del Litio (Argentina, Bolivia y Chile), como una ilustración del colonialismo energético. Asimismo, se presenta un resumen de las estrategias nacionales de estos tres países, así como algunos de los obstáculos existentes respecto de la implementación de políticas energéticas de integración. El ejemplo que se toma para ello es el de la

¹ Este documento se enmarca en el proyecto conjunto entre Oxfam Intermón y la Fundación Carolina “Pactos sociales y transformación justa: visiones cruzadas desde América Latina y la Unión Europea sobre la triple transición”.

² En varios apartados, este documento retoma y sintetiza ideas desarrolladas en varios libros de investigación colectiva, principalmente el del Grupo de Estudios Críticos e Interdisciplinarios de la problemática energética (GECIPE), coordinado por Pablo Bertinat y la autora (2022), el Grupo de Estudios en Geopolítica y Bienes Comunes (GyBC), coordinado por Bruno Fornillo, y el libro publicado por la autora junto con Enrique Viale, *El colapso ecológico ya llegó* (2020). La autora agradece especialmente los comentarios de Melisa Argento.

relación de América Latina con China, país que cuenta con una destacada presencia en el sector extractivo en la región latinoamericana. En tercer lugar, se realiza una comparación de los avances y dilemas de la transición energética, tomando para ello dos países del Cono Sur: Argentina y Uruguay. Asimismo, se llevará a cabo un excursus sobre las posibilidades que abre el triunfo del binomio Gustavo Petro/Francia Márquez en Colombia. El cuarto y último apartado de este trabajo se ocupa muy brevemente de la transición productiva, con especial énfasis en el desarrollo de la agroecología.

2. Hacia una comprensión integral y estratégica de la transición socioecológica

El concepto de *transición* ha sido utilizado de diversas maneras. En términos generales, la transición designa un cambio de estado, de modo de ser o estar. Se entiende así como un proceso con una cierta extensión en el tiempo, que incluye etapas y puede hacer referencia a un cambio de sistema social (como la transición del feudalismo al capitalismo), o régimen político (como la transición de una dictadura a la democracia en América Latina, o la transición del comunismo al capitalismo, en los países del este europeo).

Tal como se aborda aquí, la transición ecosocial debe entenderse desde una perspectiva holística que apunta a un cambio integral del régimen socioecológico, en el plano energético, productivo y urbano, hacia modelos que articulen la justicia social con la justicia ambiental, hacia prácticas económicas y productivas basadas en la reciprocidad, la complementariedad y los cuidados; hacia un nuevo pacto con la naturaleza, que garantice la sostenibilidad de la vida digna.

Nuestra visión acerca de la necesidad de la transición socioecológica parte de un diagnóstico crítico, que reúne en un marco común los conceptos de “Antropoceno” y “colapso ecológico”. En cuanto diagnóstico, el Antropoceno remite a múltiples factores de origen antropogénico, entre ellos la emergencia climática, ligada a la emisión de CO₂ y otros gases de efecto invernadero; la extinción masiva de especies y la consiguiente pérdida de biodiversidad; los cambios en los ciclos biogeoquímicos, fundamentales para mantener el equilibrio de los ecosistemas; el aumento de la población mundial y la concentración urbana, la expansión de un modelo de consumo insustentable y un régimen alimentario global tóxico, controlado por grandes corporaciones.

Frente a los límites naturales y ecológicos del planeta, el Antropoceno señala la inminencia de un punto de no retorno y, sobre todo, nos advierte acerca de que el colapso ecológico ya ha comenzado. No es necesario esperar que el permafrost libere el metano que escondió durante milenios bajo las capas de hielo o la extinción acelerada de más especies. Las alertas climáticas ya son tantas y de tal envergadura que cuesta hacer un relevamiento que luego no sea superado por nuevas tragedias, sin que esto disminuya nuestra capacidad de asombro. Por ejemplo, los incendios forestales en la Amazonía y en Australia entre 2019 y 2020 mostraron nuevos fenómenos catalogados como “tormentas de fuego”, esto es, fuegos que liberan tal cantidad de energía que modifican la meteorología de su entorno (*El Periódico*, 2017), y van instalando un escenario de futuro próximo probable.

Estamos atravesando una policrisis, cuyas múltiples dimensiones presentan fuertes elementos macroscópicos de incertidumbre, que tienden a escalar y se potencian entre ellos (Tooze, 2022). A más de dos años de declarada la pandemia por la COVID-19, y con un nuevo escenario catastrófico abierto por las consecuencias de la invasión de Rusia a Ucrania, lo que se vislumbra bajo el nombre de “nueva normalidad” revela un empeoramiento y exacerbación de las condiciones existentes —sociales, económicas, ecológicas y geopolíticas—, un ingreso en la era del colapso, no solo ecológico sino también sistémico.

Tal como reflejan los numerosos estudios que analizan cómo y por qué se han extinguido diferentes sociedades a través de la historia, el colapso es un proceso gradual, variable y distinto de derrumbe y de cambios negativos a gran escala. Su tránsito involucra empero diferentes niveles (ecológico, económico, social, político), así como distintos grados (no tiene por qué ser total) y diferencias geopolíticas, regionales, sociales y étnicas (no todos sufren el colapso de la misma manera) (Diamond, 2006; Fernández Durán y González Reyes, 2018; Taibo, 2017; Servigne y Stevens, 2020).

Sin embargo, el colapso puede ser visto no solo como un proceso negativo (derrumbe y descomposición), sino también como una oportunidad para replantearnos qué Antropoceno queremos transitar como humanidad. Como afirman Servigne y Stevens (2020): “El colapso no es el fin del mundo, pero probablemente sea el fin del mundo tal como lo conocemos”, lo cual nos obliga a discutir elementos y políticas, para transitarlo “lo más humanamente posible”. Entender el colapso como parte del Antropoceno, esto es, como una crisis extraordinaria que conlleva un cambio de régimen socioecológico, significa reconocer y afrontar la transición como un proceso inevitable, pero consciente. Tal

como sostienen diferentes movimientos sociales: “La Transición es inevitable, la justicia no lo es”³. Así, la transición puede ser desordenada y errática, conducir a un capitalismo del caos, ensanchar las desigualdades sociales y agravar los fenómenos de xenofobia y extrema derecha, o bien puede ser una transición programada, justa, democrática, que conduzca a una transformación del entramado de factores y elementos necesarios para la vida, en el que se conjuguen valores igualitarios y democráticos y una sociedad resiliente, asentada en una visión relacional de la naturaleza.

En este contexto de crisis extraordinaria y de disputa civilizatoria, la pregunta acerca de qué se entiende por transición justa, no solo en términos de relación entre el sistema social y el sistema natural, sino también en clave geopolítica, de la relación Norte/Sur, emerge como fundamental. En términos generales, el capitalismo ha ido profundizando un perfil metabólico insostenible, a través de la aceleración del metabolismo social utilizando menos trabajo intensivo y más empleo intensivo de energías (Toledo, 2013: 47-48)⁴. De la mano de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la nueva arquitectura comercial mundial, la globalización consolidó un modelo de consumo insostenible, que para su mantenimiento en los países más ricos exige mayor cantidad de materias primas y energías, provenientes de los países del Sur global, lo cual trae aparejada una mayor presión sobre los bienes naturales y los territorios, y potencia los procesos de despojo y criminalización de las poblaciones locales.

El estudio del metabolismo social pone en evidencia una geopolítica del Antropoceno y la persistencia de la deuda ecológica, con sus inequívocas raíces históricas y coloniales. Los países centrales industrializados continúan siendo importadores de naturaleza, rol que también asumen ahora las grandes economías emergentes (China). Estos países presentan mayores emisiones según el consumo, superiores a las emisiones producidas en sus límites territoriales, pues importan más *commodities* o productos primarios y secundarios, externalizando así los impactos, en nombre del cuidado del ambiente en sus propios países. Por su parte, el Sur global carga con el peso de los costos de apropiación y extracción de los *commodities*, así como de los pasivos socioambientales, convirtiendo sus territorios en zonas de sacrificio.

³ La consigna pertenece a la *Just Transition Alliance*, creada en 1997. Para el tema, véase Anigstein (2022).

⁴ Si bien el concepto de metabolismo social aparece en Marx —quien señalaba la “ruptura metabólica” que implica la agricultura capitalista—, fue retomado por economistas ecológicos en décadas más recientes y utilizado para realizar un análisis de flujos de materiales.

La deuda no es solo ecológica sino también climática. Entre 1751 y 2010, solo 90 empresas fueron las responsables del 63% de las emisiones acumuladas de CO₂. En 1900, Gran Bretaña y Estados Unidos representaban el 60% de las emisiones acumuladas de CO₂; en 1950, el 55% y casi el 50% en 1980. En la actualidad, las emisiones de CO₂ producto de la quema de combustibles fósiles representan el 65% del total de las emisiones totales de gases de efecto invernadero (GEI). Lejos de tener una expresión uniforme, a lo largo de la última década, los cuatro emisores principales (China, Estados Unidos, los 27 países integrantes de la Unión Europea y la India) han contribuido con el 55% de las emisiones totales de GEI (ONU, 2019). En cuanto a las emisiones de América Latina y el Caribe, estas representan solo el 8,3% de las emisiones mundiales. Mientras que el 70% de las emisiones globales proviene del sector energía, en la región la participación de dicho sector es del 45%, seguido de un 23% de la agricultura y la ganadería y un 19% por cambio de uso de suelo (Rabi, Pino y Fontecilla, 2021), esto último muy asociado a la deforestación y el avance del agronegocio.

La aceleración del metabolismo social continúa presente en los programas de transición presentes en los países del Norte, visible en la exacerbación de la explotación de recursos naturales, asociados a un modelo de crecimiento infinito. En esa línea, es necesario introducir de modo vigoroso en la agenda global de la transición ecológica la problemática de la deuda ambiental del Norte en relación al Sur, y la amplificación de desigualdades que conlleva su persistencia a la hora de analizar los procesos de transición hoy existentes (en especial, la transición energética). No obstante, el reconocimiento de la deuda ecológica y climática no puede ser utilizado para absolver los modelos de maldesarrollo que se despliegan en los territorios del Sur global, obturando cualquier crítica a los mismos, así como las discusiones que desde abajo se proponen sobre la transición ecosocial. En realidad, no hay nada más colonial que aceptar pasivamente el rol que se le asigna a América Latina como proveedor global de materias primas, como si esto fuese un destino y no una decisión geopolítica mundial, aun si esto se realiza en nombre de la transición verde (Svampa y Viale, 2020).

Desde nuestra perspectiva, la transición socioecológica es un horizonte mayor que debe servir para plantearnos preguntas más radicales acerca del tipo de sociedad en la que queremos vivir, sobre los modelos de desarrollo que estamos proponiendo para el futuro. Queda claro que es necesario abandonar la matriz energética dependiente de los combustibles fósiles, pues además de ser grandes contaminadores, amenazan la continuidad de la vida en el planeta. Pero la transición energética no puede conducirnos a optar por falsas soluciones, que

continúen con el despojo de las poblaciones y fortalezcan tanto las desigualdades sociales y territoriales, así como la división internacional del trabajo hoy existente. Tampoco puede ser la excusa para consolidar y/o mantener modelos de consumo insustentables. La transición debe ser justa, tanto desde el punto de vista ambiental y social como en clave geopolítica, abarcando al Sur global.

Entendemos que la transición ecosocial, en sus diversas modalidades y alcances, nos instala en un campo de disputa civilizatoria, y plantea como desafío la necesidad de construir una sociedad justa y sostenible, que abarque conjuntamente las realidades del Norte y del Sur global, en clave social, de género, étnica y geopolítica, y que rompa con los moldes de la neodependencia y la deuda ecológica.

2.1. La transición energética en América Latina

La matriz energética de América Latina está compuesta principalmente por hidrocarburos, entre gas natural (34%) y petróleo (31%), mientras que la hidroenergía aporta el 8%; la energía solar, el 6%, y la geotermia y la energía nuclear, el 1%. El 19% restante corresponde a diversas fuentes de energía, como carbón vegetal, bagazo o leña (Téllez, 2020). Así, aunque la dependencia de la región en relación a los combustibles fósiles es menor que la media global, la disponibilidad de dichos recursos fósiles en varios países latinoamericanos, así como la persistencia de un imaginario desarrollista, hacen que la descarbonización de la matriz energética sea todavía una meta lejana.

Las características del sistema energético de la región latinoamericana han sido resumidas por Bertinat (2016):

Alta concentración respecto a la propiedad y el manejo de los recursos energéticos convencionales; fuertes impactos sobre las poblaciones afectadas por toda la cadena de exploración, extracción, transformación y uso de la energía; altos impactos ambientales sobre la biodiversidad en zonas rurales y urbanas; emisiones de gases con efecto invernadero, causantes del proceso de calentamiento global y cambio climático; impactos de las grandes obras de infraestructura energética —de todos los eslabones de su cadena— sobre los territorios, la biodiversidad y las comunidades afectadas, muchas de ellas desarrolladas con dineros públicos; inequidades relacionadas con las características de apropiación de la energía y sus beneficios en toda la cadena productiva; apropiación privada y con fines de lucro de los bienes y servicios energéticos; la mercantilización de las cadenas energéticas en todas sus etapas; en muchos países, normativa vi-

gente en el sector energético proveniente del proceso neoliberal de los años noventa, en los cuales el consenso de Washington impulsó fuertes reformas; descenso de la eficiencia en la producción de energía: cada vez se necesita más energía para producir una unidad de energía útil; ausencia de la participación ciudadana en la construcción de las políticas energéticas y sobre todo en la posibilidad de decidir sobre los usos del territorio.

De este resumen-diagnóstico se desprende la necesidad de una reforma integral que, en clave de transición energética, apueste por la democratización del sistema energético. En razón de ello, llamamos *transición energética* al pasaje de una concepción de la energía, de carácter concentrado, a otra que la conciba en términos de *bien común*, renovable y sustentable en sentido pleno, común y descentralizada (Svampa y Bertinat, 2022). No se trata entonces solamente de descarbonizar el modelo energético, sino también de transformar el modelo productivo y, de modo más general, el sistema de relaciones sociales y el vínculo con la naturaleza.

Para ello, como ya se ha dicho, es necesario abandonar las concepciones sectoriales y desarrollar una visión más holística, conectando la transición energética con la transición socioecológica. Una transición energética que no se inscriba en una visión integral, que no aborde la problemática de la desigualdad de la distribución de los recursos energéticos —entre ellos, la cuestión de la pobreza energética—, que no propicie la desmercantilización y fortalezca las capacidades de resiliencia de la sociedad civil, conducirá sin duda a una reforma parcial, sin modificar las causas estructurales del colapso socioecológico que estamos atravesando ni resolver las disparidades geopolíticas (Bertinat y Argento, 2022). Con qué actores sociales, políticos y económicos se cuenta; cómo transformar, cuáles son las alternativas, qué escalas involucra, quién y cómo se pagará la transición energética, cuál es el rol del Estado en los países dependientes, cuáles los límites de las energías llamadas renovables, son algunas de las preguntas que recorren los debates actuales sobre la transición energética.

Resulta difícil encontrar en el contexto global rasgos de una transición energética sistémica. Las actuales experiencias están asociadas a la descarbonización, esto es, al abandono progresivo de la matriz basada en combustibles fósiles y el pasaje a energías renovables; una sustitución de las fuentes energéticas que no incluye la reforma del sistema energético. En este contexto, en diferentes países de la región latinoamericana, asistimos a un tipo de transición energética corporativa, movilizada desde el Norte hacia el Sur global, visible en la continuidad de un modelo energético con la misma lógica de concentración y de negocios propia del ré-

gimen fosilista y que perpetúa el esquema vertical de intervención territorial, propia de los extractivismos depredatorios ya conocidos.

Como sostienen Bertinat y Argento (2022), la transición energética corporativa va más allá de la esfera empresarial, ya que cuenta con adeptos diversos tales como empresas multinacionales, los Estados (en sus múltiples escalas), instituciones y organizaciones, que sostienen esta perspectiva como la forma más rápida de responder a la urgencia de la crisis a partir de la introducción de nuevas tecnologías más eficientes. Es una perspectiva que ve en la transición energética una oportunidad de negocio, un potencial de acumulación de riqueza y de posicionamiento hegemónico geopolítico, que busca asegurarse el control de la propiedad y el acceso a las fuentes energéticas, los materiales y las tecnologías necesarias para la misma. Se trata de una transición vinculada a la narrativa capitalista-tecnocrática (Svampa, 2018), esto es, a una perspectiva que confía en el rol de las tecnologías como herramienta de eficiencia, sin cuestionar el modelo vigente de crecimiento asociado al capitalismo neoliberal ni alterar las lógicas de consumo ni las relaciones sociales preexistentes.

En América Latina, esta tendencia se ve avalada por el modo en que los medios de comunicación presentan la temática de la transición energética. Según un estudio elaborado por Climate Tracker (Andrés, 2022), los grandes medios de comunicación visualizan la transición energética solo desde una perspectiva económica y de negocio. Este dato surge después de examinar 1.200 artículos de los principales medios de comunicación de seis países (Argentina, Chile, Perú, Colombia, Brasil y República Dominicana) y señala también la escasa presencia de periodistas especializados en la cobertura regional de la transición energética. Además, la principal fuente de información son los gobiernos nacionales junto a representantes de las empresas. Por último, se destaca la ausencia de explicaciones científicas, así como de la visión de líderes comunitarios, y enfoques centrados en la ecología y la pobreza.

A continuación, se presenta brevemente uno de los casos testigo de la transición corporativa: la minería del litio en el Cono Sur.

3. El litio: el avance de la transición energética corporativa

El litio es considerado como la llave maestra para la transición energética, rumbo a una sociedad posfósil. Se trata de un mineral con diferentes usos, modalidades y destinos, que es uno de los componentes principales en la confor-

mación de baterías para computadoras personales, celulares, reproductores de MP3 y productos afines. En cuanto producto final, las baterías de Ion-Li son almacenadoras de energía, y sirven para la fabricación de automóviles eléctricos. El litio también es empleado para obtener grasas lubricantes, vidrios, aluminio, polímeros y para la industria farmacéutica, entre otros usos.

El litio es un metal alcalino de rápida oxidación con el agua o el aire que posee propiedades diferenciales en cuanto a la conducción del calor y la electricidad. Se encuentra presente en diferentes tipos de yacimientos de minerales, así como en salmueras naturales. Sea de los yacimientos de litio en salmueras o de yacimientos de minerales (como el espodumeno), generalmente se extrae el insumo que se encuentra en el primer escalón de la cadena de valor, el carbonato de litio. Aunque no es un mineral raro o escaso ni está distribuido de modo desigual, el modo más rentable en la actualidad es extraerlo de los salares andinos. Esto hace que la presión global y nacional sobre la región atacameña donde se encuentran los salares sea cada vez mayor.

A nivel geopolítico la importancia del mercado del litio ilustra la nueva configuración del poder mundial. La necesidad de la descarbonización generó una marcada concentración en relación a la extracción del litio y la cadena global de valor. Por un lado, son pocos los países que controlan dicha cadena, esto es, los que pueden realizar el camino desde la extracción del mineral (carbonato de litio) hasta la elaboración de la batería. Por otro lado, existe una batalla por el control de los recursos, pero también por el control de saberes en la cadena de valor. En el extremo de esta, encontramos que los principales fabricantes de automóviles y de baterías eléctricas son chinos (con empresas como BYD) junto con automotrices tradicionales que producen en China (contratos *joint venture*), y tienen un lugar destacado empresas nuevas, dedicadas a la producción de autos eléctricos como Tesla. A esto se suma que el control de la extracción también se encuentra en pocas manos: la norteamericana Albemarle, la chilena SQM, la norteamericana Livent Corp., Orocobre de Australia, Ganfeng de China (Argento, Slipak y Puente, 2022a).

Estos debates sobre el rol del litio en la transición, que muestran el reposicionamiento de las potencias y las corporaciones a nivel global, tienen ya un impacto en Sudamérica, donde se encuentra el llamado Triángulo del Litio, situado entre los salares del norte de Chile; el salar Uyuni, en Bolivia, y los salares de Salinas Grandes (Jujuy Salta), Olaroz y Cauchari (Jujuy) y Hombre Muerto (Catamarca), en Argentina, zona que concentra más de la mitad de las reservas probadas de litio del planeta. Según el Servicio Geológico de Estados Unidos,

el 58% de los recursos mundiales de litio y el 53% de las reservas se concentran entre Argentina, Bolivia y Chile, en los salares altoandinos, allí donde viven numerosas comunidades indígenas.

Aunque la minería del litio es diferente a la megaminería metálica, pues no implica remover toneladas de tierra ni dinamitar montañas, su principal problema estriba en que es fundamentalmente una minería de agua. Su extracción en salmuera exige el consumo de cantidades insostenibles de agua en una región árida, lo cual compite y pone en riesgo el frágil ecosistema del desierto, su vida silvestre y su biodiversidad, así como los medios de vida de las personas que viven allí, sobre todo comunidades indígenas. Una investigación realizada para Chile por Ingrid Garcés —de la Universidad de Antofagasta— indica que, por cada tonelada de litio que se produce, se utilizan dos millones de litros de agua dulce. Así, “diariamente se extraen más de 226 millones de litros de agua y salmuera del salar de Atacama” (Chile Sustentable, 2019). Esto es lo que actualmente sucede en la región atacameña de Chile y Argentina. Y, en menor medida, en Bolivia, donde por diferentes razones la extracción de litio a gran escala todavía no ha avanzado⁵.

La expansión indiscriminada de la frontera minera, la disputa por el agua y la ausencia de consulta previa, libre e informada a las comunidades condujo a un escenario muy complejo, donde la nota común es el atropello por parte de las empresas y de las autoridades hacia los pueblos originarios.

Pese a ello, las respuestas son diferentes: por ejemplo, en el norte argentino contrasta el avance extractivo que es posible ver en los salares Olaroz y Cauchari con la situación en las Salinas Grandes, donde predomina el rechazo a la minería del litio, reforzado por la visibilidad que ha tenido la lucha en los últimos tiempos. En las Salinas Grandes, desde hace ya 12 años, 33 comunidades vienen movilizándose en nombre de la defensa de la tierra y el territorio. En 2015 trabajaron conjuntamente con varias ONG y reconocidas fundaciones de protección del medioambiente (Farn, Fundación Boell), y de derechos humanos (Endepa), para elaborar el Primer Protocolo de consulta indígena en Argentina (Kachi Yupi). Las comunidades lograron que algunas autoridades provinciales se comprometieran a dar reconocimiento oficial de dicho protocolo; sin em-

⁵ Cuestiones vinculadas a las demoras, los cambios de técnica (rentabilidad y menor contaminación por menos uso del “encalado” en la nueva técnica adoptada), duras negociaciones con empresas transnacionales que pretendían conservar márgenes de control mayores a los que el Estado boliviano aceptaba, presiones interprovinciales (Potosí/La Paz). Véase: https://geopolcomun.es/wp-content/uploads/2020/05/Triangulo_del_litio_Un_area_de_disputa.pdf.

bargo, en 2019, y ante el avance de actividades mineras, la licitación de proyectos a nivel provincial y el no reconocimiento del *Kachi Yupi* reactivaron las movilizaciones y la interposición de un nuevo amparo colectivo contra los Estados provinciales de Jujuy y Salta, y el Estado Nacional (Fernández y Morales Balcazar, 2021). En la actualidad, existen 32 pedimentos mineros, aunque las comunidades todavía no han podido acceder a los expedientes, pese a las presentaciones judiciales. Detrás del lema “El agua y la vida valen más que el litio” existe una conceptualización de las Salinas como “cuenca” (esto es, como un único ecosistema, integral, que es necesario preservar en todas sus partes, tanto en Jujuy como en Salta) y una perspectiva holística y ancestral, vinculada a las luchas ecoterritoriales en América Latina: Buen Vivir, Derechos de la Naturaleza, Territorio, Autonomía, Plurinacionalidad, Agua y Bienes Comunes, Sostenibilidad de la vida.

En otros territorios, como la provincia de Catamarca, la minería del litio avanza sin respetar las leyes ambientales ni los derechos de los pueblos indígenas. “La extracción y comercialización de los bienes comunes, en especial de los minerales, por parte de empresas ajenas a la realidad territorial y cultural de los contextos donde establecen sus enclaves, implican la ocurrencia de numerosas vulneraciones de derechos”, sostiene el informe *Minería Transnacional de litio en Lagunas Altoandinas de Catamarca Caso: Liex S.A.*, de la asociación catamarqueña Bienaventurados los Pobres (Be.Pe), como parte de un proyecto financiado por la Unión Europea, que analizó la aplicación de los Principios Rectores de Derechos Humanos y Empresas aprobados en la ONU en 2011 (Agencia Tierra Viva, 2021). El informe alerta sobre los riesgos de agotamiento y contaminación de acuíferos, y las asociaciones de campesinos denuncian la avanzada extractiva sobre la producción agropecuaria y el avasallamiento de la cultura local.

En Chile, el Estado no ha propiciado consultas según el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En ausencia del Estado, las empresas han buscado avanzar en acuerdos directos con las comunidades. Por ejemplo, en el Salar de Atacama, la empresa Albemarle firmó un convenio millonario con las comunidades indígenas afectadas, que establece el compromiso de la empresa de compartir los beneficios que la compañía genera, lo que se concreta en la entrega del 3,5% de las ventas, fondos que son invertidos por las propias comunidades (Albemarle, 2019). En contrapartida, las comunidades renuncian al derecho sobre el territorio y se convierten en corresponsables de los impactos de la actividad. Este pasaje “de la lógica asistencial a la del valor compartido” ha producido profundas tensiones y afectado a las relaciones entre las comunidades reunidas en el Consejo de Pueblos Atacameños (CPA), así como

entre la población indígena no perteneciente a dichas comunidades y la población no indígena de la comuna. A estos acuerdos se suman importantes aportes que las empresas de litio entregan al municipio y convenios de colaboración suscritos con universidades regionales (Fernández y Morales Balcazar, 2021)

3.1. *Tres países, tres estrategias*

El aumento de la demanda de litio desencadenó una fiebre eldoradista, generando diferentes estrategias en los tres países involucrados. Chile buscó posicionarse como el gran exportador a nivel mundial de litio, sin salir del modelo de primarización, esto es, apostando solo a la fase más baja de la cadena de valor (carbonato de litio, sin valor agregado). Para ello, cuenta con un marco regulatorio altamente mercantilizado (que incluye la privatización del agua), y un apoyo irrestricto del Estado nacional por medio del control de CORFO y CODELCO sobre los contratos de licitación a las empresas mineras (las dos más importantes son SQM y Albemarle), en su demanda cada vez mayor de agua, para producir más toneladas de litio para la exportación, a menos hasta la llegada de Gabriel Boric a la presidencia⁶.

La disputa por el agua —en un país con estrés hídrico que debe desalinizar el agua de mar para impulsar sus minas de cobre— no es un tema menor. Chile lidera la crisis hídrica en América Latina: en 2021, 184 municipios fueron declarados con falta extrema de agua, aproximadamente el 47% de la población nacional (Facultad de Ciencias Agronómicas, 2022). En 2022, el 53% de las comunas del país fueron declaradas en sequía hídrica, viviendo en su mayoría bajo racionamiento del recurso. En su plataforma de campaña, la alianza comandada por Boric prometía la creación de una empresa nacional del litio, “con protagonismo de las comunidades y agregando valor a la producción” (Mondino, 2022).

Bolivia, otro país minero por excelencia, al inicio del gobierno de Evo Morales declaró el litio como recurso estratégico, y apostó por un proyecto de más largo aliento, a partir del control estatal y el objetivo de la industrialización del mineral. Así, desde 2008, el Estado exploró la asociación con diferentes empresas transnacionales para avanzar más allá del carbonato de litio, en las subsiguientes fases, y producir a futuro la batería del litio, asegurándose la transferencia tecnológica y el uso de patentes. Por otro lado, y a diferencia de los países vecinos, Bolivia, que cuenta con el salar de Uyuni, el más grande del mundo, ha venido afrontando problemas en relación a la extracción, que no han sido resueltos. En razón de ello, este

⁶ Para un análisis en profundidad, véase el trabajo de Argento, Slipak y Puente, 2022b.

país casi no avanzó en la fase I, de extracción de litio, pese a contar con la mayor reserva mundial del mineral. Asimismo, el gobierno buscó acordar con las comunidades locales y, muy especialmente, con los poderosos sectores mineros de Potosí. Finalmente, no fue sino en 2018 que se creó Yacimientos Litíferos Bolivianos (YLB), una empresa estatal “que incluye prospección, exploración, explotación, beneficio o concentración, instalación, implementación, puesta en marcha, operación y administración de los recursos evaporíticos, complejos de química inorgánica, industrialización y comercialización” (*El Independiente*, 2018).

El derrocamiento de Evo Morales en noviembre de 2019 truncó la posibilidad de concretar este ambicioso proyecto que, por otro lado, ya había desencadenado un serio conflicto con las organizaciones mineras de Potosí y sus ascendentes líderes del Comité Cívico, que obligaron a dar marcha atrás al convenio firmado por YLB con una empresa alemana, porque esta dejaba exiguas regalías a la zona. En suma, en Bolivia, la estrategia de industrialización del litio chocó con otros obstáculos y límites (en términos de extracción y de consecución de la cadena de valor), por lo cual solo se consolidaron plantas piloto, a pequeña escala. Recientemente, el nuevo gobierno del MAS, presidido por Luis Arce (2021-act.) decidió llamar a las empresas extranjeras a probar otras formas de extraer litio, reafirmando la política de industrialización como objetivo.

Finalmente, el caso de Argentina es diferente al de los dos países vecinos. Por un lado, no hay política estratégica (el litio es un mineral como cualquier otro) y su extracción está bajo el mismo marco regulatorio neoliberal que la megaminería (no hubo voluntad política de modificarlo por parte de ningún gobierno, sean progresistas o neoliberales). Por otro lado, la provincialización de los recursos naturales obtura la posibilidad de llevar a cabo una política nacional productiva. Por último, no hay consulta a las comunidades, pese a que la expansión de la frontera litífera avanza aceleradamente, lo cual ha generado diferentes conflictos —como se ha visto más arriba—, en un país donde la minería es además la actividad extractiva más resistida y donde las organizaciones ambientales cuentan con mayores logros. Gracias a las resistencias sociales, existen siete leyes provinciales que prohíben la minería a cielo abierto con uso de sustancias tóxicas y una Ley Nacional de protección de glaciares (Svampa y Viale, 2020).

Bajo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), la ausencia de discusión sobre la energía fósil (su viabilidad, las controversias sobre su sostenibilidad) y el posterior giro eldoradista que produjo el descubrimiento de los yacimientos no convencionales de Vaca Muerta tuvieron como correlato la obturación de una discusión seria sobre la transición energética y sus comple-

jjidades. Fue el gobierno de Cambiemos (2015-2019) quien instaló el tema de las energías renovables en la agenda política, pero lo hizo en un marco de mercantilización extrema y de acentuación de la dependencia económica y tecnológica. Por otro lado, bajo la gestión de Mauricio Macri tampoco se desarrolló una política de Estado respecto del litio. El involucramiento del Estado nacional durante dicha gestión consistió en dotar de condiciones más ventajosas a las corporaciones mineras, respecto a sus vecinos (Chile). En la medida en que el litio apareció también como una oportunidad de nuevos negocios para la élite económica y política (por ejemplo, a través de la creación de empresas de servicios mineros o empresas *juniors*, para obtener pedimentos que luego son vendidos a grandes empresas del sector), se profundizaron las alianzas *non sanctas* entre el sector privado y el público. Se acentuaron así las dinámicas provinciales propias del mineralo-Estado a través de un esquema de otorgamiento de concesiones que agravaron la disputa por el agua en zonas áridas, así como el desprecio hacia las resistencias y oposición de la población local.

A nivel provincial, el gobierno de Jujuy ha sido la única provincia en declarar el litio mineral estratégico y crear una empresa estatal, Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE). La provincia presenta una estrategia discursiva en torno a la transición verde, basada en la construcción del Parque Solar Cauchari, uno de los más grandes de América Latina, para la extracción del litio y proyectos de agregado de valor, a lo que se suman otros anuncios en torno al hidrógeno verde. JEMSE firmó un acuerdo con la compañía italiana Grupo Seri, para construir una planta para fabricar baterías con una inversión de 60 millones de dólares. Sin embargo, todavía a inicios de 2022, la construcción de esta planta mostraba importantes rezagos en relación al cronograma planteado, mientras los conflictos con las comunidades que pueblan las Salinas Grandes se han agravado.

A nivel nacional, durante el gobierno de Alberto Fernández se comenzó a trabajar en un Proyecto de Ley de Electromovilidad, para avanzar en la cadena de valor de las baterías. El entonces ministro de Desarrollo Productivo, Matías Kulfas, cerró dos diferentes memorándums de entendimiento con firmas de la República Popular China. Se verá este punto en el apartado siguiente.

Finalmente, para volver al caso del litio, hay que destacar que no existe una estrategia común entre los tres países que componen el llamado Triángulo del Litio ni visos de que pueda conformarse una suerte de OPEP del litio. Hacia 2021 se firmó un acuerdo entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología argentino, y el Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia para establecer una agenda común y de intercambio científico tecnológico en torno al litio, tanto en la extracción como

en su agregado de valor (Mondino, 2022). Pero su carácter estratégico a nivel global bien podría servir de palanca para activar una estrategia a escala subregional, máxime ahora que México se ha sumado. México ocupa el décimo lugar de los 23 países con reservas minerales, con el depósito más grande en Sonora, Estado del noroeste del país. En abril de 2022, México y Bolivia acordaron crear un equipo técnico y un comité científico encargado de explorar proyectos de cooperación internacional para la explotación, producción y procesamiento de litio. Anuncios más recientes parecían indicar la posibilidad de la creación de una asociación entre los gobiernos de Argentina, Bolivia, Chile y México para buscar sinergias que permitan desarrollar el negocio del litio, materia prima para la fabricación de baterías eléctricas. Sin embargo, por el momento nada deja entrever que esto vaya más allá de la tradicional estrategia “anuncista” de los diferentes gobiernos, en temas referidos a la transición energética y la integración latinoamericana.

3.2. Integración latinoamericana, China y transición energética

A pesar de que existe una retórica latinoamericana integracionista, en realidad no existe una tradición de colaboración a gran escala entre los distintos países. No existe un imaginario sobre el New Deal o el Plan Marshall, es decir, de programas de reconstrucción después de una gran crisis, ya sea a gran escala o a nivel regional. Más bien, pese a los excesos discursivos y la existencia de una institucionalidad regional (Mercosur, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños - CELAC y Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR, entre otros), los países latinoamericanos tienden a competir entre sí, como proveedores de materias primas, reafirmando la inserción subordinada en el esquema económico internacional.

Uno de los programas a escala regional más ambiciosos fue la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), llamada luego COSIPLAN, que abarcaba proyectos en materia de transporte (hidrovías, puertos, corredores biocénicos, entre otros), energía (grandes represas hidroeléctricas) y comunicaciones. Este programa consensuado por varios gobiernos latinoamericanos en el año 2000 y que, a partir de 2007, quedó bajo la órbita de la UNASUR, está muy asociado a proyectos extractivos y tiene como objetivo central facilitar la extracción y exportación de dichos productos hacia sus puertos de destino⁷. El principal impulsor de UNASUR/COSIPLAN fue el expresidente del

⁷ Algunos trabajos consideran los avances que se registraron en materia de recursos naturales estratégicos en el caso del Consejo de Defensa Suramericano durante el mandato de Alí Rodríguez como secretario general de UNASUR. Aunque tampoco se avanzó demasiado por la parálisis a la que llegó

Brasil, Lula da Silva, quien buscó fortalecer los vínculos con otros países de América del Sur, por medio de la intensificación del comercio regional y de inversiones del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BND) en obras de infraestructura. Sin embargo, numerosos proyectos del IIRSA-COSIPLAN serían resistidos y cuestionados por la población afectada, ya que, a pesar del discurso integracionista en torno a la necesidad de “tejer nuevas relaciones entre estados pueblos y comunidades”, la llamada integración de infraestructura de la IIRSA tenía claros objetivos de mercado. Veinte años después de iniciado el IIRSA, un balance de sus impactos territoriales, publicado por el *Laboratório de Estudos de Movimentos Sociais e Territorialidades* de la Universidade Federal Fluminense:

daba cuenta que el IIRSA afecta directamente el modo de vida de 664 comunidades indígenas, 247 comunidades campesinas, 146 comunidades de afrodescendientes y 139 comunidades de poblaciones tradicionales, además de un amplio espectro de ecosistemas de gran biodiversidad. Muchos son los casos de conflictos abiertos contra obras de la IIRSA, como la movilización indígena en defensa del parque natural del TIPNIS en Bolivia, la huelga de trabajadores de la construcción en la represa de Jirau en la Amazonía brasileña, o el rechazo que ha generado los sobrecostos cobrados por Odebrecht en Ecuador.

Finalmente, más allá de la retórica de integración en clave neodesarrollista:

poco o nada cambió en las finalidades de los corredores de la IIRSA, que siguieron reproduciendo lógicas exportadoras de minerales, hidrocarburos y commodities agro-alimentarias, llevando a una cada vez más problemática dependencia de las economías regionales, ya no solo hacia los países del norte sino sobre todo hacia China (Peregalli, Panez y Aguiar, 2020).

Asimismo, lo ocurrido con el ingreso de China en la región es muy ilustrativo de la distancia existente entre los discursos soberanistas en clave latinoamericana y los hechos. Hacia 2007, cuando esta gran potencia emergente hizo su ingreso en América Latina en términos comerciales, de la mano de Hugo Chávez, muchos vieron con buenos ojos la incipiente relación entre los países latinoamericanos y China, y argumentaron que esto permitiría ampliar los márgenes

UNASUR, se puede rescatar alguna experiencia de cooperación en la materia como el estudio prospectivo “Suramérica 2025”. Para el tema, véase Verdes-Montenegro (2018).

de autonomía de la región respecto de la hegemonía estadounidense. Sin embargo, en términos comerciales, la relación con China estuvo lejos de constituir una oportunidad para afianzar un bloque regional autónomo. Lo que sucedió fue más bien lo contrario, ya que los diferentes países latinoamericanos prefirieron negociar unilateralmente acuerdos y tratados de libre comercio (TLC) con China, echando por tierra las posibilidades de afianzar la integración latinoamericana, agudizando la competencia entre los países como exportadores de *commodities*, y reduciendo las posibilidades de un vínculo más igualitario con el gigante asiático, desde un bloque regional común. Asimismo, la localización de las empresas chinas y los préstamos contra *commodities* tendieron a potenciar las actividades extractivas en detrimento de otras con mayor valor agregado, reforzando el efecto reprimarizador de las economías latinoamericanas.

En suma, la relación comercial entre China y América Latina —y esto cuenta también para la agenda de transición energética— ha venido consolidando asimetrías y profundizando el neoextractivismo en clave neodependentista. Los flujos de inversión extranjera directa (IED) provenientes de China se establecen mayoritariamente en actividades extractivas (minería, petróleo, megarrepresas) y en energía nuclear. Incluso las inversiones en el sector terciario se orientan al apoyo de las actividades extractivas, y si estas requiriesen obras de infraestructura, se encargan a empresas chinas con cuadros gerenciales de esa nacionalidad. Estos flujos de IED no apuntan a desarrollar capacidades locales ni tampoco actividades intensivas en conocimiento o encadenamientos productivos (Svampa y Slipak, 2018).

Tomemos como ejemplo el acuerdo firmado entre el gobierno de Alberto Fernández y la empresa Jiankang Automobile Co, cuyo objetivo es que la empresa se radique en Argentina para producir baterías de Ion-Li y buses eléctricos. Como señalan Argento, Slipak y Puente (2022a):

Es importante destacar que la instalación de una planta de ensamble de baterías, si bien genera una cantidad relevante de empleos en la región, nada tiene que ver con el ascenso en la cadena de valor de las baterías. Se trata de un desplazamiento en la participación en el extremo de la misma que implica menor contenido de valor agregado (la extracción), hacia el siguiente en menor contenido de conocimientos (el ensamble), incluso otorgándole a una firma transnacional un mercado cautivo (los buses eléctricos para el mercado interno), con condiciones privilegiadas y permitiendo que esta firma importe todos los componentes intensivos en el uso de conocimiento de China y otros países. Con

ello, se desperdicia el acervo de conocimiento vinculado con materiales activos de las baterías con que se cuenta en Argentina.

Otro caso a destacar es el de Ecuador, que se ha convertido en el vendedor número uno del mundo de madera de balsa. Efectivamente, en los últimos años asistimos a una sobreexplotación de la madera de balsa, que se utiliza para fabricar las palas de los aerogeneradores, necesarios para la producción de energía eólica. El 85% de esta fiebre de la madera de balsa que hoy ocurre en el país andino tiene como destino China, que en los últimos años ha acelerado la agenda de transición energética. Así, una oleada de inversionistas chinos en 2019 y 2020 precipitó el caos en la tala de madera de balsa, amenazando a la Amazonía ecuatoriana, una de las zonas con mayor biodiversidad del mundo. Las consecuencias de dos años de extracción descontrolada ya están a la vista: deforestación, tala ilegal, contaminación de aguas, prostitución, consumo de drogas y alcohol, y conflictos entre comunidades (Acción Ecológica, 2021). En suma, la escalada típica del extractivismo depredatorio que puede verse en otros territorios, pero esta vez en nombre de la transición verde.

3.3. Entre el colonialismo energético y los límites de las energías renovables

La minería del litio, en sus formas de extracción, explotación y apropiación privada, reproduce las lógicas de la megaminería, y en general del conjunto de actividades extractivas. Por un lado, tanto en Argentina como en la región atacameña de Chile, debido al consumo de agua, la extracción del litio amenaza con la ruptura del frágil equilibrio hídrico, tiende a secar los acuíferos y las reservas de agua, en zonas ya de por sí caracterizadas por la aridez y el estrés hídrico. Estamos así frente a un modelo de “acumulación por desfosilización” —como sostienen Argento, Slipak y Puente (2022a)— asociada a las corporaciones transnacionales, que reproduce la dominación sobre la naturaleza y las poblaciones. Con ello, se vulneran derechos y se trasladan los costos hacia la naturaleza, territorios y poblaciones, que son las verdaderas afectadas por su insustentabilidad. El impacto de la minería del litio en la región atacameña chilena es tal, que este fue uno de los temas del Tribunal Internacional de los Derechos de la Naturaleza, reunido en Chile en diciembre de 2019⁸.

⁸ Se puede consultar completo en el siguiente enlace: <https://www.rightsofnaturetribunal.com/tribunal-chile-2019>.

Frente al escenario de desposesión y saqueo que se va configurando en relación al litio y la madera de balsa, bien vale la pena preguntarse en qué tipo de transición energética estamos pensando. Ciertamente es que no hay transiciones puras y que el camino está lejos de ser lineal. Sin embargo, tampoco por ello desde América Latina debemos subirnos sin más al carro de una transición de tipo depredatorio. Escenarios como los salares atacameños o la Amazonía ecuatoriana muestran que se trata de una “falsa solución”, de una nueva forma de colonialismo energético que repite viejas fórmulas, y que, lejos de alimentar una transición soberana, serviría para garantizar una transición energética corporativa, que beneficiaría a los países centrales a costa de los territorios y las poblaciones del Sur.

Por otro lado, tampoco es cierto que toda sociedad posfósil conduzca a una transición sostenible. Diferentes estudios han puesto el acento en el hecho de que la transición energética, tal como se plantea desde una visión corporativa (aunque también en propuestas globales como el Pacto Verde Europeo), es insustentable desde el punto de vista metabólico e implica una exacerbación de la explotación de los recursos naturales. Así, por ejemplo, el informe *Minerals for Climate Action: the Mineral Intensity of the clean Energy Transition* indica que la extracción de minerales “como el grafito, el litio y el cobalto, podrían experimentar un aumento del casi 500% de aquí a 2050, para satisfacer la creciente demanda de tecnologías de energía limpia. Se estima que se requerirán más de 3.000 millones de toneladas de minerales y metales para la implementación de la energía eólica, solar y geotérmica, así como el almacenamiento de energía, para lograr una reducción de la temperatura por debajo de los 2°C en el futuro” (World Bank, 2020). Informes más recientes son aún más escalofriantes respecto del aumento del uso de “minerales para la transición”. Como sostiene Guillaume Pitron (2021): “Cientos de miles de turbinas eólicas, algunas más altas que la torre de Eiffel, serán construidas en los próximos años y exigirán enormes cantidades de cobalto, zinc, molibdeno, aluminio, zinc, cromo... entre otros metales”.

La transición no puede reducirse únicamente a un cambio de matriz energética, garantizando la continuidad de un modelo de consumo insustentable. No basta con sustituir los automóviles basados en combustibles fósiles por automóviles eléctricos. Es necesario reducir el consumo, avanzar hacia modelos de movilidad públicos y compartidos, para que estos devengan sustentables. No hay planeta que aguante ni litio ni minerales críticos que alcancen si no cambiamos los modelos de movilidad y, por ende, los patrones de consumo. El hecho mismo de que las baterías de litio —así como proyectos eólicos y sola-

res— requieran también de minerales (como el cobre y el zinc, entre otros) nos advierte sobre la necesidad de realizar una reforma radical del sistema de transporte y, en general, del modelo de consumo.

Resumiendo, podríamos decir que, por un lado, estamos ante una transición energética de corto alcance, que, lejos de proponer una modificación del patrón hegemónico de desarrollo, acelera la fractura metabólica al disparar un incremento notable de la explotación de los recursos naturales, con el objetivo de preservar el estilo de vida y el consumo actual. Por otro lado, se trata de una expansión energética que, en lugar de reducir la brecha entre países pobres y países ricos, aumenta la deuda ecológica, ampliando las zonas de sacrificio y, en consecuencia, la deuda ecológica y colonial. En esa línea, la extracción del litio, la tala de madera de balsa y, recientemente, las expectativas sobre el hidrógeno verde, vienen a exacerbar las agendas del capitalismo verde, de la mano de un nuevo colonialismo energético.

En suma, el rol que ocupa el litio en el cambio de sistema no es algo determinado ni inequívoco, no escapa por ende a este tipo de temores e interrogantes que generan la necesidad de adoptar una perspectiva más integral y multidimensional, acerca de los costos ambientales, de las dimensiones territoriales y sociales, de los derechos de las poblaciones involucradas en los territorios, de los derechos de la naturaleza, además del lugar de los Estados, del conocimiento y de la investigación científica.

4. Transiciones a escala nacional

Es sabido que la pandemia de COVID-19 amplificó aún más las brechas de la desigualdad a nivel mundial, al tiempo que aceleró la hoja de ruta de la transición energética. En América Latina, según un informe de Oxfam, las élites económicas y los superricos ampliaron su patrimonio en 48.200 millones de dólares, un 17% más que antes de la aparición de la COVID-19, mientras que la recesión económica provocaría que 52 millones de personas caigan en la pobreza y otros 40 millones pierdan sus empleos, impulsando un retroceso de 15 años para la región⁹. Esto no hizo más que reavivar en casi todos los países el imaginario desarrollista/extractivista, como clave de la reactivación económica y como respuesta frente a la necesidad de cumplir con los compromisos externos, algo que se encontró un nuevo

⁹ Datos de Oxfam, citados en *El País* (2020).

impulso al calor de la crisis energética generada por las consecuencias de la guerra en Europa (la invasión de Rusia a Ucrania).

En lo que sigue se hará una reflexión sobre los avatares de la transición energética en Argentina y Uruguay, para culminar este apartado con una presentación rápida de la propuesta de Gustavo Petro, recientemente electo como presidente en Colombia.

4.1. Argentina, fracking y visión eldoradista

En términos energéticos las diferencias entre Argentina y Uruguay son enormes. Mientras que Argentina tiene una memoria fósil anclada en la abundancia de petróleo y gas, Uruguay nunca contó con recursos fósiles, por lo cual tuvo que recurrir a la importación. Sin embargo, en 2007, luego de un periodo crítico en la exploración y explotación de petróleo por parte de empresas transnacionales, principalmente Repsol, Argentina perdió su capacidad de autoabastecimiento energético para convertirse en importador de recursos. Esto generó un escenario crítico en el que el problema energético pasó a primer plano del debate público como una dimensión de primer orden de la soberanía, no solo en ese país, sino también en Chile y Uruguay, que importaban gas de Argentina¹⁰.

La matriz energética argentina es muy dependiente de los combustibles fósiles, particularmente del gas (53%), luego del petróleo (34%), pese a que anteriormente la relación entre petróleo y gas era inversa. En 1970, el 71% provenía del petróleo, mientras que el 18% provenía del gas natural y el 3% del carbón¹¹. Aunque el proceso tiene una más larga duración, la matriz energética cambió a partir de los años ochenta, con el descubrimiento y explotación de los yacimientos gasíferos de Loma de la Lata, en la provincia del Neuquén, operándose así una transición dentro del fosilismo, desde el petróleo al gas natural, lo cual implicó el desarrollo de una infraestructura para el gas, que suele ser cara y necesita ser amortizada a lo largo del tiempo. El impulso de los hidrocarburos no convencionales, de la mano de técnicas tan cuestionadas como el *fracking*, promovido por Estados Unidos y la Agencia Internacional de la Energía (IEA, por sus siglas en inglés), a partir del año 2000 y el descubrimiento de los yacimientos no convencionales en Vaca Muerta, desde el año 2010, dieron una vuelta de tuerca a esta transición intrafosilista, con más inversiones capital-intensivas y más in-

¹⁰ Para un abordaje comparativo de estos tres países, véase Fornillo, Kazimierski y Argento, 2022.

¹¹ Disponible en: <http://energiasdemipais.educ.ar/la-matriz-energetica-argentina-y-su-evolucion-en-las-ultimas-decadas/>.

fraestructura de alto costo, factores que entramparon aún más a Argentina, ralentizando cualquier posibilidad de salida a una sociedad poscarbón.

El arranque de la explotación del *fracking* a gran escala y la promesa eldo-radista de convertir el país en una potencia energética exportadora a nivel global dieron forma a los debates energéticos, marcando los límites del mismo y blindando los marcos de la discusión (Gutiérrez Ríos, 2022). No es casual que Argentina se haya convertido en la punta de lanza del *fracking* a nivel regional, alineando en una misma posición a derechas y progresismos, neoliberalismos y neodesarrollismos, en defensa de una energía extrema, en términos de políticas públicas (de ingentes subsidios a las compañías petroleras), minimizando los cuestionamientos ambientales que caracterizan la cartografía global conflictiva en torno del *fracking*¹².

Es así que diferentes sectores económicos y políticos entienden la “transición energética” desde una perspectiva fosilista. El núcleo duro de esta posición proextractivista es la afirmación de que el gas natural constituye un “combustible puente” para la transición, tal como vienen sosteniendo desde 2010-2013 diferentes actores corporativos, entre ellos, British Petroleum (BP)¹³. Dicha lectura es empero muy controversial. Aunque los informes de la IEA confirman la participación mayor del gas natural en la matriz energética a nivel global, no queda claro que esta sea entendida como “combustible puente” desde una transición energética “dual”. En realidad, si bien el gas del *fracking* emite menos GEI por unidad de energía consumida que el petróleo y el carbón y, por ello, podría ser concebido como combustible de transición, es muy controversial asumir que pueda ser una alternativa ante el agravamiento de la crisis climática. Por un lado, porque en términos generales si explotáramos el gas que queda bajo tierra, esto quebraría cualquier presupuesto de carbono, acelerando el calentamiento global más allá de 1,5 grados. Por otro lado, no olvidemos que el gas del *fracking* es un ejemplo de energía extrema, cuyos costos económicos, ambientales y sanitarios son mayores que los del gas convencional y otras fuen-

¹² Dos ejemplos recientes, sucedidos durante la pandemia de la COVID-19, dan cuenta del lugar que ocupa la explotación hidrocarbúfera en términos de política pública: el primero es que, en 2020, frente a la caída del precio internacional del petróleo, el gobierno de Alberto Fernández firmó un decreto que garantizaba un precio especial, el llamado “barril criollo” a 45 dólares, muy por encima de los 30 dólares que entonces cotizaba a nivel internacional. El segundo, en 2021, el mismo gobierno que aprobó el impuesto extraordinario a la riqueza destinó el 25% del mismo a programas de exploración, desarrollo y producción de hidrocarburos. Ver: <https://resumen.cl/articulos/argentina-aprueba-impuestos-a-los-super-ricos>.

¹³ Informe de BP de 2019, citado en Del Valle Guerrero, 2020.

tes energéticas. Efectivamente, el *shale gas* y el *tight gas* generan mayores emisiones de GEI que el gas convencional durante su etapa de producción, ya que se necesitan más pozos por metro cúbico de gas producido; sus operaciones utilizan energía por lo general procedente de los motores diésel, lo que aumenta las emisiones de CO₂ por unidad de energía útil producida; y la fracturación hidráulica (que no se realiza en el caso del gas convencional) requiere mayor consumo de energía e incluso un mayor volumen de venteo o quema de gas durante la fase de terminación del pozo (Honty, 2014).

Visto así, Vaca Muerta puede ser considerada como una potencial bomba de carbono. En 2018 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de la ONU advirtió que, de avanzar en Vaca Muerta, “la explotación total, con la fracturación hidráulica, de todas las reservas de gas de esquisto consumiría un porcentaje significativo del presupuesto mundial de carbono para alcanzar el objetivo de un calentamiento (no mayor) de 1,5 grados Celsius, estipulado en el Acuerdo de París” (ACNUDH, 2018), y recomendó por ello al Estado argentino reconsiderar la explotación en Vaca Muerta, a la luz de los compromisos adoptados. En suma, la idea de que el gas natural del *fracking* es un “combustible puente” es un discurso oportunista asociado a las compañías del sector y a los tomadores de decisiones nacionales e internacionales, que no resiste un análisis científico en su relación con el cambio climático y sus consecuencias, ni la comparación acerca de sus pretendidas ventajas con otras energías sucias.

Así, si se compara con otros países de la región, Argentina encaró tardíamente una agenda vinculada a la promoción de energías renovables. Esta arrancó bajo la gestión del gobierno de Cambiemos (2015-2019), que llevó a cabo el Plan RenovAr en dos rondas y sentó las bases para la expansión de proyectos de gran potencia de energía solar y eólica, bajo un modelo de negocio que beneficiaría a las grandes empresas nacionales y extranjeras, excluyendo a los actores más pequeños (Kazimierski, 2022: 213). Como consecuencia de ello, la participación de energía renovable en el mercado eléctrico aumentó desde el 1,9% en 2018 al 12% a finales de 2020. Aunque la primera Ronda fue exitosa, los problemas aparecieron con la Ronda 2, en 2018, pues esta se produjo en un contexto de crisis económica que generó un sobre costo significativo en el financiamiento. En simultáneo con ello, el gobierno neoliberal de Cambiemos no solo promovió la comercialización de proyectos que dejaban grandes márgenes de ganancias para sociedades intermediarias (algunas incluso vinculadas a la familia de Macri, entonces presidente), sino que impulsó procesos de desregulación financiera y modificaciones normativas que dejaron grandes ganancias a

los sectores privados. Finalmente, la crisis abierta en 2018 y la inestabilidad macroeconómica abrieron la puerta a que las compañías buscaran justificar los incumplimientos por causas de fuerza mayor. Hacia mediados de 2021, bajo el gobierno de Fernández, la secretaria de Energía evaluaba la posibilidad de rescindir los contratos, aunque la situación es financieramente compleja (Kazimierski, 2022: 220-221).

En 2021, datos proporcionados por el gobierno indican que el 13% de la demanda total de energía eléctrica fue abastecida a partir de fuentes renovables, un incremento significativo respecto a 2020, cuando este origen representó el 10% de la demanda del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM). De esta manera, el sector se propone alcanzar en 2025 el 20% del abastecimiento eléctrico, con fuentes renovables. La tecnología que contribuyó con mayor generación fue la eólica (74%), seguida por fotovoltaica solar (13%), los pequeños aprovechamientos hidráulicos (7%) y las bioenergías (6%), según datos de la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (CAM-MESA) (Ministerio de Economía, 2022).

Asimismo, el Ministerio de Producción presentó un Plan de Desarrollo Productivo Verde para combatir el cambio climático (2021). Sin embargo, aunque este incluiría “un conjunto de iniciativas para implementar en los sistemas productivos un nuevo paradigma sostenible, inclusivo y ambientalmente responsable” (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020), el hecho es que el discurso aparece completamente dissociado de cualquier propuesta de reducción en la extracción de combustibles fósiles. Más aún, Vaca Muerta y, en líneas generales, el “mandato exportador” (Cantamutto y Schorr, 2021) aparecen como la clave para morigerar el déficit externo, y la situación de sobreendeudamiento, heredada del gobierno neoliberal de Cambiemos¹⁴. Más simple, pese a que el país se comprometió a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero un 26% de aquí a 2030 (Telam, 2020), esta propuesta aparece divorciada de sus políticas públicas, que promueven la expansión de la frontera hidrocarburífera, a través del *fracking* (expansión de los pozos de Vaca Muerta y construcción de gasoductos) y, desde 2022, el avance en la explotación petrolera en aguas profundas, a través del *offshore* en el mar argentino¹⁵.

En suma, en Argentina, la agenda de transición energética comenzó a ser debatida, tanto desde el campo político como desde el mediático, a partir de la década de 2010. Un debate marcado, a nivel nacional, por la pérdida de autoa-

¹⁴ En mayo de 2018, el gobierno de Macri firmó un acuerdo con el FMI que le otorgó el mayor préstamo de su historia y sumó a la crisis más fuga de capitales, así como un insostenible sobreendeudamiento.

¹⁵ Para el tema, véase Svampa y Viale (2022a).

bastecimiento (2005-2007), por la reconfirmación de la dependencia de la matriz energética de los combustibles fósiles (el descubrimiento de los yacimientos no convencionales de Vaca Muerta), por los ingentes subsidios a las empresas petroleras (que atraviesan diferentes gobiernos) y los tarifazos durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019). A nivel internacional, las discusiones aparecen cruzadas por la crisis climática y el Acuerdo de París surgido de la COP21 (2015) firmado por Argentina, y, a nivel nacional, por la expansión de las luchas ecoterritoriales y el ambientalismo popular, que incluyen desde organizaciones de pueblos originarios, colectivos asamblearios y territoriales hasta nuevos movimientos juveniles por la justicia ambiental. Sin embargo, la existencia de una memoria energética apegada a la abundancia de combustibles fósiles, a lo que se suma la omnipresencia de Vaca Muerta, todo ello agravado por la enorme deuda externa, ha terminado por dejar atrapado al país en una agenda del pasado, que obtura la elaboración de una hoja de ruta de transición hacia energías limpias y la discusión de alternativas reales de transición justa.

4.2. La esperanza uruguaya y sus limitaciones

En el Cono Sur, Chile y Uruguay desplegaron políticas para incentivar la participación de energía renovable en sus matrices, fundamentalmente desde mediados de la década del 2000, cuando Argentina comenzó a sufrir escasez de abastecimiento interno. Como ya ha sido observado, ni Chile ni Uruguay cuentan con combustibles fósiles y, por ello, muy tempranamente el tema se instaló en la agenda pública y política como un “problema público” y no como una “ventaja comparativa” (Fornillo, Kazimierski y Argento, 2022). Esa otra memoria energética y la temprana problematización pública, en el marco específico de la relación entre Estado, actores sociales y matriz económica, coadyuvó a iniciar una transición hacia la desfosilización.

En esa línea, Uruguay aparece como uno de los países más avanzados en la región en cuanto a la transición energética hacia energías renovables. Durante el año 2017 la totalidad de su energía eléctrica fue generada por fuentes renovables (contó solo con un 2% de térmica). La generación de la matriz eléctrica —que comporta el 28,2% de la energía total— estuvo compuesta por generación hidroeléctrica (52%), eólica (26%), biomasa (18%) y solar (2%) en ese mismo año. Si se considera la matriz energética total, hace algo más de diez años la energía renovable, sobre todo hidráulica, cubría un 36% de la demanda, pero ya en 2017 esa cifra trepó al 64% (Fornillo, Kazimierski y Argento, 2022).

El plan de políticas energéticas fue lanzado en 2008, bajo el gobierno del Frente Amplio, y en 2010 hubo un acuerdo multipartidario, con el objetivo de avanzar en la soberanía energética y aportar a la lucha contra el cambio climático a través de la descarbonización. En 2017, a escala global, Uruguay se hallaba en el top 10 de la generación eólica y solar en el mundo; tercero detrás de Dinamarca y por delante de Alemania (Chávez, 2019). Ciertamente, la escala del país —su tamaño menor, si se lo compara con sus vecinos Brasil y Argentina— contribuyó a cimentar dicha política de Estado, pero no hay que olvidar que Uruguay “no es una pequeña isla ni una economía básica, y que tiene un ingreso per cápita superior al de Polonia, Hungría, Croacia y otros países europeos” (Chávez, 2019).

Sin embargo, no todo son luces en este proceso acelerado de transición. Pese a que este país cuenta con una historia de defensa de lo público-estatal, el modelo de transición energética encarado se basa en la privatización de la generación. El cambio del marco regulatorio, que habilitó la privatización y quitó el monopolio a la empresa estatal, fue realizado en 1977 por la dictadura cívico-militar. Durante los años noventa, el intento de privatizar la empresa pública de electricidad fracasó gracias a un plebiscito, movilizado desde abajo en defensa de lo público, que logró el aval del 72% de los votos. En 1997 se generó un marco regulatorio para el mercado eléctrico, basado en la ley de 1977, pero con normas regulatorias más afinadas que facilitaron la generación privada. La crisis de 2002 detuvo esos proyectos, que luego fueron retomados por el Frente Amplio, que terminaría por dar un impulso muy grande a las renovables, favoreciendo a su vez la inversión de capitales privados (Messina, 2019). Así, al mismo tiempo que se inició la transición energética hacia las renovables, se habilitó un modelo de intervención privada en el campo de la generación.

En este marco, aunque la empresa estatal Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) cuenta con algunos parques eólicos propios y, en el último tiempo, aumentó incluso su participación, el avance en la energía eólica fue predominantemente privado: mientras en el año 2012 el 5% de la energía eléctrica provenía de generadores privados —básicamente biomasa de la gran planta de celulosa de UPM—, en 2016 trepó hasta el 28%, donde la energía eólica representa el 72% del total (Fornillo, Kazimierski y Argento, 2022).

En su intervención en la COP26 de 2021, la actual ministra de Finanzas de Uruguay anunció “la segunda revolución energética” como respuesta pospandemia, principalmente basada en la sustitución de combustibles fósiles en el transporte, por vehículos eléctricos. Asimismo, la ministra declaró que su país

trabaja en un primer proyecto piloto para que el transporte pesado de mercaderías utilice hidrógeno verde¹⁶.

Existen otros elementos a resaltar a la hora de sopesar el modelo uruguayo y no caer en rápidas idealizaciones. En primer lugar, el proceso de privatización fue acompañado por la desigualdad energética. Para algunos analistas, el problema no es tanto la tarifa como su estructura, esto es, la enorme brecha que hay entre el costo de la electricidad residencial y el de los grandes consumidores, que pagan básicamente la mitad (Messina, 2019). Por ello, desde la Cooperativa Comuna y el sindicato Agrupación de Funcionarios de las Usinas y Transmisiones Eléctricas del Estado (AUTE) se han acercado propuestas para lograr una reducción de la brecha y apostar por la energía como un bien común. La propuesta tiene dos ejes: uno, a través de la reducción del IVA a todos los costos fijos asociados a la tarifa eléctrica, que estaría exento hasta un consumo de 200 kWh. “Lo que se consuma hasta ahí es un derecho humano, es un consumo básico”. Dos, un cambio del financiamiento del costo fiscal, a través del aumento de un 5% a la tarifa de los medianos consumidores y un 10% a la tarifa de los grandes consumidores (Messina, 2019).

En segundo lugar, Uruguay duplicó su consumo de energía en algo más de 10 años; un aumento que se explica por la incorporación de energías renovables, básicamente biomasa y, en menor medida, parques eólicos. Dos sectores explican ese aumento del consumo: el sector transporte, básicamente carretero, como sucede en el resto de la región, y más aún, el sector industrial (del 23% al 43% del total). Dentro del sector industrial, el área papel y celulosa experimentó un fuerte aumento. Como sostienen Fornillo, Kazimierski y Argento:

Uruguay aumentó tremendamente su consumo, ese consumo se explica fundamentalmente por la demanda de las pasteras, y esa demanda se produce a partir de residuos de biomasa, en gran parte producidas por ellas mismas. En definitiva, hoy Uruguay—como casi ningún otro país en el mundo—utiliza más energía sobre la base de biomasa que de petróleo para la generación eléctrica, pero casi el conjunto de esa energía renovable incorporada va directo a la industria de papel y celulosa (que, además, vende el sobrante al sistema, lo que lo convierte en una unidad de negocio en sí). En este sentido, es preciso nuevamente atender a la descomunal producción y demanda energética asociada a la extracción de recursos naturales (Fornillo, Kazimierski y Argento, 2022).

¹⁶ Véase: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/uruguay-promueve-segunda-transicion-energetica-mediante-desarrollo-del>.

Agreguemos a esto que, desde hace años, se proyecta una tercera pastera que, según los primeros anuncios de 2019, contaría con un contrato de venta de energía sobrante antes de instalarse.

Por último, pese a la exitosa hoja de ruta en términos de transición energética, la tentación fosilista siempre reaparece, mucho más en un contexto internacional de crisis energética como el actual. Hace cinco años, en pleno *boom* de los hidrocarburos no convencionales, Uruguay se convirtió en el primer país de América Latina en declarar la moratoria al *fracking*, por cuatro años, hasta fines de 2021. Pese a que recientemente algunos funcionarios manifestaron sus intenciones de reabrir la discusión, el secretario de Industria afirmó que Uruguay está comprometido con el ambiente, con las prácticas sustentables y que el *fracking* no tiene cabida en ese país (*El Observador*, 2021). Sin embargo, la agenda fosilista ha regresado: en junio de 2022, la empresa Ancap decidió avanzar en la tan cuestionada extracción petrolera *offshore*, a través de la adjudicación de tres bloques para exploración de petróleo y gas en el mar uruguayo, que incluye la perforación de un cuarto pozo exploratorio¹⁷.

4.3. ¿Hacia un progresismo “ambiental”?

¿Existe la posibilidad de un progresismo ambiental en América Latina? Tanto la experiencia de los progresismos de primera generación (2000-2015) como los progresismos débiles que siguieron a la alternancia —Argentina y Bolivia— parecerían indicar que la apuesta por el extractivismo, y por los combustibles fósiles en particular, continúa siendo la regla, más allá de los avances realizados en energías limpias.

En esta línea quisiéramos destacar un elemento novedoso en el escenario latinoamericano, visible en el programa de gobierno del Pacto Histórico del presidente de Colombia, Gustavo Petro, que contempla:

“Un desescalamiento gradual de la dependencia económica del petróleo y del carbón”; sostiene que: “Se prohibirá la exploración y explotación de yacimientos no convencionales, se detendrán los proyectos piloto de *fracking* y el desarrollo de yacimientos costa afuera. No se otorgarán nuevas licencias para la exploración de hidrocarburos”... y agrega que se destinará “la extracción de las

¹⁷ Véase: <https://www.ancap.com.uy/13796/1/ancap-resolvio-la-adjudicacion-de-tres-bloques-para-exploracion-de-petroleo-y-gas-en-el-mar-uruguayo-que-incluye-la-perforacion-de-un-cuarto-pozo-exploratorio.html>.

reservas actuales de combustibles fósiles [...] al consumo interno bajo criterios técnicos y socioeconómicos que permitan una mayor eficiencia en su uso y una mayor tasa de retorno energético” (Colombia Sin Fósiles, 2022).

La propuesta de transición gradual y justa presentada por Petro incluye salvaguardas a los sectores económicos y laborales que dependen hoy en día de la extracción de combustibles fósiles (el 35% de las exportaciones de Colombia). Implica no solo cambios en la matriz energética, sino también la oportunidad para impulsar la diversificación y desconcentración económica de Colombia. Según el ingeniero en petróleo Andrés Gómez: “El país tan solo tiene el 0,1% de las reservas mundiales y aun así dependió en 2021 en un 32% de los ingresos por exportaciones del petróleo” (*Público*, 2020). Sería además un verdadero ejemplo para la región y el mundo en la experimentación de nuevos caminos, al proponer dejar los combustibles fósiles en el subsuelo. Esta transición que implicaría la suspensión de la exploración de hidrocarburos en Colombia como primer paso hacia la transición energética que debe acompañarse por la suspensión del *fracking* permitiría construir una hoja de ruta razonable, como asegura Tatiana Roa Avendaño, ingeniera y ambientalista, desde el Censat-Agua Viva (*Público*, 2020).

La victoria colombiana viene a oxigenar una política latinoamericana caracterizada por las repeticiones y la ausencia de visiones políticas renovadoras, ilustrada por los progresismos fósiles que, como en Argentina, Bolivia y muy probablemente Brasil—si Lula triunfara en las próximas elecciones—, no se interesan por abrir la agenda socioambiental ni discutir una transición justa, y consecuentemente reducen de manera significativa los horizontes de la democracia y de la vida digna y sostenible. Es cierto que podría decirse que el nuevo presidente colombiano, Petro, no estaría solo, pues Chile, con Boric y la alianza que lo llevó al gobierno, también podría traer una renovación política desde la izquierda. Ambas gestiones representan la esperanza de un “progresismo de segunda generación” en América Latina, donde democracia y problemática socioambiental puedan por fin expresarse transversalmente en el programa de gobierno y no solamente como compartimento estanco (Svampa y Viale, 2022b).

En esa misma dirección, en junio pasado, el gobierno chileno anunció, como parte de la “transición socioecológica justa”, contenida en la promesa electoral, el cierre definitivo de la fundición de Ventanas que “se realizará mediante un proceso gradual y responsable junto a la población y las y los trabajadores” y asegurando que “ningún trabajador quedará desamparado producto

de esta decisión”. Ventanas es una fundidora, perteneciente a la empresa estatal Codelco, denunciada hace décadas por sus altísimos niveles de contaminación; es por ello que “esta decisión se ha tomado considerando los recurrentes casos de intoxicación que ha habido en la zona, los constantes cierres temporales de escuelas, los niños y niñas enfermos y enfermas, y la saturación medioambiental de la zona”. Esta se encuentra en el polo industrial más contaminado del país, cerca de Valparaíso, donde en 1964 comenzó a funcionar la primera fundición y refinería de cobre de la Empresa Nacional de Minería (ENAMI). En 2016, el parque industrial albergaba más de 17 empresas entre las que se destacan siete termoeléctricas a carbón, una refinería y una fundición de cobre, tres empresas relacionadas con la distribución de hidrocarburos, dos empresas almacenadoras de químicos y tres distribuidoras de gas. Ahí nació la agrupación *Mujeres de Zona de Sacrificio Puchuncaví-Quintero en Resistencia*, que ha realizado un trabajo enorme de desnaturalización de la contaminación, denunciando la injusticia ambiental y los impactos sobre la salud (Svampa, 2021a).

En suma, el nuevo gobierno de Colombia podría abrir una etapa para ese país y para toda la región. Seguramente no será fácil, pues los desafíos políticos y sociales son enormes y complejísimo. El marco de las alianzas establecidas por Petro a nivel nacional (la presencia de maquinarias y figuras políticas tradicionales), la posibilidad de apertura de nuevos espacios regionales de integración en clave de progresismos de nueva generación (crisis climática y transición justa), y las relaciones con el Norte (muy particularmente con Estados Unidos) tensarán al nuevo gobierno e irán definiendo su rumbo en esos varios andariveles. Y sin duda el programa de transición ecosocial es, junto con la paz, el desafío de mayor envergadura que tendrá el nuevo gobierno, tanto por razones políticas como económico-productivas. Por último, dado que Petro tiene un horizonte de solo cuatro años en el poder (no hay reelección en Colombia), en el mejor de los casos sentará las bases para el futuro, para lograr extender la discusión sobre el modelo de desarrollo al conjunto de la sociedad colombiana y de América Latina.

5. La necesidad de la transición productiva

Los combustibles fósiles no son los únicos responsables del calentamiento global. A escala global, la agricultura, la silvicultura y otros usos de la tierra causan casi una cuarta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero de origen

humano. La deforestación y la degradación de los bosques representan el 11%, según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2019). Esto sucede sobre todo en los países llamados “en desarrollo”, en el Sur global, y se debe no solo al incremento de las actividades extractivas clásicas, sino también al notorio giro hacia un modelo alimentario de gran escala, enfocado en la alta productividad y en la maximización del beneficio económico, construidos por las grandes firmas agroalimentarias del planeta. Así, la expansión de la frontera agraria ha conllevado una degradación de todos los ecosistemas: expansión de monocultivos —como la soja, el maíz, la hoja de palma—, lo cual contribuye a la reducción de la biodiversidad, la tendencia a la sobrepesca, la contaminación por fertilizantes y pesticidas, el desmonte y deforestación, o el acaparamiento de tierras, entre tantos fenómenos asociados.

Cabe señalar que, a nivel global, la agricultura campesina y familiar produce el 70% de los alimentos del mundo en el 25% de la tierra, mientras que el agronegocio, para producir el 25% del alimento, utiliza el 75% de la tierra. Asimismo, según datos del Grupo ETC (2017), el modelo campesino utiliza el 10% de la energía fósil y menos del 20% del agua que demanda la totalidad de la producción agrícola, con prácticamente nula devastación de suelos y bosques. En contraste, el agronegocio desmonta 7,5 millones de hectáreas de bosque y consume el 90% de fósiles. En el mercado de semillas, un negocio de 41.000 millones de dólares anuales, tres empresas (Monsanto, DuPont y Syngenta) controlan el 55% del sector. En agrotóxicos, también tres compañías (Syngenta, Basf y Bayer) controlan el 51% de un mercado de 63.000 millones de dólares. El estudio del Grupo ETC asegura que, con las políticas adecuadas, el modelo campesino agroecológico podría triplicar la generación de empleo en el campo, reducir la presión de la migración sobre las ciudades, mejorar la calidad nutricional de los alimentos y eliminar el hambre. Por el contrario, el modelo de producción hegemónico, el agronegocio, está basado en la maximización de la productividad e ignora aspectos como la biodiversidad, la huella hídrica, el paisaje, y la salud animal y humana. Debido a esto se ha convertido en una de las actividades que ponen en mayor riesgo la sustentabilidad de la vida en la Tierra, en todas sus formas (Svampa y Viale, 2020).

En esta línea, la agroecología es una de las respuestas más creativas y disruptivas observadas en los últimos años. La agroecología es una ciencia innovadora que propone un nuevo paradigma y que, además de cuestionar los fundamentos de la agricultura moderna, retoma el diálogo con la agricultura tradicional o campesina proponiendo una “suerte de cocreación intelectual

para generar soluciones sobre el terreno” (Toledo, 2013). Alcanza su mayor desarrollo en México, Brasil, Cuba, Colombia, Argentina y el norte de Centroamérica.

La agroecología evita introducir recursos externos —fertilizantes sintéticos, semillas, agroquímicos, combustible—, y prioriza los procesos y las relaciones ecológicas que ocurren en el suelo y entre la biodiversidad. En América Latina, esta se desarrolla no solo en el campo de la economía social, familiar, comunitaria y solidaria, sino también dentro de la economía convencional, donde existe un abanico de posibilidades y experiencias que implican una previa y necesaria tarea de valoración de esas otras economías y su relación con los territorios, así como una planificación estratégica para potenciar las economías locales alternativas. Pero la agroecología es más que eso: constituye un movimiento social, cultural y político en íntima relación con la ecología política, la economía ecológica, la historia ambiental y la etnoecología. Desde entonces, y en un contexto en el cual los gobiernos latinoamericanos han optado masivamente por consolidar un paradigma agrario basado en los transgénicos, la temática atraviesa el debate agrario internacional.

Los “principios ecológicos elementales” de la agroecología son los siguientes:

- Prácticas de producción centradas en el cuidado del suelo.
- Prevención y control natural de plagas y enfermedades.
- Mantenimiento del suelo vivo.
- Reciclaje de nutrientes.
- Fortalecimiento de actividades productivas.
- Producción, selección, conservación y cuidado de materiales genéticos locales de semillas, plántines y animales.
- Uso múltiple y sustentable del paisaje y la biodiversidad.

Dentro de los movimientos campesinos y territoriales rurales, la agroecología está muy asociada al concepto de soberanía alimentaria, desarrollado por La Vía Campesina (fundada en 1992) y llevado al debate público con ocasión de la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996. En la actualidad, es la bandera de lucha de los movimientos sociales, rurales, campesinos e indígenas de todo el mundo. La soberanía alimentaria propone priorizar la producción para alimentar a la población; conlleva acceso a la tierra (por ende, una reforma agraria), el derecho de los pueblos a decir qué producir y consumir, y el derecho a protegerse de las importaciones y del *dumping*.

Los gobiernos latinoamericanos que impulsan como política de Estado el agronegocio afirman la posibilidad de la coexistencia entre esta y la agroecología. Sin embargo, se trata de “dos paradigmas civilizatorios antagónicos, en este caso representados por la agroecología y la agroindustrialidad, que operan bajo principios completamente diferentes y contradictorios” (Toledo, 2012) y que confrontan la ciencia de la complejidad, interdisciplinaria y holística, con una ciencia especializada y reduccionista. Así, mientras la agroecología apela a la autosuficiencia tecnológica, promueve el diálogo de saberes, se practica a través de un uso diversificado y apuesta por un modelo de pequeña escala, en reciprocidad con los procesos naturales, el agronegocio por su parte promueve la dependencia tecnológica, pretende el dominio epistemológico, defiende el uso especializado con tendencia al monocultivo, es sinónimo de concentración de la tierra y grandes propiedades, y pretende controlar los procesos naturales. Asimismo, en un contexto de crisis climática, mientras la agroecología utiliza energía solar directa o indirecta (hidráulica, eólica, animal y humana), el agronegocio continúa siendo energívoro, pues utiliza energía fósil (petróleo y gas).

El modelo agrario también es un tema a explorar desde la perspectiva de género. Históricamente, la mujer ha cumplido un rol crucial en la producción de alimentos y en la transmisión de saberes ancestrales, papel estratégico que se basa en la división sexual del trabajo. En la actualidad, son múltiples los lazos entre feminismos campesinos, feminismos ecoterritoriales y agroecología, desde una perspectiva que apunta a desplazar el paradigma antropocéntrico por uno biocéntrico o relacional, enfatizando las prácticas de cuidado y la sostenibilidad de la vida. Son las mujeres quienes, retomando el cuidado de las semillas y los saberes ancestrales, revalorizan conocimientos especializados y crean espacios de reexistencia, donde la agroecología cumple un rol cada vez mayor (Svampa, 2021a).

Hemos dicho que en América Latina no existe el imaginario del New Deal, o del Plan Marshall, es decir, de programas de reconstrucción después de una gran crisis, ya sea a gran escala o a escala regional. Cabe añadir que una de las pocas instituciones regionales presentes en el debate durante la pandemia de la COVID-19 fue la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que considera que no es posible desarrollar una política de austeridad. La crisis de la pandemia dejó claro que la política fiscal es una de las herramientas para hacer frente a los choques sociales y macroeconómicos. Asimismo, es necesario consolidar el impuesto sobre la renta de las personas físicas y jurídicas, y ampliar el alcance de los impuestos sobre la riqueza y la propiedad a la

economía digital, y los correctivos, tal como los impuestos ambientales (de modo transicional) y los relacionados con la salud pública. La propuesta de la CEPAL incluía también una recomendación a los gobiernos latinoamericanos para que implementaran una renta básica universal de forma gradual, incorporando primero a los sectores más afectados por la pandemia.

Otras propuestas —como el Pacto Ecosocial e Intercultural del Sur (2020)¹⁸— apuntan a promover discusiones que nos alertan sobre la gravedad de la crisis climática y la expansión del neoextractivismo, lo cual requiere avanzar en propuestas de transición de la mano de un paradigma energético renovable, descentralizado, desmercantilizado y democrático. En América Latina es necesario desconectar las economías y sociedades, más aún, las mentes, del paradigma de los combustibles fósiles. Transición y transformación, pues se trata de avanzar en un cambio del sistema energético, algo que no ha sido posible ni pensable en un contexto en el cual la visión eldoradista y la ceguera epistémica asociada a los combustibles fósiles obstruye la posibilidad de ampliar la mirada, de proyectar imaginarios alternativos y sustentables en torno a la energía. Aunque el recurso esté disponible, los impactos de los combustibles fósiles ligados al cambio climático instalan un límite ecológico. En la actualidad, crecen los movimientos globales de desinversión en combustibles fósiles, y las propuestas de dejar el combustible en el subsuelo, al tiempo que se multiplican las experiencias locales en torno a la energía limpia y sustentable. Asimismo, se trata de avanzar en términos de democratización, pues la energía es un derecho humano, y una de las principales tareas en una región tan desigual como América Latina es terminar con la pobreza energética, que golpea a las barriadas populares, y abarca también a sectores de las clases medias.

En segundo lugar, el Pacto Ecosocial del Sur cuestiona el actual modelo alimentario. América Latina debe apuntalar desde el Estado y la sociedad una nueva ruralidad, basada en un paradigma agroecológico-biocéntrico, que promueva la soberanía alimentaria. El modelo de agronegocios imperante, que requiere poca

¹⁸ Se trata de una propuesta promovida por diferentes activistas, intelectuales y organizaciones sociales de países como Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú, Venezuela y Chile, vinculados a las luchas ecoterritoriales del continente, entre los cuales se encuentra la autora de este documento. El Pacto Ecosocial fue lanzado en junio de 2020, y presenta diferentes inflexiones y agendas, según los países y articulaciones sociales logradas. Sus ejes son el paradigma de los cuidados, la articulación entre justicia social y justicia ecológica (renta básica, reforma tributaria integral y suspensión de la deuda externa); la transición socioecológica integral (energética, alimentaria y productiva), y la defensa de la democracia y la autonomía (en clave de justicia étnica y de género). Se trata de una plataforma colectiva que invita a construir imaginarios sociales, acordar un rumbo compartido de la transformación y una base para plataformas de lucha en los más diversos ámbitos de nuestras sociedades (<https://pactoeosocialdelsur.com/>).

mano de obra, depende de los agroquímicos, destruye bosque nativo y produce forraje para ganado, es cada vez más cuestionado por su concentración, insustentabilidad y sus impactos sobre la salud. En la región existe una economía popular de base campesina e indígena muy consolidada. Asimismo, la agroecología es una ciencia y un movimiento social en expansión vertiginosa. Incluso en un país tan sojizado como Argentina se han creado redes de municipios y comunidades que fomentan la agroecología y los alimentos sanos y sin agrotóxicos, con menores costos y menor rentabilidad, que emplean más trabajadores.

En tercer lugar y vinculado con lo anterior, se torna necesario repensar el modelo urbano, pues el Antropoceno como crisis es también un Urbanoceno. América Latina es la región más urbanizada del planeta —con un 80%— frente a Asia (50%) y África (40%), en la cual se extienden ciudades planificadas por y para la especulación inmobiliaria, cuya contracara es la emergencia habitacional y la insuficiencia de espacios verdes. Ciudades dominadas por la dictadura del automóvil, con transportes públicos saturados y escasas líneas ferroviarias. Durante la etapa de aislamiento preventivo a causa de la COVID-19, las metrópolis latinoamericanas se transformaron en una trampa mortal, sobre todo para las poblaciones vulnerables, hacinadas y privadas de los servicios básicos. Es necesario promover el arraigo en las ciudades pequeñas y medianas, garantizando tierra para pequeños y medianos productores de alimentos con cordones verdes que provean alimentos frescos y baratos a toda la población, acorde a las demandas de soberanía alimentaria.

Todos estos procesos de reterritorialización ilustran una narrativa político-ambiental asociada al Buen Vivir, los bienes comunes, la ética del cuidado y la transición justa, cuya clave es tanto la defensa de lo común y la recreación de otro vínculo con la naturaleza como la transformación de las relaciones sociales.

6. A modo de cierre, riesgos y oportunidades

En este último apartado se llevará a cabo una síntesis acerca de algunos riesgos y oportunidades vinculados a la transición ecosocial en América Latina.

6.1. Riesgos

La transición energética y la transición productiva constituyen un desafío civilizatorio para el conjunto de las sociedades, mucho más en países capitalistas dependientes y periféricos, con grandes restricciones económicas y tecnológi-

cas, cuya inserción internacional se realiza a través de la exportación de materias primas. En esa línea, la región latinoamericana continúa siendo vista como un gran reservorio de recursos naturales —críticos y estratégicos— a la hora de encarar los cambios necesarios para afrontar la crisis climática y ecológica. Esto vale tanto para la visión que las potencias globales (China, Unión Europea, Estados Unidos, Rusia) tienen de América Latina, como para la clase política y económica dominante de la región.

Así, si bien es cierto que todos los países de la región han ido definiendo metas de descarbonización vinculadas a los compromisos contraídos en el Acuerdo de París (2015) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹⁹, y todos promueven las energías renovables no convencionales (eólica y solar), la agenda extractivista se ha ampliado. Pocos países de la región cuentan con una hoja de ruta consistente —en términos de políticas públicas— respecto de la transición energética, y los más avanzados son aquellos que no poseen recursos fósiles, tales como Costa Rica, Chile y Uruguay²⁰. Ninguno de los países, por otro lado, ha venido avanzando de modo coherente en una agenda productiva asociada a la agroecología y prácticas de restauración, sostenida por una política de Estado.

Es importante subrayar que la ampliación de la agenda extractivista incluye también las llamadas energías renovables. En nombre de la transición verde se está instalando un nuevo colonialismo energético que profundiza situaciones de despojo territorial y destrucción ecológica, como ya viene sucediendo en los territorios del litio e incluso con la madera de balsa. Así, la novedad es que al extractivismo ya existente se le suma un extractivismo verde, al servicio de una transición corporativa y transnacional, que beneficia a los países centrales. En consecuencia, en lugar de reducir la brecha entre los países pobres y los ricos, esto aumenta la deuda ecológica y se amplían aún más las zonas de sacrificio.

Es muy probable además que esta lógica extractiva-exportadora asociada al colonialismo energético se exacerbe aún más con la llamada “minería para la transición energética”, que ya se viene impulsando en América Latina, debido al incremento de la demanda de minerales como el cobre, níquel, cobalto y grafito para los automóviles eléctricos, así como para paneles solares y parques eó-

¹⁹ Por ejemplo, a principios de agosto de 2021, 17 países de América Latina y el Caribe —que representan más del 83% de las emisiones de la región— habían actualizado sus Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (CND), lo cual representaba un avance respecto de los compromisos anteriores (Samaniego *et al.*, 2022).

²⁰ Eso no significa que los países mencionados hayan avanzado hacia una concepción en términos de transición justa, o debatido acerca de los alcances sociales, regionales y geopolíticos de la transición. En este punto, coincidimos con Rabi, Pino y Fontecilla (2021).

licos, que se fabrican en China u otros países, y cuyo destino son mayormente los países del Norte global (World Bank, 2020).

Ahora bien, en nombre de la transición energética, suelen eludirse preguntas acerca de cuáles son los costos de seguir haciendo minería, hasta dónde es posible seguir acumulando daños ambientales y para quién servirá todo ello. Pocos parecen tener en cuenta que, no por casualidad, la minería a gran escala es la actividad extractiva más resistida en América Latina por las poblaciones indígenas y no indígenas (Svampa y Viale, 2020). Por ende, tal como se viene planteando, otro de los riesgos del extractivismo verde es el aumento de conflictos y de violación de derechos humanos. Recordemos que América Latina es también la zona más peligrosa para los activistas ambientales (el 60% de los asesinatos cometidos en 2016 y 2017 ocurrieron en América Latina). En 2020, último año de registro de Global Witness (2021), 227 activistas por la tierra y el ambiente fueron asesinados, la peor cifra desde que se tiene registro. Colombia volvió a ser el país con más ataques registrados, con 65 defensores asesinados. La minería y el agronegocio están a la cabeza de las actividades más letales para los defensores del ambiente²¹.

No olvidemos tampoco que América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo en cuanto a distribución del ingreso y la riqueza, pero es además el territorio donde se registra un mayor proceso de concentración y acaparamiento de tierras, gracias a la creciente expansión de la frontera agropecuaria, asociada al modelo de agronegocios. A esto hay que sumar que los proyectos de captura de carbono (Mercado de Carbono REDD+), además de contar con escasa regulación, también pueden generar una reactualización del problema del “acaparamiento de tierras” y de “cercamiento de los comunes”, ahora para la transición, afectando muy particularmente a comunidades indígenas.

Por otro lado, las propias resoluciones en materia energética provenientes de los países y bloques centrales generan un atraso en la agenda de descarbonización. Tanto Estados Unidos como la Unión Europea consideran el gas natural, la energía nuclear y las megarrepresas, entre otros, como combustible puente y/o energías limpias, lo cual ha ido generando un glosario de falsas soluciones acerca de la transición verde. Todo ello abona la expansión del modelo de combustibles fósiles (en especial energías extremas, como el gas del *fracking*

²¹ Al momento de escribir estas líneas, todavía resuena el horrendo asesinato en Brasil, en junio de 2022, de Bruno Pereira y Don Phillips, ambos defensores de la Amazonía, una de las fronteras de muerte en la región, en donde se entremezclan y potencian los diversos extractivismos con los intereses privados y la complicidad estatal.

y la explotación hidrocarburífera *offshore*), hecho acentuado por el actual escenario global de crisis energética. A esto se suma que, en definitiva, la transición energética no es leída en términos de emergencia social por parte de las élites políticas y económicas latinoamericanas. Más allá de las recurrentes declaraciones acerca de la gravedad de la crisis climática, los diferentes gobiernos de la región suelen tener un punto ciego común, al disociar la crisis climática del extractivismo y los modelos de desarrollo.

Así, el riesgo mayor es que la región continúe siendo hablada por el Norte, mientras avanza el colonialismo energético y los gobiernos del Sur compiten entre sí para obtener contratos internacionales para la producción y exportación de hidrógeno verde (el nuevo Eldorado a escala global), “minería para la transición” y litio para los autos eléctricos, todo ello sin tener en cuenta la soberanía energética de los países del Sur (en un mundo en crisis energética y rumbo a un proceso de desglobalización), ni la licencia social (frente a la destrucción de territorios y criminalización creciente de las poblaciones que resisten a los megaproyectos), ni los impactos locales (nuevamente América Latina es zona de sacrificio, ahora en nombre de la transición energética del Norte).

6.2. Oportunidades

Se cerrará este texto invitando a pensar algunas oportunidades que se abren en la escala regional, estatal y local.

Respecto de la escala regional, en el escenario de conflictividad global que atravesamos, una posibilidad es que se acentúe el proceso de desglobalización que arrancó con la pandemia, y que se ha expresado en la interrupción de la cadena global de ciertos suministros alimentarios, energéticos y tecnológicos. Esto podría abrir la oportunidad a la constitución de nuevos bloques regionales, que apunten a la producción y al autoabastecimiento (alimentario y energético), por fuera de los circuitos globales, desescalando la dependencia. La región cuenta con bienes y capacidades existentes (alimentarios y energéticos), a diferencia de otras latitudes.

Ciertamente, en este texto se ha subrayado el carácter anunciista de la retórica latinoamericanista de integración, así como el hecho de que los países de la región tienden a competir entre sí en la exportación de *commodities*, muy especialmente cuando estos bienes son considerados estratégicos a nivel global. Sin embargo, un quiebre tendencial de la globalización neoliberal, así como el agravamiento de la crisis climática, obligaría a adoptar nuevas políticas regio-

nales, saliendo de la estrategia reactiva de la competencia y la dependencia adaptativa al mercado global. Territorios como el litio y zonas ricas en biodiversidad como la Amazonía pueden servir de nuevas plataformas de integración, para pensar un horizonte de transición justa, con amplia participación de las comunidades, los diferentes Estados a través de políticas públicas y el campo científico-tecnológico. Respecto de la Amazonía, quisiera citar la reciente propuesta colombiana del Censat, junto con el Pacto Ecosocial del Sur y otras organizaciones, sobre la necesidad de construir “un frente de trabajo que incluya a Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil y Venezuela, para detener la extracción de hidrocarburos en la Amazonía, ecosistema fundamental para la vida en la Tierra, haciendo eco a los pueblos originarios que vienen denunciando la explotación petrolera, la deforestación, la construcción de represas y la expansión de cultivos de uso ilícito” (2022: 14). Esta posibilidad no es ajena a una nueva diplomacia regional, en sintonía con los progresismos de segunda generación —como los actuales gobiernos de Chile y Colombia—, que proponen otros debates, incorporando las problemáticas ambientales y la crisis climática a la agenda estratégica.

En segundo lugar, hay que hacer mención a la intervención de los Estados latinoamericanos en situaciones de emergencia social y económica. Durante la pandemia de la COVID-19, en todo el planeta, asistimos a un retorno y relegitimación de un Estado fuerte, promovido incluso por sectores liberales y conservadores refractarios. América Latina no fue una excepción, pues casi todos los países de la región adoptaron medidas económicas y sanitarias destinadas a contener la implosión social y sanitaria, en total unos 26 programas temporales de transferencias monetarias adoptados por 18 países de la región, entre los cuales destaca el caso de Honduras con la asistencia ofrecida a trabajadores independientes, el programa de transferencias Ingreso Solidario de Colombia, el incremento en el valor y la expansión de cobertura del Ingreso Familiar de Emergencia chileno, las nuevas disposiciones para la protección al empleo en Nicaragua, y el Ingreso Familiar de Emergencia para desocupados en Argentina, país donde incluso logró establecerse un impuesto extraordinario a la riqueza, por única vez, en 2021.

Aunque estas intervenciones no pueden compararse con aquellas políticas instrumentadas por los Estados del Norte global y en muchos casos los programas no pudieron extenderse más allá de 2020, constituyen una ilustración de la capacidad de intervención de los Estados latinoamericanos, en situaciones de emergencia social y económica. En esta línea, podría pensarse que —en la medida en que los diferentes países se vean en la necesidad de adoptar medidas

de emergencia frente al agravamiento de la crisis climática y los nuevos riesgos que estas impliquen (locales y globales)— esta tendencia estatalista, que reemergió durante la pandemia, se acentúe. Podría ser la oportunidad para la planificación de una nueva institucionalidad estatal, incluso —si pensamos en términos de nuevos horizontes societales— de un Estado ecosocial, que incorpore los riesgos ambientales²². Ello implicaría reformas más amplias (renta básica y reforma tributaria, reparto del trabajo, creación de empleos verdes y sistema nacional de cuidados, entre otros), pero también un cuestionamiento de la ideología del crecimiento económico, base del Estado de bienestar, como antiguo modelo de intervención sobre la sociedad. Todo ello no hace más que reforzar la idea de que es la economía la que debe adaptarse a la crisis climática y no al revés. Así, “un Estado Ecosocial debe poner en jaque las bases del Estado de bienestar, que por otro lado en los países del Sur nunca se consolidaron” (intervención de Lo Vuolo en el debate “¿Por qué necesitamos una renta básica? En busca de un nuevo régimen socio-ecológico global”, 10 de mayo de 2022).

Por último, no hay que olvidar el horizonte de las luchas ecoterritoriales. Tanto el rol de las nuevas narrativas relacionales —buen vivir, derechos de la naturaleza, justicia climática, transición justa— como el de las experiencias locales —ligadas a proyectos comunitarios de energía, como a la agroecología y las prácticas de restauración, en sociedades cada vez más golpeadas por el extractivismo y la crisis climática— pueden alimentar el cambio cultural, generando nuevos consensos sociales para la transición ecosocial. Dichos procesos de resiliencia se sitúan a contramano del sentido común hegemónico, así como de las visiones distópicas del colapso, y apuntan a la democratización y desconcentración del poder en los territorios.

Asimismo, hay que destacar que los movimientos socioambientales y ecoterritoriales vienen llamando cada vez más la atención sobre la necesidad de evitar las falsas soluciones del capitalismo verde, y de no subirse al carro de cualquier transición, si esta promueve un modelo corporativo, concentrado u orientado a la exportación, y no un modelo de democracia energética que garantice una transición justa para el Sur. La construcción de una agenda multiescalar de transición justa va emergiendo como una necesidad urgente, que reclaman cada vez más organizaciones y activistas socioambientales.

²² Ver la intervención de Ruben Lo Vuolo en el debate “¿Por qué necesitamos una renta básica? En busca de un nuevo régimen socio-ecológico global”, organizado el 10 de mayo de 2022 por el Pacto Ecosocial del Sur, en cooperación con el Institute for Policy Studies (Washington) y la Red Latinoamericana por la Renta Básica. Disponible en: <https://www.facebook.com/PactoEcosocial/posts/523171316130465>.

Tampoco es posible soslayar que varias de las crisis y levantamientos populares a los que asistimos en los últimos años en la región están vinculados a la quita de subsidios a los combustibles y el aumento de las tarifas (Chile en 2019, Ecuador en 2019 y 2022). Estas demandas exigen pensar en clave latinoamericana la articulación entre justicia social y justicia ambiental.

En suma, en cualquier ejercicio de transición justa el rol del Estado es fundamental, aunque no cualquier Estado. También es absolutamente imprescindible la lucha de las organizaciones sociales y comunitarias, aunque no solo a nivel local. Por último, todo ello hace necesario repensar desde el Sur global las posibilidades de nuevas alianzas y plataformas regionales de integración, en función de los enormes desafíos climáticos, socioecológicos y geopolíticos que hoy atravesamos.

Referencias bibliográficas

- ACCIÓN ECOLÓGICA (2021): “Balsa en Ecuador #4: Tala, siembra y tráfico de madera en el norte de Esmeraldas”, 04/05/2021. Disponible en: <https://www.accionecologica.org/balsa-en-ecuador-4-tala-siembra-y-trafico-de-madera-en-el-norte-de-esmeraldas/> (consultado el 20 de junio de 2022).
- ACNUDH (2018): “Comité ONU sobre derechos económicos, sociales y culturales emitió informe sobre Argentina”, Naciones Unidas. Disponible en: <http://acnudh.org/comite-onu-sobre-derechos-economicos-sociales-y-culturales-emitio-informe-sobre-argentina/>.
- AGENCIA TIERRA VIVA (2021): “Litio en Catamarca: un peligro para las lagunas altoandinas y la producción local”, 10 de junio. Disponible en: <https://agencia-tierraviva.com.ar/litio-en-catamarca-un-peligro-para-las-lagunas-altoandinas-y-la-produccion-local/>.
- ALBEMARLE (2019): “Albemarle y Consejo de pueblos atacameños exponen en Sustainable Mining 2019”. Disponible en: <https://www.albemarlelitio.cl/news/albemarle-y-consejo-de-pueblos-atacameos-exponen-en-sustainable-mining-2019> (consultado el 26 de junio de 2022).
- ANDRÉS, R. (2022): “Los medios latinoamericanos ven la transición energética solo desde una perspectiva económica y de negocios, según un estudio”, *el-diarioar.com*, 22/04/2022. Disponible en: https://www.eldiarioar.com/sociedad/medio-ambiente/medios-latinoamericanos-ven-transicion-energetica-perspectiva-negocios-economico-estudio_1_8926068.html.

- ANISGTEIN, C. (2022): “Los sindicatos frente a la crisis socioecológica y la Transición Energética”, en M. SVAMPA y P. BERTINAT (comps.): *La Transición Energética en la Argentina. Una hoja de ruta para entender los proyectos en pugna y las falsas soluciones*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 75-98.
- ARGENTO, M.; SLIPAK, A. y PUENTE, F. (2022a): “El litio y la acumulación por desfosilización en Argentina”, en M. SVAMPA y P. BERTINAT (comps.): *La Transición Energética en la Argentina. Una hoja de ruta para entender los proyectos en pugna y las falsas soluciones*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 189-212.
- (2022b): “Litio, transición energética, economía política y comunidad en América Latina”, *Ambiente, cambio climático y buen vivir en América Latina y el Caribe*, Clacso, Colección Becas de Investigación, pp. 441-521.
- BERTINAT, P. (2016): “Transición Energética Justa. Pensando la democratización energética”, *Análisis*, nº 1, FES, Uruguay. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/13599.pdf>.
- BERTINAT, P. y ARGENTO, M. (2022): “Perspectivas sobre energía y transición”, en M. SVAMPA y P. BERTINAT (comps.): *La Transición Energética en la Argentina. Una hoja de ruta para entender los proyectos en pugna y las falsas soluciones*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 49-74.
- BERTINAT, P.; CHEMES, J. y FORERO, L. (2020): “Transición energética. Aportes para la reflexión colectiva”, Buenos Aires, TNI - Taller Ecologista.
- BONNEUIL, Ch. y FRESSOZ, J. B. (2013): *L'Événement Anthropocène. La Terre, l'histoire et nous*, París, Seuil.
- CANTAMUTTO, M. y SCHOOR, M. (2021): “América Latina y el mandato exportador”, *Nueva Sociedad*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/el-mandato-exportador/>.
- CENSAT AGUA VIVA, PACTO ECOSOCIAL DEL SUR Y OTRAS ORGANIZACIONES (2022): “Disminución planeada de la dependencia fósil en Colombia. Entre el cambio cultural y la gestión participativa de la demanda”, Colombia, septiembre.
- CEPAL (2020): “Cepal propone avanzar hacia un ingreso básico para ayudar a la población más vulnerable a superar los efectos del coronavirus”, 12 de mayo. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-propone-avanzar-un-ingreso-basico-ayudar-la-poblacion-mas-vulnerable-superar#:~:text=La%20CEPAL%20propone%20la%20entrega,el%2034%2C7%25%20de%20la>.
- CHÁVEZ, D. (2015): “El significado, la pertinencia y el alcance de la democracia energética”, entrevista, TNI, Disponible en: https://www.tni.org/my/node/22330?content_language=es (consultado el 20 de junio de 2022).

- (2019): “Lo que el viento se llevó. Propiedad pública y transición energética en América Latina”, TNI. Disponible en: <https://www.tradener.org/wp-content/uploads/2019/10/ChavezTradener.pdf>.
- CHILE SUSTENTABLE (2019): “Cada tonelada de litio requiere la evaporación de 2 mil litros de agua”, OCMAL. Disponible en: <https://www.ocmal.org/cada-tonelada-de-litio-requiere-la-evaporacion-de-2-mil-litros-de-agua/> (consultado el 26 de junio de 2022).
- COLOMBIA SIN FÓSILES (2022): “Carta abierta de apoyo internacional. Hacia una propuesta desde el sur global para abandonar las energías fósiles”. Disponible en: <https://www.colombia-sin-fosiles.org/>.
- DEL VALLE GUERRERO, A. (2020): “Repensar la integración energética sudamericana frente a la incertidumbre de la integración regional y la integración energética global”, *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XXVI, n° 42, junio.
- DIAMOND, J. (2006): *Colapso. Por qué unas sociedades perduran y otras desaparecen*, Barcelona, Debate.
- EL INDEPENDIENTE (2018): “Bolivia crea la empresa estatal Yacimientos del Litio Boliviano”, 01/02/2018. Disponible en: <https://www.elindependiente.com.ar/pagina.php?id=163689> (consultado el 19 de enero de 2020).
- EL OBSERVADOR (2021): “Gobierno extenderá prohibición de uso de fracking para la extracción de petróleo”, 06/06/2021. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/gobierno-extendera-prohibicion-de-uso-de-fracking-para-la-extraccion-de-petroleo-202176151713>.
- EL PAÍS (2020): “La pandemia agranda la brecha en América Latina: ocho nuevos multimillonarios y 50 millones más de pobres”, 29/07/2020. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2020-07-29/la-pandemia-agranda-la-brecha-en-america-latina-ocho-nuevos-multimillonarios-y-50-millones-mas-de-pobres.html>.
- EL PERIÓDICO (2017): “Fuegos de sexta generación: el apogeo del incendio forestal”, 02/12/2017. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20171202/fuegos-sexta-generacion-apogeo-incendio-forestal-6432855>.
- FACULTAD DE CIENCIAS AGRONÓMICAS (2022): “Día Mundial del Agua 2022, Chile lidera la crisis hídrica en América Latina”, Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.agronomia.uchile.cl/noticias/184818/dia-mundial-del-agua-chile-lidera-la-crisis-hidrica-en-america-latina> (consultado el 20 de junio de 2022).
- FAO (2019): *El trabajo de la FAO sobre el Cambio Climático. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático 2019*, Roma, Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.fao.org/3/ca7126es/ca7126es.pdf>.

- FERNÁNDEZ, C. y MORALES BALCAZAR, R. (2021): “Dos caminos hacia la destrucción medioambiental: extractivismo verde en los salares de la Argentina y Chile”, Observatorio Plurinacional de los Salaros Andinos. Disponible en: <https://observatoriosalaros.wordpress.com/2021/06/16/dos-caminos-hacia-la-destruccion-medioambiental-extractivismo-verde-en-los-salaros-de-la-argentina-y-chile/>.
- FERNÁNDEZ DURÁN, R. y GONZÁLEZ REYES, L. (2018): *En la espiral de la energía*, Madrid, Libros en Acción.
- FORNILLO, B. (coord.) (2019): *Litio en Sudamérica. Geopolítica, energía y territorios*, Buenos Aires, El Colectivo.
- FORNILLO, B.; KAZIMIERSKI, M. y ARGENTO, M. (2022): “¿Transición Energética en el Cono Sur? Renovables, potencia público-social y neoextractivismo en la era del declive fósil”, en M. SVAMPA y P. BERTINAT (comps.): *La Transición Energética en la Argentina. Una hoja de ruta para entender los proyectos en pugna y las falsas soluciones*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 119-140.
- GRUPO DE GEOPOLÍTICA Y BIENES COMUNES (2019): *Triángulo del litio. Un área de disputa estratégica entre potencias globales en nombre de la transición energética*, Buenos Aires, Instituto de Estudios de América Latina y El Caribe-UBA.
- GRUPO ETC (2017): “¿Quién nos alimentará? ¿La red campesina alimentaria o la cadena agroindustrial?”, 3ª ed. Disponible en: https://www.etcgroup.org/es/quien_alimentara.
- GUTIÉRREZ RÍOS, F. (2022): “La transición energética en la prensa escrita argentina (2012-2019)”, en M. SVAMPA y P. BERTINAT (comps.): *La Transición Energética en la Argentina. Una hoja de ruta para entender los proyectos en pugna y las falsas soluciones*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 229-253.
- GLOBAL WITNESS (2021): “Last line of defense”, Disponible en: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/last-line-defence/>.
- HONTY, G. (2014b): “Potenciales emisiones de los hidrocarburos no convencionales”, Informe especial preparado para 350.org. Disponible en: <https://docplayer.es/86299723-Transiciones-energeticas.html>.
- KAZIMIERSKI, M. (2022): “Las ambivalencias de las energías renovables. Del programa RenovAr a la generación distribuida”, en M. SVAMPA y P. BERTINAT (comps.): *La Transición Energética en la Argentina. Una hoja de ruta para entender los proyectos en pugna y las falsas soluciones*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 213-228.
- LO VUOLO, R. (2021): “Cambio climático, políticas ambientales y regímenes de protección social. Visiones para América Latina”, CEPAL, Colección Doc. de

- proyecto. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36807/LCW607_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- MASCONTAINER (2022): “Litio: México busca asociarse con Argentina, Bolivia, Chile”, 06/05/2022. Disponible en: <https://www.mascontainer.com/litio-mexico-busca-asociarse-con-argentina-bolivia-chile/> (consultado el 20 de junio de 2022).
- MESSINA, P. (2019): “El modelo uruguayo muestra que no hay que fetichizar ninguna fuente de energía”, *OPSUR*. Disponible en: <https://opsur.org.ar/2019/04/04/el-modelo-uruguayo-muestra-que-no-hay-que-fetichizar-ninguna-fuente-de-energia/>.
- MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO (2020): *Desarrollo Productivo Verde. Un plan para incorporar una visión sostenible en toda la producción argentina*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/produccion/desarrollo-productivo-verde#:~:text=El%20Plan%20Desarrollo%20Productivo%20Verde,sostenible%2C%20inclusivo%20y%20ambientalmente%20responsable.>
- MINISTERIO DE ECONOMÍA (2022): *Energías Renovables: en 2021 se cubrió el 13% de la demanda y se incorporó 1 GW de potencia instalada*, 19 de mayo. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/energias-renovables-en-2021-se-cubrio-el-13-de-la-demanda-y-se-incorporo-1-gw-de-potencia#:~:text=En%202021%20se%20habilitaron%2026,a%20fuentes%20de%20energ%C3%ADas%20renovables.>
- MONDINO, T. (2022): “Boric y el litio: aires de cambio en Chile”, *Nodal*, 11/03/2022. Disponible en: <https://www.nodal.am/2022/03/boric-y-el-litio-aires-de-cambio-en-chile-por-tomas-mondino/> (consultado el 20 de junio de 2022).
- ONU (2019): *El Informe sobre la Brecha de Emisiones 2019. Reporte sobre el progreso de la acción climática*, Naciones Unidas. Disponible en: https://www.unep.org/interactive/emissions-gap-report/2019/report_es.php.
- OSPINA VALENCIA, J. (2022): “Transición energética en Colombia: ¿Fin del extractivismo?”, *DW*, 21/06/2022. Disponible en: <https://www.dw.com/es/transic%C3%B3n-energ%C3%A9tica-en-colombia-fin-del-extractivismo/a-62212751>.
- OXFAM (2016): *Unearthed, land, power and inequality in Latin America*. Disponible en: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-land-power-inequality-latin-america-301116-en.pdf.
- PACTO ECOSOCIAL E INTERCULTURAL DEL SUR (2020): Presentación: 24 de julio, Disponible en: <https://www.clacso.org/actividad/presentacion-del-pacto-social-ecologico-economico-e-intercultural-para-america-latina/>.
- PEREGALLI, A.; PANEZ, A. y AGUIAR, D. (2020): “20 años de IIRSA en América del Sur: ¿quién celebra ahora?”, *Nodal*. Disponible en: <https://www.nodal.am/2020/>

- 09/20-anos-de-iirsa-en-america-del-sur-quien-celebra-ahora-por-alessandro-peregalli-alexander-panez-y-diana-aguiar/ (consultado el 20 de junio de 2022).
- PITRON, G. (2021): “El impacto de los metales raros. Profundizando en la transición energética”, *Green European Journal*. Disponible en: <https://www.greeneuropeanjournal.eu/el-impacto-de-los-metales-raros-profundizando-en-la-transicion-energetica/> (consultado el 25 de junio de 2022).
- PROAÑO, M. (2021): “Sobre la salida a la crisis sanitaria y la necesidad de una transición socioecológica”, Blog Energía y Equidad. Disponible en: <http://energiayequidad.com/nota2/>.
- PÚBLICO (2020): “Los retos de Petro en Colombia: la paz con el ELN, frenar el narcotráfico y caminar hacia la transición energética”, 22/06/2020. Disponible en: <https://www.publico.es/internacional/retos-petro-colombia-paz-eln-frenar-narcotrafico-caminar-transicion-energetica.html#analytics-autor: listado>.
- RABI, V.; PINO, F. y FONTECILLA, F. (2021): *De la Transición a la Transformación*, Proyecto Transición Justa en Latinoamérica (TJLA), coordinado por ONG CERES, CEUS Chile y ONG FIMA, Santiago.
- SAMANIEGO, J. ET AL. (2022): “Panorama de las actualizaciones de las contribuciones determinadas a nivel nacional de cara a la COP 26”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/190), Santiago, CEPAL.
- SERVIGNE, P. y STEVENS, R. (2020): *Colapsología*, Barcelona, Arpa&Alfil Editores.
- SVAMPA, M. (2018): “Imágenes del fin. Narrativas de la crisis socioecológica en el Antropoceno”, *Nueva Sociedad*, nº 278, noviembre-diciembre.
- (2021a): “Feminismos ecoterritoriales en América Latina. Entre la violencia patriarcal y extractivista y la interconexión con la naturaleza”, Fundación Carolina, Documentos de Trabajo, nº 59 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/11/DT_FC_59.pdf.
- (2021b): “La pandemia desde América Latina. Nueve tesis para un balance provisorio”, *Nueva Sociedad*, nº 291.
- (2022): “Crisis socioecológica, léxico crítico y debates sobre las transiciones”, en M. SVAMPA y P. BERTINAT (comps.): *La Transición Energética en la Argentina. Una hoja de ruta para entender los proyectos en pugna y las falsas soluciones*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 25-48.
- SVAMPA, M. y SLIPAK, A. (2018): “Amérique latine entre vieilles et nouvelles dépendances: le rôle de la Chine dans la dispute (inter) hégémonique”, *Hérodote*, nº 171, año 4, pp. 153-166.

- SVAMPA, M. y VIALE, E. (2020a): *El colapso ecológico ya llegó. Cómo salir de los modelos de (mal)desarrollo*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- (2020b): “Nuestro Green New Deal”, *Anfibia*. Disponible en: <https://www.revistaanfibia.com/green-new-deal/>.
- (2022a): “Mitos y realidades sobre la aventura petrolera off shore”, *Eldiarioar.com*, 10/01/2022. Disponible en: https://www.eldiarioar.com/opinion/mitos-realidades-aventura-petrolera-off-shore_129_864_1548.html.
- (2022b): “Hacia un progresismo ambiental. Colombia y la renovación política de las izquierdas”, *Eldiarioar.com*, 21/06/2022. Disponible en: https://www.eldiarioar.com/opinion/progresismo-ambiental-colombia-renovacion-politica-izquierdas_129_9105136.html.
- SVAMPA, M. y BERTINAT, P. (2022): “Debates y Combates sobre la Transición energética”, en M. SVAMPA y P. BERTINAT (comps.): *La Transición Energética en la Argentina. Una hoja de ruta para entender los proyectos en pugna y las falsas soluciones*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 229-253.
- TAIBO, C. (2017): *Colapso: Capitalismo terminal, transición ecosocial, ecofascismo*, Madrid, Libros de Anarres.
- TELAM (2020): “La Argentina se comprometió a reducir un 26% las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030”, 31/12/2020. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202012/540222-efecto-invernadero-argentina.html#:~:text=Argentina%20se%20comprometi%C3%B3%20a%20reducir%20para%202030%20las%20emisiones%20de,los%20objetivos%20del%20Acuerdo%20de>.
- TÉLLEZ, A. (2020): “Panorama de la situación energética en América Latina”, Bogotá, Fundación Heinrich Böll.
- TOLEDO, V. (2012): “La agroecología en Latinoamérica: Tres revoluciones, una misma transformación”, *Agroecología*, n° 6, pp. 37-46. Disponible en: <https://revistas.um.es/agroecologia/article/view/160651>.
- (2013): “El metabolismo social: una nueva teoría socioecológica”, *Estudios de Historia y Sociedad*, vol. 34, n° 136, pp. 41-71.
- TRANSNATIONAL INSTITUTE - TALLER ECOLOGISTA (2019): “Transición energética: ¿corporativa o popular?”. Disponible en: <https://www.tni.org/es/publicacion/transicion-energetica-corporativa-o-popular>.
- TOOZE, A. (2022): “Definir la policrisis: de la imagen a la matrix de la crisis”, *Sin Permiso*, 26/06/2022. Disponible en: <https://www.sinpermiso.info/textos/definir-la-policrisis-de-la-imagen-a-la-matrix-de-la-crisis>.
- URUGUAY PRESIDENCIA (2021): “Uruguay promueve segunda transición energética mediante desarrollo del transporte eléctrico”, 05/11/2021. Disponible en:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/uruguay-promueve-segunda-transicion-energetica-mediante-desarrollo-del> (consultado el 25 de junio de 2022).

VERDES-MONTENEGRO, F. J. (2018): “La (de)securitización en UNASUR (2008-2016). Suramérica construyendo su dimensión de seguridad regional”, tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid.

WORLD BANK (2020): “Minerals for Climate Action: The Mineral Intensity of the clean Energy Transition”. Disponible en: <https://www.commddev.org/publications/minerals-for-climate-action-the-mineral-intensity-of-the-clean-energy-transition/>.

2. Necesidad de una transición energética justa con las personas y la naturaleza: una mirada a la transición energética europea

Lennys Rivera

Máster en Relaciones Internacionales (FLACSO-Ecuador) y especialista en transición energética

1. Introducción¹

La transición energética ya estaba en marcha a diferentes velocidades y niveles, pero en un escenario pospandemia y de guerra en Ucrania su necesidad se hace más evidente. La transición hacia energías renovables viene gestándose en un contexto de crisis de la globalización, de necesidad de un desarrollo sostenible y de descarbonización de las economías, marcado ahora por una coyuntura apremiante que suma complejidad a un orden mundial también en transformación.

La crisis de la globalización se manifiesta en una crisis climática, de desigualdad y de pérdida de biodiversidad; crisis que van de la mano y se retroalimentan, restando capacidad de resiliencia a los ecosistemas naturales y sociales. La vulnerabilidad al cambio climático difiere sustancialmente entre regiones y dentro de ellas, influenciada por las condiciones de los ecosistemas naturales y por patrones actuales e históricos de desigualdad y marginalidad. De esta forma, las personas más pobres, siendo las que menos han contribuido al cambio climático, son las más vulnerables a sus efectos.

El informe de 2022 sobre mitigación del cambio climático del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés)

¹ Este documento se enmarca en el proyecto conjunto entre Oxfam Intermón y la Fundación Carolina “Pactos sociales y transformación justa: visiones cruzadas desde América Latina y la Unión Europea sobre la triple transición”. Las opiniones vertidas en este documento corresponden a la autora y no reflejan posición institucional alguna.

señala que aún existe la posibilidad de mantener una trayectoria de 1,5 °C y así evitar los peores impactos del cambio climático, pero se requiere voluntad política para aumentar la ambición climática, así como del apoyo social y una reconducción de los flujos financieros. Esta ambición climática es parte integrante de la justicia social, porque mantener el aumento de la temperatura media global por debajo de 1,5 °C es también el escenario que permite una mayor reducción de los impactos del cambio climático sobre las personas más pobres y las generaciones futuras. No obstante, la transición acarrea implicaciones sobre países, trabajadores y poblaciones más expuestos a los sectores de combustibles fósiles, lo que conlleva el empleo de enfoques de transición justa.

La Unión Europea (UE) percibe la globalización, la digitalización y el cambio climático como algunas de las “turbulencias globales” que están afectando a la ciudadanía europea. Ante estas turbulencias ha planteado como respuesta un Pacto Verde Europeo, una estrategia explícita de crecimiento económico que tiene como objetivo lograr una Unión climáticamente neutra, moderna y sostenible a 2050. Como parte de este pacto, la Ley Europea del Clima (28 de junio de 2021) establece una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero del 55% a 2030 con respecto a 1990.

Para implementar este objetivo de reducción de emisiones, la Comisión Europea propuso el paquete de medidas *Fit for 55* (Objetivo 55) en julio de 2021, el cual incluye, entre otros, un incremento del 32% al 40% de fuentes de energía renovables en la combinación energética global para 2030. La guerra en Ucrania ha dejado en evidencia la alta vulnerabilidad de la economía europea a la importación de combustibles fósiles, y como respuesta la UE ha propuesto el Plan *REPowerEU* (mayo de 2022), el cual busca acelerar el cambio del modelo energético, a la vez que se refuerza el crecimiento económico y el liderazgo industrial europeo. Este plan busca reducir rápidamente la dependencia europea de los combustibles fósiles rusos y, partiendo de las propuestas del paquete *Fit for 55*, propone un conjunto adicional de medidas, entre ellas, incrementa el objetivo de energías renovables que pasa del 40% al 45% a 2030.

Si bien acelerar la producción de energías renovables es una de las principales acciones de mitigación de cambio climático, también es cierto que la demanda de materiales y suelo para el despliegue de las renovables puede generar amenazas a la biodiversidad que deben ser mitigadas. De ahí que sea necesario ahondar en la relación entre transición energética y protección de la naturaleza. También resulta necesario analizar si se está impulsando el proceso de transición que se necesita debido a la emergencia climática o estamos reproduciendo

el mismo sistema socioeconómico. Solo si se incorporan las metas de reducir la profunda desigualdad y la pérdida de biodiversidad como parte de la transición, se podrá decir que se ha hecho algo por virar el curso.

De ahí que este documento tenga como objetivo enunciar la complejidad de la implementación de la transición energética hacia las energías renovables en un escenario de despliegue acelerado y a gran escala como el actual, identificando elementos que permitan un desarrollo consistente y equilibrado, con respecto a los objetivos sociales y ambientales.

Para ello, se abordará en primer lugar la triple crisis, climática, ambiental y social, como reflejo de la crisis orgánica de la globalización. Seguidamente se presentará la evolución del concepto de transición justa a fin de identificar los elementos que pueden contribuir a una transformación justa. De igual forma, se abordarán las tendencias que marcan una nueva geopolítica centrada en las energías renovables, la relación entre transición energética y protección de la naturaleza, y entre extractivismo y materiales críticos necesarios para la transición. Finalmente se abordará el caso del Pacto Verde Europeo, su dimensión exterior, considerando la propuesta de mecanismo de ajuste de carbono en frontera (CBAM, por sus siglas en inglés), y el liderazgo europeo en finanzas sostenibles, la visión europea de la transición justa, las materias primas fundamentales necesarias para la transición europea y los impactos del *REPowerEU* en el proceso de transición energética europeo. Estos aspectos serán abordados teniendo en cuenta las relaciones con los países del Sur global, haciendo énfasis en América Latina, dado que la nueva estrategia exterior de la UE (mayo de 2022), que busca diversificar el suministro de materias primas, incluye esta región como parte de las nuevas asociaciones mutuamente beneficiosas de cadenas de valor.

El objetivo subyacente de este documento es identificar las utopías y distopías del proceso de transición energética, entendidas como oportunidades y riesgos, a fin de estimular el debate sobre posibles vías que permitan impulsar una transición que contribuya a un contexto más amplio de transformación justa.

2. Una triple crisis: climática, ambiental y social, como reflejo de una crisis estructural

La crisis orgánica de la globalización se manifiesta en una triple crisis: climática, de desigualdad y de pérdida de biodiversidad, crisis que van de la mano y restan capacidad de resiliencia a los ecosistemas naturales y sociales. La crisis de pér-

dida de biodiversidad y la crisis climática se vinculan a un modelo de desarrollo socioeconómico insostenible que alimenta y agudiza la desigualdad.

Según el Informe Planeta Vivo 2020, entre 1970 y 2016, las poblaciones de especies de vertebrados se han reducido en una media del 68% a nivel mundial, un 8% más con respecto a 2018, pero esta disminución no se está produciendo al mismo ritmo. En regiones como América Latina, la reducción es mayor, con un promedio del 94%, mientras en Estados Unidos y Canadá el promedio es de 33%, y en Europa y Rusia de 24% (WWF, 2020). Entre los principales factores que desencadenan esta degradación se encuentran los cambios en el uso del suelo asociados a la producción de alimentos y la explotación exacerbada de recursos naturales, vinculados a un modelo insostenible de producción y consumo global.

Entre 2011 y 2020 la temperatura global de la superficie del planeta ha alcanzado 1,1 °C respecto al periodo preindustrial, la humanidad sufre las consecuencias del incremento de la intensidad y frecuencia de los fenómenos climáticos, y a menos que se reduzcan a gran escala las emisiones de efecto invernadero, será cada vez más difícil mantenerse en una trayectoria que no supere 1,5 °C o incluso 2 °C como establece el Acuerdo de París. El Informe del IPCC sobre la física del clima señala que en las próximas décadas los cambios climáticos aumentarán en todas las regiones, generando a su vez cambios en diferentes sistemas: vientos, nieve, hielo, humedad, sequedad, zonas costeras y océanos (IPCC, 2021a).

No obstante, la vulnerabilidad al cambio climático difiere sustancialmente entre regiones y, dentro de ellas, influenciada por las condiciones de desarrollo, el uso insostenible de los suelos y los océanos, los medios de vida y actividades económicas sensibles al clima, así como por los patrones actuales e históricos de desigualdad y marginalidad. Según el Informe del IPCC sobre impactos, adaptación y vulnerabilidad, aproximadamente entre 3.300 y 3.600 millones de personas a nivel mundial son muy vulnerables al cambio climático. Las regiones y las personas con condiciones más limitadas de desarrollo están más expuestas a los riesgos climáticos, y los principales focos de alta vulnerabilidad humana se encuentran en África Occidental, Central y Oriental, Asia Meridional, Centroamérica y Sudamérica, los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y el Ártico (IPCC, 2022a: 14).

La desigualdad no solo exagera la vulnerabilidad ante el cambio climático sino que también es un desencadenante que ha contribuido al incremento de los niveles de emisiones de dióxido de carbono. Oxfam y el Instituto del Medio Ambiente de Estocolmo (SEI, por sus siglas en inglés) han estimado que en el periodo

1990-2015, cuando las emisiones anuales registraron un aumento del 60% y las emisiones acumuladas se duplicaron, el 10% más rico fue responsable del 52% de las emisiones acumuladas y consumió el 31% del presupuesto global de carbono, mientras el 50% más pobre generó solo el 7% de las emisiones acumuladas y consumió apenas el 4% del presupuesto de carbono (Gore, 2020: 2). Cerca de dos tercios de ese 10% más rico vive en países desarrollados (IPCC, 2021b: TS21).

Las personas más pobres, siendo las que menos han contribuido al cambio climático, son las más vulnerables a sus efectos, y los más ricos —en especial los de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)— tienen una mayor responsabilidad en el nivel de emisiones de dióxido de carbono. Aun cuando las emisiones de los países emergentes son elevadas y están aumentando, las emisiones de los más ricos y de los más pobres de estos países son inferiores a las de los más ricos y los más pobres de los países OCDE (Oxfam, 2015: 2). De hecho, las emisiones por consumo de estilo de vida de las personas de renta media y más pobres en los países emergentes son entre 5 y 50 veces inferiores con respecto a este mismo rango en los países de renta alta (IPCC, 2021b: TS21).

2.1. Se requiere de una acción climática ambiciosa

El informe sobre mitigación del cambio climático del IPCC (2022) señala que aún existe una pequeña ventana de oportunidad para mantener una trayectoria del 1,5 °C y así evitar los peores impactos del cambio climático, pero se requiere aumentar la ambición de los objetivos climáticos de reducción de emisiones, para lo cual es fundamental una amplia voluntad política y social, así como flujos financieros que se movilizan hacia esta ambición climática.

De acuerdo con el IPCC, entre 2010 y 2019 las emisiones antropogénicas netas de gases de efecto invernadero (GEI) globales son las mayores en la historia de la humanidad (IPCC, 2021b: TS12). Aun cuando se cumplan las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) actualizadas hasta el 31 de octubre de 2021, se siguen superando con creces las trayectorias coherentes con el objetivo de 1,5 °C, lo que podría conducir a un calentamiento global medio de 2,4 °C a 3,5 °C en 2100 (IPCC, 2021b: TS28).

Para mantenerse en la senda del 1,5 °C se debería alcanzar el pico de las emisiones de GEI a nivel global antes de 2025, reducir estas emisiones en un 43% para 2030 y alcanzar las emisiones netas de dióxido de carbono a 2050 y, aun así, es muy probable que se supere temporalmente el umbral de 1,5 °C, pero se podría volver a esta senda a finales de siglo (IPCC, 2022b: 2).

Sin una reducción acelerada y profunda en todos los sectores no será posible limitar el calentamiento global a 1,5 °C. En especial se requiere una profunda transformación del sector energético en los próximos 30 años, impulsado por la reducción del consumo de combustibles fósiles, el aumento de la producción de energía renovable y el incremento de la electrificación. Los sistemas de energía neta cero compartirán algunas características generales, pero en lo específico dependerá de las circunstancias de cada país (IPCC, 2021b: TS52).

La transición hacia sistemas energéticos y economías neutras en carbono impactan en diferentes formas y niveles a países y trabajadores relacionados con las industrias de combustibles fósiles, pero también a los agentes y territorios vinculados al despliegue de renovables y a la población en general, haciendo necesaria la incorporación de enfoques de transición justa.

2.2. La equidad y la justicia como pivot de la transición

La equidad y la justicia deben ser eje vertebrador de la transición. Integrar estos principios permite comprender las diferencias en cuanto a responsabilidad en la contribución de emisiones, el grado de vulnerabilidad y exposición a los impactos, pero también una aproximación a la distribución de los costes y beneficios de la transición, y una comprensión de las capacidades desde las cuales parten países y personas. Esta aproximación desde la equidad y la justicia favorece una acción climática orquestada.

De acuerdo con el informe sobre mitigación del cambio climático del IPCC, la justicia y la equidad son importantes para la eficacia de la política climática y para alcanzar el apoyo para una descarbonización profunda, pero también para evitar que se socave la cohesión social y la estabilidad. La transición genera impactos distributivos en la estructura económica y en el empleo, por lo cual el concepto de transición justa se ha convertido en un “punto focal” a nivel internacional (IPCC, 2021b: TS5 y TS36).

El concepto de transición energética justa se interrelaciona con los de justicia energética y justicia climática. Aunque sus alcances son diferentes no pueden desligarse, requieren de principios como la solidaridad internacional e intergeneracional, y de una planificación inclusiva y abierta para obtener resultados verdaderamente justos (WWF, 2021: 3). Para este documento, la justicia energética y la justicia climática son dimensiones de la justicia social. La justicia energética comprende los efectos distributivos de la política energética y la participación e inclusión de las demandas de los colectivos más afectados (García-

García, Carpintero y Buendía, 2020). La justicia climática comprende la responsabilidad presente e histórica en los niveles de calentamiento global, derechos humanos, derechos ambientales y un reconocimiento de las necesidades de las generaciones futuras (Schlosberg y Collins, 2014).

Los más pobres son los más vulnerables a los impactos del cambio climático y también al incremento de la factura energética. Por ello, las transiciones energéticas se encuentran atravesadas por cuestiones de justicia social. Pero al mismo tiempo, sin ambición climática, las transiciones energéticas no son justas, porque mantener el aumento de la temperatura media global por debajo de 1,5 °C es el escenario que permite una mayor reducción de los impactos del cambio climático sobre las personas más pobres y las generaciones futuras (WWF, 2021: 3).

En un contexto de triple crisis, la transición energética requiere integrar, además de la visión de la justicia social, la de una justicia con la naturaleza, implicando una transformación del orden económico y social a escala global.

2.3. Una perspectiva crítica de la transición energética y la transición justa

La transición energética y la transición justa han sido consideradas comúnmente en el campo de las relaciones internacionales y la economía política internacional bajo el espectro de las transiciones “socio-técnicas”, centradas en una concepción técnico-económica y gerencial de los procesos (Newell y Mulvaney, 2013; García-García, Carpintero y Buendía, 2020). No obstante, cada vez más, estas transiciones son abordadas desde la aproximación de la justicia social y ambiental, a fin de evitar que los intentos por mitigar la crisis climática reproduzcan o profundicen las desigualdades sociales y ambientales (Newell y Mulvaney, 2013; Goldthau y Sovacool, 2011).

Just Transition Research Collaborative (JTRC), proyecto que aglutina a expertos de la academia y de la sociedad civil, ha identificado cuatro enfoques de la transición justa basados en su nivel de transformación del sistema económico y político, que van desde “statu quo” (reverdecimiento voluntario del sector empresarial y creación de empleo para los sectores impactados); “reforma de la gestión” (creación de nuevas normas que incluye la inversión pública y privada para la generación de empleo); “reforma estructural” (cambios en las instituciones, gobernanza y propiedad social de los activos), y “transformación” (modificación de las estructuras que reproducen y aumentan las injusticias ambientales y sociales) (JTRC, 2018).

En un contexto de crisis múltiple que demanda una profunda transformación del orden económico y social, la transición energética, y en concreto la tran-

sición justa, requiere ser abordada desde una perspectiva histórica y crítica, y ello pasa por comprender que es un concepto en evolución, cuyo alcance y contenido es disputado, pues contiene en sí una agencia histórica transformadora.

La perspectiva crítica de las relaciones internacionales y de la economía política internacional permite un análisis históricamente situado que busca cuestionar el orden prevaleciente. Desde este marco, un concepto no puede desvincularse de su contexto histórico, pues no solo lo vacía de contenido sino lo despoja de su capacidad para aprehender y desvelar alternativas de transformación (Cox, 1981).

De esta forma, el concepto de transición justa se encuentra en evolución y abarcaría las ideas desplegadas por los movimientos obreros en la década de los años ochenta (Stevis, Edouard y Krause, 2020), pero también, en un sentido más contemporáneo, es un concepto que agrupa diversas demandas reivindicatorias de diversos colectivos ante un proceso de globalización avasallador.

La contribución del movimiento obrero ha dado lugar a documentos como las *Directrices de política para una transición justa* adoptadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2015, referencia internacional en la materia, que aborda el trabajo decente, la inclusión social, la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible. Asimismo, estudios de casos sobre transición justa en los países desarrollados han abordado la generación de empleo verde, digno y justo (García-García, Carpintero y Buendía, 2020).

Desde los países en desarrollo se aportan otros aspectos como las demandas de transferencia tecnológica, las asimetrías Norte-Sur, el conocimiento ancestral, la deforestación y monocultivos, la articulación de demandas entre trabajadores, campesinos, pueblos indígenas, ecologismo y feminismo, y la contención de la transición hacia modelos extractivistas (Wyczykier y Anigstein, 2019; Álvarez, Cabrera, Christiansen y Maffei, 2020).

Desde organismos internacionales como la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA, por sus siglas en inglés), se emplea el concepto de transformación energética para significar que la transición hacia las renovables comprende, además de un cambio en el uso de los combustibles, “una transformación más profunda de los sistemas energéticos globales con implicaciones sociales, económicas y políticas que va mucho más allá del sector energético” (Global Commission on the Geopolitics of Energy Transformation, 2019: 14). Y esta transformación energética, junto con la desigualdad y la sostenibilidad medioambiental, se encuentra entre los elementos que “remodelarán” la geopolítica del siglo XXI (Global Commission on the Geopolitics of Energy Transformation, 2019: 24).

2.4. De una “transición justa” a una “transformación justa”

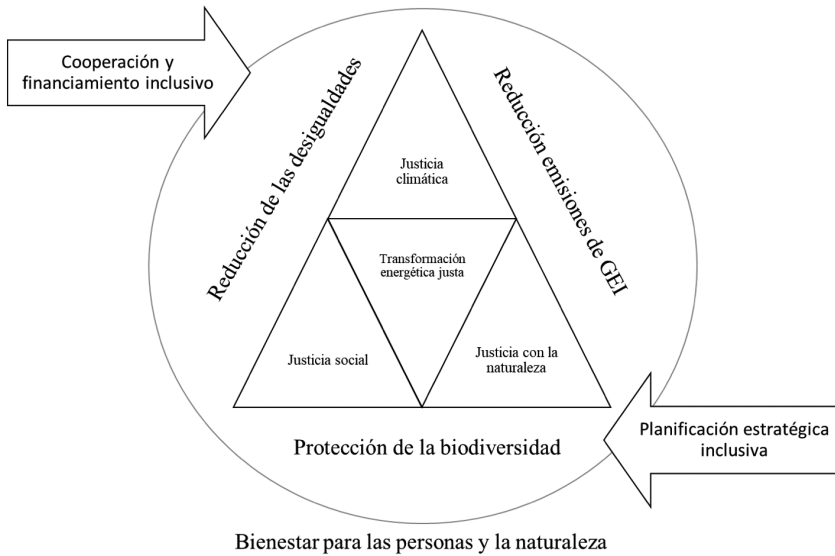
La acción climática tiene como objetivo mantenernos dentro de límites planetarios seguros para el desarrollo presente y futuro de la humanidad. Debido a que la energía es responsable de más del 75% de las emisiones de GEI, la transición hacia las energías renovables es uno de los principales medios de acción climática. El contexto histórico actual demanda que esta transición energética sea justa con los trabajadores y con la población afectada, pero también que en este proceso se evite reproducir las desigualdades e injusticias sociales y ambientales, a fin de impulsar un marco más amplio de transformación económica y social hacia un futuro más justo y sostenible (sin justicia no hay sostenibilidad).

Impulsar transiciones energéticas que promuevan sinergias entre los objetivos medioambientales, económicos y sociales puede contribuir a un futuro neutro en carbono, justo y sostenible, un futuro en el que las personas y la naturaleza puedan vivir en armonía, sin dejar de lado las necesidades de las generaciones futuras (WWF, 2021: 2-3). En la construcción de estas sinergias, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) desempeñan un papel dinamizador, al impulsar cambios sistémicos en el sector energético asociados al cumplimiento de los ODS.

WWF (2021) plantea algunos elementos que pueden configurar y habilitar un enfoque de transformación energética justa, partiendo de la ambición climática y considerando como elementos habilitadores la política económica y social, la protección de la biodiversidad, y la cooperación internacional y las finanzas; y como vehículos o principios para llevar a cabo la transformación energética justa los conceptos de justicia climática y transición justa, a los que se suman las NDC como herramienta de este enfoque holístico, integrador y cooperativo (a nivel local, regional e internacional) (WWF, 2021: 3-4).

Este documento de trabajo parte de dicha propuesta para formular un enfoque de transformación energética justa donde se integren la justicia climática, la justicia social y la justicia con la naturaleza como principios y elementos rectores que eviten reproducir injusticias y proporcionen estabilidad a los cambios generados en el sector energético y la estructura económico-social en el largo plazo. En este sentido, los proyectos de transición deben incorporar, además de indicadores de reducción de emisiones de GEI, indicadores y objetivos de reducción de desigualdades y de conservación de la biodiversidad para ser viables, para generar un círculo virtuoso entre los objetivos climáticos, sociales y de biodiversidad (ver Gráfico 1).

GRÁFICO 1. Elementos de un enfoque de transformación energética justa



Fuente: Elaboración propia.

Además de integrativo, este enfoque debe ser cooperativo, solidario e inclusivo. Hacia lo interno, debe impulsar y mejorar la planificación sistémica y estratégica, considerando los delicados equilibrios sociales y ambientales actuales y prospectivos; y hacia lo externo, una cooperación y financiación internacional que considere la visión de la población y facilite la autodeterminación y el logro de los objetivos económicos y sociales de los países involucrados. Este enfoque contribuiría en última instancia al bienestar de las personas y la naturaleza (ver Gráfico 1).

Una forma de dar operatividad a este enfoque (pasar del compromiso a la acción) implicaría al menos tres acciones: el establecimiento de NDC ambiciosas, que se integren a la arquitectura política e institucional de los países (*top-down*); el desarrollo de diagnósticos a nivel local participativos integrados a un contexto nacional y regional sobre las necesidades y oportunidades de la transición socioambiental para la conformación de estrategias consensuadas e inclusivas de transición (*bottom up*), y la promoción de una cooperación internacional como un medio que identifique vías de desarrollo sostenible que permitan mejorar la ambición de una mitigación climática alineada con los ODS (IPCC, 2021b: TS5).

2.5. Una nueva geopolítica centrada en las energías renovables

De acuerdo con IRENA, el creciente desarrollo de las energías renovables está impulsando una transformación energética global con importantes implicaciones geopolíticas. Por ello, en 2018, con el apoyo de Alemania, Noruega y Emiratos Unidos convocaron a una Comisión Global sobre Geopolítica de la Transformación Energética conformada por líderes procedentes de diferentes geografías y con diversos perfiles, con el objetivo de identificar elementos e ideas que permitieran anticipar y navegar en este nuevo contexto geopolítico (Global Commission on the Geopolitics of Energy Transformation, 2019: 6-7) .

Las renovables transformarían la geopolítica porque difieren en diversos aspectos de los combustibles fósiles: están disponibles en la mayoría de los países; toman la forma de flujos, más que de existencias; pueden desarrollarse a casi cualquier escala y se prestan a la descentralización. Teniendo en cuenta estos aspectos, la Comisión presentó un mapeo de tendencias considerando los posibles impactos en las relaciones de poder, comercio y relaciones de conflicto para los próximos años (Global Commission on the Geopolitics of Energy Transformation, 2019: 12 y 23).

En el mapeo de actores se visualizan tres tipos de países líderes: países con un alto potencial de generación renovable y exportadores significativos de electricidad o combustible renovable; países ricos en minerales críticos integrados a cadenas mundiales de producción con políticas y marcos de gobernanza adecuados, y países líderes en innovación tecnológica, con China como el país mejor posicionado. Otros actores serían las corporaciones, los ciudadanos y las ciudades por la descentralización de los sistemas energéticos. Para 2050, el 70% de la población mundial viviría en ciudades, las ciudades consumirían cerca de dos tercios de la energía generada y producirían el 70% de las emisiones de carbono del mundo. Esta dispersión del poder tendría importantes implicaciones para el papel del Estado nación (Global Commission on the Geopolitics of Energy Transformation, 2019: 39-40 y 43-44).

Además del mapa de actores, también se configuran nuevas alianzas y flujos comerciales en torno a redes eléctricas regionales, adquiriendo mayor importancia el control de las redes físicas y virtuales, emergiendo los posibles cortes de electricidad como arma geopolítica, lo que se vería contrarrestado por el intercambio de flujos bidireccionales. En cuanto a los conflictos, señalan las preocupaciones sobre los biocombustibles y sus impactos en el medioambiente y en el sector de los alimentos; la ciberseguridad y la protección de las redes; los

posibles “cuellos de botella” y el aumento de la demanda de los minerales y metales críticos para la producción de las tecnologías renovables que plantea complejas cuestiones de soberanía y gobernanza. Estas amenazas serían matizadas por arreglos institucionales, normativos o desarrollos tecnológicos (Global Commission on the Geopolitics of Energy Transformation, 2019: 45-59).

De esta forma nos encontramos en el preludio de un nuevo mundo, pero en este preludio no puede olvidarse que, a la par que se conforma y refuerza el entramado de actores y relaciones internacionales en torno a las energías renovables, y las diversas transiciones energéticas tienen lugar, simultáneamente persisten las relaciones e interdependencias asociadas a los combustibles fósiles, y ambos procesos con energías renovables y combustibles fósiles se enmarcan en un escenario de límites sociales y planetarios. El estudio de IRENA no aborda los impactos en la naturaleza o los conflictos sociales que pueden emerger a partir de la explotación de minerales críticos y por el uso de territorios para el despliegue de renovables.

2.6. Transición energética y protección de la naturaleza

Es necesario ahondar en la relación entre transición energética y protección de la naturaleza. Si bien acelerar la producción de energías renovables es una de las principales acciones de mitigación de cambio climático y con ello se reducen los impactos de este en la biodiversidad, también es cierto que la demanda de materiales y suelo para la producción de energías renovables puede generar amenazas a la naturaleza que deben ser abordadas y mitigadas.

De acuerdo con el Panel Internacional de Recursos, los sistemas de energía renovable tienen considerables beneficios directos para la salud y la reducción de las emisiones de GEI. Sin embargo, el despliegue de las renovables puede tener también algunas contrapartidas relacionadas con el uso de la tierra, agua y materiales (metales y minerales) necesarias para su producción que deberán tenerse en cuenta y minimizarse (UNEP, 2016: 3).

Una parte importante de las zonas mineras coincide con zonas de interés relevante para la conservación. Cerca de 50 millones de km² de la superficie terrestre están influidos potencialmente por la minería, el 8% de esta superficie coincide con áreas protegidas, el 7% con áreas clave para la biodiversidad y el 16% con espacios naturales remanentes. El 82% de estas zonas corresponde a materiales necesarios para la producción de energía renovable, y las Áreas Protegidas y los Espacios Naturales Remanentes contienen una mayor densidad de este tipo de minas (Sonter, Dade, Watson y Valenta, 2020: 1).

Comprender urgentemente la magnitud de los riesgos de la minería para la biodiversidad resulta relevante, pues, además de la influencia directa sobre los ecosistemas, también puede afectar los esfuerzos y objetivos de mitigación del cambio climático.

Entre 1970 y 2017 la extracción anual mundial de materiales se triplicó y sigue creciendo. La extracción de recursos y la transformación de materiales, combustibles y alimentos ha sido responsable de aproximadamente la mitad de las emisiones de GEI y de más del 90% de la pérdida de biodiversidad y del estrés hídrico (Comisión Europea, 2019: 8). Sin embargo, las amenazas del despliegue de la minería asociado a las energías renovables sobre la biodiversidad no se están teniendo debidamente en cuenta en las políticas climáticas internacionales.

El informe del IPCC sobre mitigación hace mención a las disyuntivas entre despliegue de renovables y la protección de la naturaleza para el caso de la agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (AFOLU, por sus siglas en inglés) (IPCC, 2021b: TS84), pero no sobre las implicaciones de la minería asociada a la producción de las energías renovables sobre la biodiversidad. Estas implicaciones tampoco se están abordando en los debates globales en torno al Plan Estratégico de las Naciones Unidas para la Biodiversidad posterior a 2020 (Sonter, Dade, Watson y Valenta, 2020: 1).

Se necesita fortalecer políticas y planes para abordar y evitar explícitamente las amenazas actuales y futuras de la minería en lugares fundamentales para la conservación, al igual que incentivar la investigación sobre la comprensión sistemática, no solo de las amenazas potenciales, sino también de las consecuencias espacialmente explícitas de estas actividades sobre la biodiversidad a diferentes radios de los emplazamientos mineros y especialmente en los sistemas marinos (Sonter, Dade, Watson y Valenta, 2020: 4).

2.7. Planificación territorial de las energías renovables

Uno de los aspectos fundamentales para alcanzar un mix 100% renovable es la aceptación e inclusión social de su implantación en el territorio (Fundación Renovables, 2021: 5). Esta aceptación debe buscarse no solo con el objetivo de asegurar el despliegue acelerado de las renovables, tan necesario para evitar las peores consecuencias del cambio climático, sino también para evitar reproducir viejas prácticas de explotación e implantación de proyectos sin la suficiente integración y atención a las necesidades de los territorios.

La atención se ha orientado principalmente al establecimiento de objetivos climáticos ambiciosos y marcos regulatorios acordes. Ahora bien, la implementación de las renovables requiere al mismo tiempo que se desarrollen planes de integración y ordenación de los proyectos de energías renovables asegurando criterios de conservación de la biodiversidad y del medioambiente, al igual que la participación y la inclusión social (Fundación Renovables, 2021: 5).

Clave en este proceso es la planificación espacial estratégica vinculada a los planes y políticas de conservación, acompañada de una evaluación y gestión del impacto ambiental a nivel local, que busque minimizar los impactos y garantizar que las amenazas a la biodiversidad causadas por la producción de energías renovables no superen las amenazas evitadas por la mitigación del cambio climático. Además, los nuevos proyectos deben adherirse a los principios de la Jerarquía de Mitigación, es decir, se da prioridad a evitar los impactos sobre la biodiversidad siempre que sea posible, antes que a la compensación en otros lugares (Sonter, Dade, Watson y Valenta, 2020: 4).

La regulación debe fijar límites previos más allá de la declaración de impacto ambiental para abordar de forma preventiva los elementos que configurarán los proyectos de energías renovables: tamaños, disponibilidad y cambio de uso del terreno, relaciones con la Administración y las comunidades, intenciones del promotor una vez conseguidos los permisos (Fundación Renovables, 2021: 6).

Las renovables tienen características intrínsecas que permiten propiciar la ordenación territorial y la descentralización energética. Las renovables pueden desarrollarse a partir de consideraciones de inclusión territorial y con aceptación y participación social, pero se requiere un modelo previo de ordenación territorial que además de evaluar los límites y zonas adecuadas, permita la participación local (Fundación Renovables, 2021: 11).

Sin embargo, si no se toman las medidas necesarias de planificación territorial a tiempo, cada vez más se irá conformando una narrativa que vincule las renovables con actividades concentradas, invasivas y extractivas que puede ser aprovechada políticamente para frenar el proceso de transición.

2.8. Extractivismo y materiales críticos para la transición energética

El despliegue acelerado de la transición energética (vehículos eléctricos, redes eléctricas, turbinas eólicas y otras tecnologías verdes) podría encontrar un “cuello de botella” en la demanda de minerales críticos (cobre, litio, níquel, cobalto y las tierras raras).

Atendiendo a su propia naturaleza, la Agencia Internacional de Energía (IEA, por sus siglas en inglés) aborda esta situación desde la perspectiva de la seguridad energética. De acuerdo con la AIE (2021), los datos muestran un desajuste entre la disponibilidad de materiales críticos y la ambición climática “reforzada” de los países, y este desajuste podría ser superado mediante la acción conjunta de los gobiernos para reducir los riesgos de volatilidad de los precios y de interrupción de suministro de minerales y metales críticos. De no abordarse estas “vulnerabilidades potenciales” se podría descarrilar la ambición global de las transiciones energéticas. Aunque el escenario es diferente dependiendo del mineral (de sus niveles de demanda y oferta, y de la velocidad en la implementación de la transición energética) en términos generales “las necesidades globales de minerales críticos podrían aumentar hasta seis veces en 2040”, pero el tema no va solo de la demanda de los minerales, sino también de cómo las oscilaciones de los precios de los minerales podría terminar impactando al coste global de las renovables (IEA, 2021a).

El litio, el cobalto y algunas tierras raras están concentrados en pocos países: tres principales países productores (Australia, República Democrática del Congo y China, respectivamente) controlan más de tres cuartas partes de la producción mundial (IEA, 2021a). La región de América Latina cuenta con importantes reservas de cobre, hierro, plata, litio, aluminio, níquel, manganeso y zinc. África, de platino, manganeso, bauxita y cromo. En Asia-Pacífico, China tiene reservas de metales (en especial posee abundantes reservas de tierras raras); India, de hierro, acero y titanio; Indonesia, Malasia y Filipinas, de bauxita y níquel, y Nueva Caledonia de níquel (Global Commission on the Geopolitics of Energy Transformation, 2019: 59).

La Comisión sobre Geopolítica de la Transformación Energética convocada por IRENA señala dos amenazas asociadas a la disponibilidad de minerales críticos. En primer lugar, los “cuellos de botella”, es decir, que los países con más reservas puedan emplearlas como medios para ejercer presión. No obstante, matiza esta amenaza señalando que la mayoría de los 17 minerales de tierras raras son abundantes y están ampliamente distribuidos, aunque su extracción y producción es cara y contaminante, y que también existen alternativas tecnológicas, y se desarrollan opciones de reciclaje y reutilización de minerales críticos. En segundo lugar, los temas de gobernanza. El aumento de la demanda impulsaría la posible explotación de los fondos marinos, planteando complejas cuestiones de soberanía. Además, las reservas de estos minerales se encuentran en Estados con problemas de gobernanza, y es necesario aumentar la transparencia y la respon-

sabilidad de las empresas que participan en las cadenas de suministro, mediante la aplicación de directrices de diligencia debida (Global Commission on the Geopolitics of Energy Transformation, 2019: 54 y 59).

Para la AIE no se trataría de un tema de escasez de recursos, sino de complejas cadenas de suministro y de la reducción acelerada de los recursos más accesibles, en un contexto de normas sociales y medioambientales más estrictas. La meta sería el suministro estable y para ello recomienda el establecimiento de compromisos a largo plazo de reducción de emisiones, que incentiven la inversión en la producción de minerales; la promoción de avances tecnológicos; el aumento del reciclaje de minerales; el mantenimiento de altos estándares ambientales y sociales, y el fortalecimiento de la colaboración entre productores y consumidores (IEA, 2021a).

Por su parte, el IPCC se refiere a la disponibilidad de los recursos y los costes de los minerales críticos necesarios para las baterías de iones de litio y da soluciones tecnológicas (estandarización de los módulos de las baterías y de los envases, diseño para la reciclabilidad), así como a las estrategias nacionales para aumentar la diversidad geográfica para reducir la preocupación por los problemas de los minerales críticos (IPCC, 2021b: TS69), pero al igual que la AIE e IRENA, no dice nada sobre las relaciones extractivistas que se generan en torno a estas explotaciones.

Durante muchos años, regiones del Sur global han estado sometidas a la extracción desmesurada de sus recursos naturales sin generar impactos verdaderamente positivos para su economía y su población, y existe la amenaza de que la extracción de minerales para la producción de renovables se intensifique como consecuencia de la implementación de los pactos verdes del Norte global, reproduciendo estos esquemas, si no media una cooperación global que busque lograr impacto positivo para las personas y la naturaleza.

3. Una nueva visión de Europa: climáticamente neutra, moderna y sostenible

En julio de 2019, durante su discurso de investidura, la presidenta de la Comisión Europea Ursula von der Leyen señalaba que las “turbulencias globales” como la globalización, la digitalización y el cambio climático, que no serían nuevas, están afectando a la ciudadanía europea, generando una “sensación de pérdida de control”, de “debilitamiento de los vínculos dentro de las comunidades”. Estas turbu-

lencias “no desaparecerán” pero Europa debe movilizarse, dar una respuesta basada en el multilateralismo, el comercio justo y en un “orden basado en normas” (Von der Leyen, 2019: 4).

Como parte de esta respuesta propuso una “visión de Europa”, una Europa climáticamente neutra en 2050, que usa al máximo su potencial, ejerce un liderazgo responsable y da un nuevo impulso a la democracia. Para ello presentaría en los primeros 100 días de gobierno el Pacto Verde Europeo y la primera “Ley Europea sobre el Clima”, acompañados de un Plan de Inversiones Sostenibles, la conversión del Banco Central Europeo de Inversiones en un Banco Climático, un impuesto de carbono en frontera y el fondo de transición justa. También convocaría una “Conferencia sobre el Futuro de Europa” de 2020 a 2022 para impulsar la participación de los ciudadanos en la construcción del futuro de la Unión (Von der Leyen, 2019: 5-10).

Sin embargo, la complejidad de las turbulencias identificadas por la presidencia —la globalización, la digitalización y el cambio climático— es tal que, aunque se estime que no desaparecerán (perspectiva reformista), dar una respuesta o movilizarse necesariamente requerirá abordar las fuerzas profundas que están dando origen a estas turbulencias (perspectiva estructural), y en cómo la visión de una Europa climáticamente neutra en 2050 puede ser una verdadera palanca para minimizar las crisis que estas turbulencias generan no solo en Europa, sino a nivel global.

3.1. El Pacto Verde Europeo y el Fit for 55

El Consejo Europeo del 13 de diciembre de 2019 ratificó el Pacto Verde Europeo, una estrategia explícita de crecimiento económico destinada a transformar a la UE en una región climáticamente neutra en 2050, promoviendo una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, que busca mantener y mejorar el capital natural, la salud y el bienestar de los ciudadanos frente a los riesgos y efectos medioambientales, junto con una transición justa e integradora (Comisión Europea, 2019: 2).

El Pacto Verde Europeo representa un “nuevo pacto” para “asociar” a la ciudadanía con las autoridades, la sociedad civil y los sectores económicos, en estrecha colaboración con las instituciones de la UE (Comisión Europea, 2019: 2). La UE tiene la necesidad imperiosa de reposicionarse ante su ciudadanía y ante el resto de países, de mostrar que ha llegado el momento de la UE, y para ello transformará “un desafío urgente”, como es la crisis climática y medioambiental

(y su creciente dependencia de la importación de fuentes de energía), en una “oportunidad única”.

El objetivo de neutralidad climática a 2050, el cual quedará recogido en la Ley Europea del Clima (28 de junio de 2021), establece una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero del 55% a 2030 con respecto a 1990. Para alcanzar estos objetivos, y considerando que la energía representa más del 75% de las emisiones de la UE, se prioriza la transición hacia fuentes de energías renovables, y la electrificación y el abastecimiento seguro y asequible para consumidores y empresas. Asimismo, la transición hacia la neutralidad climática requerirá infraestructura inteligente; mayor cooperación transfronteriza y regional; impulsar redes de hidrógeno limpio y el almacenamiento de energía (Comisión Europea, 2019: 3-6).

Para implementar el objetivo de reducción de emisiones previsto por la Ley Europea del Clima, la Comisión propuso el paquete de medidas *Fit for 55* (Objetivo 55) en julio de 2021, el cual incluye, entre otros, una propuesta de revisión de la Directiva sobre Fuentes de Energía Renovables, que contempla el incremento del 32% al 40% de fuentes de energía renovables en la combinación energética global para 2030.

En cuanto a los objetivos de protección de la naturaleza, si bien el Pacto Verde Europeo reconoce que la extracción de minerales para la transición representa un riesgo para el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, el estrés hídrico y de alimentos, no establece objetivos o estrategias de conservación de la biodiversidad asociados al despliegue de renovables.

Con respecto a la “cuestión de los minerales críticos”, el Pacto recoge un enfoque basado en la seguridad estratégica: asegurar el suministro de materias primas sostenibles mediante la diversificación de fuentes primarias y secundarias. También propone un Plan de Acción de Economía Circular, considerando que solo el 12% de los materiales empleados por la industria europea provienen del reciclado (Comisión Europea, 2019: 8).

En cuanto a transición justa y justicia social, contempla un Mecanismo para una Transición Justa y un Fondo de Transición Justa dirigido a implantar planes territoriales de transición para regiones y trabajadores afectados por la transición. También presenta consideraciones sobre el riesgo de la pobreza energética y medidas de transporte público para personas afectadas por la fiscalidad y la tarificación del carbono (Comisión Europea, 2019: 7 y 19). Y, si bien el Pacto Verde se integra a la estrategia de la Comisión para aplicar los ODS, no señala el desarrollo de medidas orientadas a reducir la desigualdad.

Finalmente, en cuanto a la cooperación y las relaciones internacionales, además de reconocer que la transición ecológica reconfigurará las relaciones geopolíticas y, por tanto, trabajará con terceros países para frenar tensiones y conflictos, plantea que la UE seguirá liderando los esfuerzos multilaterales internacionales e impulsará una “Diplomacia por el Pacto Verde” centrada en convencer a los demás y crear alianzas verdes regionales y bilaterales con países de África y especialmente de América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico. Las implicaciones del Pacto Verde se convertirían en parte integrante de la acción exterior, la política común de seguridad y defensa, y la política comercial, donde la sostenibilidad y el cumplimiento del Acuerdo de París se constituirían en un elemento esencial (Comisión Europea, 2019: 23-25).

El Pacto Verde no señala estrategias para integrar como parte de estas alianzas verdes la visión de la población de los países del Sur global, para evitar reproducir esquemas extractivistas, tampoco la conformación de asociaciones regionales específicas para impulsar aspectos transversales como la transición justa y la reducción de la desigualdad en los países del Sur global.

3.2. Visión europea de la transición justa

De acuerdo a la Recomendación del Consejo para garantizar una transición equitativa hacia la neutralidad climática, la transición equitativa debe reflejar la visión de los 20 principios del pilar europeo de derechos sociales (2017) referidos a la igualdad de oportunidades y acceso al trabajo, condiciones de trabajo justas y protección e inclusión social de los más vulnerables (Comisión Europea, 2021b: 2).

El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales (junio de 2021) es el brazo ejecutor del pilar y establece tres objetivos para 2030 en las áreas de empleo (pasar de una tasa de empleo del 72,4% en el tercer trimestre de 2020 al 78% en 2030); capacidades (pasar del 37% de capacitación anual de adultos en 2016, al 60% en 2030); y reducción de la pobreza (una reducción de 15 millones de personas en riesgo de pobreza o exclusión social para 2030, considerando que en 2019 cerca de 91 millones de personas, de los cuales 17,9 millones de niños, estaban en riesgo de pobreza o exclusión social en la UE). El Plan destaca la necesidad de reforzar la dimensión social europea en todas las políticas de la Unión (Comisión Europea, 2021a).

La transición ecológica podría generar en la UE alrededor de un millón de puestos de trabajo para 2030 y dos millones para 2050, en especial, de cualificación y remuneración medias, lo que contribuiría a contrarrestar la polarización del mer-

cado laboral de la digitalización, así como a incrementar los ingresos y a reducir la pobreza en general. La evaluación del *Fit for 55* señala que, para alcanzar este impacto, se requerirá invertir en una redistribución de la mano de obra entre sectores, reciclaje profesional y mejora de capacidades, y que incluso políticas de acompañamiento podrían reducir o prevenir la pobreza energética, promover la movilidad y el transporte sostenible, abordar la exclusión social y las desigualdades, pero también señala que sin un buen diseño de políticas sociales y de empleo existen claros riesgos socioeconómicos (Comisión Europea, 2021b: 2 y 3).

Entre las medidas del *Fit for 55* se incluye la propuesta de crear un Fondo Social para el Clima de 72.200 millones de euros para 2025-2032 con el objetivo de apoyar a los hogares vulnerables, a los usuarios del transporte y a las microempresas afectadas por la introducción del comercio de derechos de emisión para los combustibles utilizados en el transporte por carretera y en los edificios (Comisión Europea, 2021b: 1).

Hasta el año 2009, la UE no abordó la pobreza energética como una situación propia de los países de la Unión. Entre 2001 y 2006 la pobreza energética se consideraba básicamente como una situación que ocurría en países fuera de la UE. De hecho, entre 2007 y 2009 los intentos de la Comisión y el Parlamento Europeo relacionados con el establecimiento de definiciones nacionales de pobreza energética y planes de acción fueron rechazados por el Consejo Europeo. Posteriormente, en las Directivas 2009/72/EC del mercado interior de la electricidad, y 2009/73/EC, del mercado interior del gas natural, se incluyó el desarrollo de planes de acción nacionales y la prohibición de desconexión ante impagos, quedando la noción vinculada solo a los consumidores de gas y electricidad (Larrea, 2017: 3).

El Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima establece que cada país debe, en caso de tener un número importante de hogares en situación de pobreza energética, incluir en su Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) un objetivo indicativo para reducir esta pobreza. Sin embargo, en la evaluación de los PNIEC (2020) se constata que la gran mayoría de los países debe desarrollar estrategias y objetivos más claros para determinar y medir las consecuencias sociales, de empleo y de habilidades, así como distributivas de la transición energética, y considerar cómo abordar estos retos (Comisión Europea, 2021b: 4-5).

En 2020, cerca 35 millones de personas (el 8% de la población de la UE) no podía calentar o enfriar sus hogares, con diferencias significativas entre Estados miembros, y el 6,2% de ellos no podía pagar la factura energética o acceder a servicios energéticos básicos. La Conferencia sobre la Pobreza Energética (2021) con-

sidera que la erradicación de la pobreza energética a 2030 debe ser un objetivo vinculante en la UE (Comité Económico y Social Europeo, 2021: 1 y 14).

El Observatorio de la Pobreza Energética estima que en la UE más de 50 millones de hogares sufren pobreza energética, y afecta tanto a los hogares de bajos ingresos como a los de renta media-baja (especialmente hogares monoparentales conformados por mujeres y hogares con necesidades superiores a la media: familias numerosas, personas con discapacidad, personas mayores), y a esta situación se une cada vez más la de pobreza en el transporte. Sin medidas de acompañamiento se corre el riesgo de que estas situaciones se agraven (Comisión Europea, 2021b: 20-21).

La directiva refundida de Eficiencia Energética y directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios, que forma parte del paquete *Fit for 55*, define por primera vez en su Artículo 2, punto 49, la pobreza energética a nivel europeo como “toda situación en la que un hogar no puede acceder a los servicios energéticos esenciales para preservar un nivel de vida y salud digno” y considera que el ahorro de energía con el apoyo gubernamental puede ser un medio para aliviar la pobreza energética.

En cuanto a la transición justa, el Fondo de Transición Justa (FTJ) y los planes territoriales de transición justa que se desarrollan en su marco deben, además de abordar los efectos socioeconómicos de la transición en los territorios asociados a los combustibles fósiles, incluir también los aspectos de pobreza energética (Comité Económico y Social Europeo, 2021: 9).

Afrontar y tomar medidas sobre la cuestión de la pobreza energética, si bien no atiende las causas estructurales de la desigualdad, forma parte de una transición justa y puede contrarrestar en cierta forma los efectos de las crisis de los precios de la energía en colectivos vulnerables.

3.3. Dimensión exterior del Pacto Verde Europeo: mecanismo de ajuste en frontera

Como se ha mencionado, el Pacto Verde Europeo, además de plantear objetivos climáticos, es una estrategia de crecimiento que busca potenciar el desarrollo industrial de la UE. De ahí que la Unión considere importante impulsar medidas que permitan cumplir los objetivos de reducción de emisiones sin que esto implique fugas de carbono que terminen por afectar al sector industrial europeo, bien por la deslocalización de la producción, o por el aumento de la importación procedente de países con políticas o marcos regulatorios menos ambiciosos en materia de reducción de emisiones.

Para contrarrestar este escenario, el Pacto Verde Europeo contempla un mecanismo de ajuste de carbono en frontera (CBAM, por sus siglas en inglés) que permitiría reflejar el contenido de carbono de las importaciones, asegurando los niveles de competitividad de las empresas europeas. De hecho, el CBAM, además de evitar la deslocalización de la producción, podría generar “relocalización productiva”, insertándose en una dinámica más amplia de desglobalización (Sanahuja, 2022: 10). Este mecanismo se establecería en correspondencia con la normativa de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y como parte del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (RCDE) (Comisión Europea, 2019: 6).

No obstante, el diseño de un CBAM enmarcado en las reglas de la OMC representa un desafío. Según el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) los impuestos en frontera deben imponer una carga “equivalente” a la de los productos nacionales, a fin de evitar medidas discriminatorias. Además, el ajuste de carbono en frontera debería aplicarse a un producto y no a un proceso, dado que los impuestos a los procesos de producción son considerados “impuestos ocultos” y se encuentran prohibidos por la OMC (Alloisio, 2020). Asimismo, si el CBAM es establecido como una fuente de ingresos fiscales, asociada al fondo de recuperación económica *Next-GenerationEU*, podría ser impugnado ante dicho organismo como una “medida proteccionista” (Sanahuja, 2022: 10).

Si bien existen alternativas para ajustar el CBAM a las reglas de juego de la OMC, como una ampliación del RCDE de la UE que siga el principio de no discriminación de la organización, es decir, que cualquier cobro adicional, ventaja o excepción aplicada a productos nacionales se aplique también a productos importados “similares”; o que por motivos ambientales se circunscriba a las excepciones del Artículo XX del GATT, incluyendo igualmente la regla de no discriminación y demostrando que se aborda sustancialmente el cambio climático (Alloisio, 2020), otros aspectos de política económica internacional y justicia climática requieren ser también abordados y comprendidos en el diseño de este mecanismo.

En julio de 2021, como parte del paquete *Fit for 55*, la Comisión Europea presentó la propuesta de CBAM para “igualar el precio del carbono entre los productos de la Unión y los importados” (Morgado Simões, 2022: 1), para mitigar posibles fugas, impulsar una reducción global de emisiones de carbono, e incluso generar “relocalización productiva”, insertándose en una dinámica más amplia de desglobalización (Sanahuja, 2022: 10). Este mecanismo iniciaría con

una fase de transición entre 2023 y 2026, cuando entraría completamente en operaciones, con un horizonte a 2035. El mecanismo introduciría progresivamente un precio a determinados productos importados, y en paralelo eliminaría gradualmente las asignaciones gratuitas del RCDE a los productores europeos. El CBAM incluiría inicialmente los siguientes sectores: siderurgia, cemento, fertilizantes, aluminio y generación de electricidad (Morgado Simões, 2022: 1).

De acuerdo con la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), el CBAM planteado por la UE afectaría de forma general más a las exportaciones de los países en desarrollo que a las de los países desarrollados, dado que estos últimos, en términos comparativos, usan métodos de producción menos intensivos en carbono para los sectores objetivo. Además, aun cuando el mecanismo podría ser eficaz para evitar las fugas de carbono, solo significaría una reducción del 0,1% de las emisiones globales de CO₂ (UNCTAD, 2021).

De ahí que el mecanismo de ajuste de carbono en frontera de la UE haya recibido diferentes críticas desde el Sur global. Por una parte, China alerta sobre la legitimidad de la medida y sus posibles intenciones proteccionistas. Por otra, podría significar que los costos de la mitigación se trasladan a países en desarrollo con menos responsabilidad histórica en el cambio climático, con menos recursos económicos y capacidades tecnológicas para llevar adelante una rápida transición verde, países en algunos casos muy dependientes del comercio de bienes intensivos en carbono con la UE (Morguen, 2022).

Dado el ámbito de aplicación, los países más expuestos al CBAM de la UE serían Rusia, China, Turquía, Reino Unido, Corea del Sur, India y Estados Unidos (Sanahuja, 2022: 10). Los efectos serían dispares: en el caso de América Latina, en términos generales, impactaría en torno al 1% de las exportaciones a la UE, con un mayor impacto para Brasil y Colombia, y con ciertos efectos positivos para Chile, Uruguay y Perú, debido a sus estándares ambientales (Sanahuja, 2022: 10).

Para enmarcar el CBAM en el principio de responsabilidades históricas pero diferenciadas, se considera importante que, a partir de los ingresos percibidos, se articulen medidas complementarias como excepciones y subsidios dirigidos a apoyar la transición hacia tecnologías bajas en carbono en los países en desarrollo. Si bien estas medidas podrían comprenderse en el marco de la OMC, también son susceptibles de críticas, pues los subsidios serían difíciles de monitorear y las excepciones podrían perpetuar el desarrollo de actividades económicas con alta exposición en carbono en estos países (Morguen, 2022). Además, como se ha indicado, la Comisión Europea estima que los ingresos de-

rivados del CBAM pasarían a engrosar el rubro de ingresos propios del plan de recuperación económica de la UE.

La Comisión Europea también ha planteado la posibilidad de multilateralizar el mecanismo mediante una tasa global de carbono bajo la OMC, o mediante la conformación de una suerte de “clubes del carbono” entre países con mecanismos similares al RCDE, entre los cuales se evitaría el CBAM (Sanahuja, 2022: 10).

Desde esta perspectiva el mecanismo de ajuste en frontera es considerado como un incentivo para que los socios comerciales de la UE avancen en medidas de reducción de emisiones y en el uso de tecnologías bajas en carbono. A nivel mundial vienen incrementándose los instrumentos de fijación de precios del carbono (IPC) que comprenden los impuestos sobre el carbono y los sistemas de comercio de emisiones. Para marzo de 2021 se encontraban en vigor 64 IPC, que representan el 21,5% de las emisiones mundiales. En América Latina algunos países como Chile, Colombia, México y Argentina² están empleando instrumentos de fijación de precios de carbono, y se estima que en la región se seguirán desarrollando y reforzando estos instrumentos impulsados por objetivos de mitigación y socioeconómicos, y también por la posible creación de “clubes de carbono” y mecanismos de ajuste de carbono en frontera que plantean en la UE, Estados Unidos y Canadá (Sullivan *et al.*, 2021: 6-7).

En mayo de 2022, el Parlamento ha propuesto ampliar el ámbito de aplicación del CBAM a todos los productos y materias primas del RCDE y que se dé un trato especial a los países menos desarrollados, destinando parte de los ingresos al presupuesto de la Unión y un importe equivalente a los esfuerzos de descarbonización en dichos países (Morgado Simões, 2022: 1-2).

Sin los estímulos y la cooperación técnica apropiada, el mecanismo de ajuste en frontera corre el riesgo de conformar clubes de carbono entre países en desarrollo. Para que la propuesta supere el crisol del posible proteccionismo y genere un impacto pronunciado en la reducción global de emisiones, es necesario que la UE impulse, en conjunto con los países en desarrollo, ciclos de inversión en innovación, desarrollo de tecnologías bajas en carbono, mayor diversificación económica y programas sociales que se inserten en una perspectiva de justicia ambiental y climática.

² Chile, Colombia, México y Argentina han implementado impuestos de carbono. Adicionalmente, México cuenta con un sistema de comercio de emisiones y Colombia también se ha comprometido al desarrollo de este tipo de sistema (Sullivan *et al.*, 2021: 19).

3.4. Liderazgo europeo en finanzas sostenibles

Lograr los objetivos previstos en el Pacto Verde Europeo conlleva movilizar un gran flujo de recursos públicos y privados hacia las finanzas sostenibles. Para ello, es central el establecimiento de estándares claros sobre lo que pueden considerarse actividades económicas sostenibles. Entre las acciones previstas en el Plan de Acción de Finanzas Sostenibles de la UE de 2018, actualizadas y complementadas por la nueva Estrategia de Finanzas Sostenibles presentada en julio de 2021, se encuentra el desarrollo y consolidación de una taxonomía de actividades sostenibles, el estándar de bonos verdes y los índices de referencia de bajo carbono, que en conjunto buscan promover la transparencia y la comparabilidad, así como reducir el riesgo de *greenwashing* (lavado verde) de las inversiones verdes, que además de afectar la reputación de los inversores, puede ir corroyendo los objetivos de sostenibilidad a nivel mundial.

A pesar de su aumento, los flujos de inversión aún no son suficientes para alcanzar los objetivos de descarbonización de Europa a 2030, y uno de los motivos mayormente esgrimidos es la falta de definiciones comúnmente aceptadas sobre qué actividades son sostenibles; uno de los objetivos que se pretende alcanzar con la taxonomía de finanzas sostenibles de la UE (Romo González, 2021). La taxonomía, además de clasificar las actividades sostenibles, es el hilo con el que se entreteje un entramado de legislación y estándares que influyen en el financiamiento a gran y pequeña escala, y puede fungir como un catalizador de fondos hacia esos sectores.

En junio de 2020, se aprobó el Reglamento (UE) 2020/852 relativo a la taxonomía de finanzas sostenibles que define los criterios y principios comunes para la clasificación de las actividades económicas sostenibles dentro del mercado europeo. De acuerdo con esta normativa, la Comisión Europea establecerá mediante actos delegados los criterios técnicos de selección para los seis objetivos medioambientales contemplados en la taxonomía: mitigación del cambio climático; adaptación al cambio climático; uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos; la transición hacia una economía circular; prevención y control de la contaminación, y protección y recuperación de la biodiversidad. El reglamento de taxonomía es aplicable de forma directa a los participantes en los mercados financieros y a las entidades contempladas en la entonces Directiva de Información No financiera (NFRD, por sus siglas en inglés), pero también a la UE y a los Estados Miembros cuando establecen medidas públicas, estándares y etiquetas de productos financieros y bonos corporativos verdes (Parlamento Europeo y Consejo, 2020).

La taxonomía de finanzas sostenibles de la UE tiene una vocación universal, no solo por su objeto y nivel de detalle —en su clasificación considera que la actividad no solo debe contribuir sustancialmente a uno de los objetivos medioambientales indicados, sino también “no generar daño significativo” al resto de estos objetivos, y debe desarrollarse bajo garantías sociales—, sino también por sus destinatarios, dado que aspira a ser empleada por cualquier empresa o inversor dentro y fuera de la Unión. Por ello, se considera que la taxonomía de finanzas sostenibles podría instituirse en un “estándar global de facto” para la inversión sostenible, e inspirar el diseño de estándares similares en otros países. Este potencial para incidir en la configuración de estándares internacionales, como podría ser el caso del CBAM y de la taxonomía de finanzas sostenibles, es considerado una manifestación del denominado “poder normativo de la UE” o el “efecto Bruselas”, según el cual terceros países y empresas asumen normas y estándares de la UE como una forma de asegurar el acceso al mercado europeo, expresando a su vez el rol geopolítico de la UE como actor configurador de marcos normativos globales (Sanahuja, 2022: 11).

En abril de 2021 se aprobó el primer acto delegado de la taxonomía correspondiente a los criterios técnicos de selección de las actividades que contribuyen con los objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático, la denominada “taxonomía climática”. No obstante, debido a la necesidad de aprobar este primer acto delegado, y a la controversia que suscitaba la posible inclusión de la generación eléctrica con gas natural y energía nuclear como parte de una taxonomía verde, estas actividades fueron trasladadas a un segundo acto delegado complementario, que fue aprobado finalmente en julio de 2022, a pesar de las recomendaciones del Grupo de Expertos de la Comisión Europea y el cuestionamiento de diferentes Estados Miembros, empresas del sector energético, inversores y sociedad civil.

La inclusión del gas, además de poner en riesgo el objetivo de reducción de emisiones de la UE para 2030, contradice el escenario de cero emisiones netas 2050 de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), según el cual no queda presupuesto de carbono para nuevas inversiones en petróleo y gas (IEA, 2021b). Adicionalmente, representa un paso atrás con respecto al mercado mundial de los bonos verdes, que actualmente excluye los proyectos de gas natural y nuclear (Shuller y Hieminga, 2022); también contradice la emisión de bonos verdes de la UE (Valero, 2021) y las políticas del Banco Europeo de Inversiones (Taylor, 2021). Esto termina afectando al liderazgo europeo en finanzas sostenibles, pues la taxonomía europea puede ser superada por otras taxonomías como la

de China, que excluye el gas natural (Ng, 2021) y la de Corea del Sur, que excluye la energía nuclear (Suk-ye, 2021); y también socava compromisos establecidos en el marco de la COP26 como el Pacto Global contra el Metano liderado por la UE y Estados Unidos, según el cual los países se comprometen en reducir las emisiones globales de metano en al menos un 30% con respecto a 2020 para 2030 (European Commission, 2021).

El primer país en Latinoamérica en lanzar su taxonomía de finanzas sostenibles ha sido Colombia (abril de 2022). La taxonomía de la UE fue considerada, al igual que otras prácticas internacionales, para la elaboración de la Taxonomía Verde de Colombia. No obstante, la taxonomía de Colombia reconoce las diferencias sustanciales entre ambos contextos, por lo cual incluye, además de los seis objetivos ambientales, un séptimo objetivo sobre “gestión del suelo”, en correspondencia con los niveles de emisiones nacionales asociados a esta actividad (ASOBANCARIA, 2022: 3). Adicionalmente, la taxonomía de Colombia no incluye el gas natural y la nuclear, y aspira a convertirse en un modelo de referencia para otros mercados en la región. La taxonomía de Colombia recibió financiación de la agencia de desarrollo sueca y del fondo británico de financiación del clima UK PACT, que ha venido incrementando los fondos dirigidos a apoyar el desarrollo de iniciativas de finanzas sostenibles en países en desarrollo (Azizuddin, 2022).

Otros países de América Latina —como Brasil, Chile, México, Perú y República Dominicana— también están explorando el desarrollo de taxonomías de finanzas sostenibles, uniéndose al creciente número de economías emergentes que se inclinan por este tipo de instrumentos como una forma de superar las barreras al financiamiento sostenible (en el tercer trimestre de 2021, menos del 5% de los flujos globales en fondos ASG, ambientales, sociales y de gobernanza, es destinado a los países emergentes) y de compensar el déficit histórico de financiación anual para el clima que los países en desarrollo han prometido pero han incumplido (unos 100.000 millones de dólares anuales desde 2009) (Azizuddin, 2022).

El acto delegado complementario de la taxonomía europea sobre gas y nuclear, en lugar de contribuir a disminuir la incertidumbre sobre lo que puede considerarse una inversión verde, ha contribuido a generar confusión entre los inversores, a poner en cuestionamiento la credibilidad de la UE y a generar inseguridad jurídica, en cuanto puede ser impugnado ante los tribunales como han anunciado Austria y Luxemburgo, por contradecir al propio Reglamento de Taxonomía que exige, entre otros, que los criterios estén basados en la cien-

cia, no se dé un trato especial a determinadas tecnologías y las actividades no causen daño significativo a otros objetivos medioambientales.

La UE, al ser un actor que pretende influir desde el punto de vista normativo, debe procurar credibilidad y legitimidad en las normas y estándares que genera. Este acto complementario fue aprobado en un contexto de guerra en Ucrania, mientras la UE establece medidas urgentes para disminuir su dependencia de la importación de combustibles rusos (gas, petróleo, carbón y uranio) y sufre las consecuencias de altos precios de la energía generados por el aumento de los precios del gas. Esta realidad geopolítica en Europa ha hecho evidente la importancia de reducir la dependencia de las fuentes de energía importadas; sin embargo, la taxonomía ha quedado atrapada entre *lobbies* que buscan mantener un *statu quo* en beneficio de sus propios intereses.

3.5. Materias primas fundamentales para la transición europea

El 3 de septiembre de 2020 la Comisión Europea presentó la comunicación “Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad”, acompañada de un Plan de acción, la lista de las materias primas fundamentales de 2020 y un estudio prospectivo a 2030 y 2050.

En esta comunicación, al igual que en el Pacto Verde Europeo y en la nueva Estrategia Industrial para Europa (10 de marzo de 2020) se define el acceso a los recursos como una cuestión de seguridad estratégica (Comisión Europea, 2020a: 1). La nueva estrategia industrial destaca que la transición hacia la neutralidad climática podría significar la sustitución de una dependencia por otra: la dependencia de los combustibles fósiles importados, por materias primas críticas importadas, por lo cual Europa debería reforzar su autonomía estratégica abierta y buscar un acceso diversificado a los mercados mundiales de materias primas (Comisión Europea, 2020b: 14).

Desde 2011, la UE elabora una lista de materias primas fundamentales *Critical Raw Materials - CRM*) atendiendo a la importancia económica y al riesgo del suministro. Algunas de estas materias son un requisito previo y esencial para el desarrollo de sectores como las energías renovables, movilidad eléctrica, defensa y aeroespacial (European Commission, 2020: 10). En la lista de 2020 se identifican 30 materias primas fundamentales, que corresponden a una actualización de la lista de 2017 y la incorporación de la bauxita, el litio, el titanio y el estroncio (ver Tabla 1).

TABLA 1. Lista de materias primas fundamentales UE, 2020

Materias primas fundamentales UE, 2020		
Antimonio	Hafnio*	Fósforo
Barita	Tierras raras pesadas*	Escandio*
Berilio*	Tierras raras ligeras*	Silicio metálico*
Bismuto	Indio*	Tantalio*
Borato*	Magnesio	Wolframio
Cobalto*	Grafito natural*	Vanadio*
Carbón de coque*	Caucho natural	Bauxita*
Espato flúor	Niobio	Litio*
Galio*	Metales del grupo del platino*	Titanio
Germanio*	Fosforita	Estroncio

Fuente: Comisión Europea (2020a).

Nota: en negrita las materias primas fundamentales incorporadas en 2020.

(*) Corresponde a material crítico para la industria de las energías renovables.

De las 30 materias identificadas, 18 materias primas críticas son necesarias para la industria de las energías renovables. La UE presenta cuellos de botella en diferentes etapas de la cadena de valor de las tecnologías asociadas a las energías renovables y la movilidad eléctrica (baterías, células de combustible, eólica, motores de tracción y FV), con una muy baja participación en el suministro mundial de estas materias primas (ver Tabla 2), pero también con una baja participación en las fases de componentes y ensamblaje de la mayoría de ellas.

China, África y América Latina proporcionan el 74% de todas las materias primas necesarias para las baterías de litio. África (Zimbabue) es el mayor productor de platino para las células de combustibles, seguido de China y Rusia. China, con sus importantes recursos de tierras raras, proporciona más de la

mitad de las materias primas para la eólica, motores de tracción y fotovoltaica, destacando el caso de los motores de tracción, donde proporciona el 65% de las materias primas. China también es un actor dominante en el refinado de las materias primas críticas y en la cadena de ensamblaje (European Commission, 2020: 11).

TABLA 2. Comparativo de la participación de la UE 27 en el suministro mundial de materias primas críticas para las energías renovables y transporte eléctrico, 2020

	Eólica	FV	Motores de tracción	Baterías de ion-litio	Células de combustibles
UE 27	-	6%	1%	1%	5%
Resto de Europa	1%	3%	1%	3%	2%
China	54%	53%	65%	32%	17%
Japón	1%	4%	1%	1%	-
Rusia	-	5%	1%	3%	8%
EE.UU.	3%	7%	5%	1%	1%
África	2%	13%	4%	21%	48%
Resto de Asia	6%	3%	8%	11%	7%
América Latina	29%	4%	11%	21%	5%
Otros	3%	3%	2%	1%	6%

Fuente: European Commission (2020).
(-) menos de 1%

En cuanto a productos ensamblados, la UE suministra menos del 1% de las baterías de litio y de las células de combustible, el 1% de los conjuntos fotovoltaicos a base de silicio, y el 8% de los motores de tracción, y solo desempeña un papel destacado en la fase de ensamblaje de la eólica, donde supera el 50%, lo cual sugiere en términos generales una alta dependencia en el ciclo de ensamblaje (European Commission, 2020: 11).

En un contexto global de incremento de la demanda de materias primas críticas, para cumplir sus objetivos de transición a 2030 y 2050 la UE necesitará más suministro de materias primas. La Unión necesitaría hasta 18 veces más litio y 5 veces más cobalto en 2030, y casi 60 veces más litio y 15 veces más co-

balto en 2050, para las baterías de los vehículos eléctricos y el almacenamiento de energía. También requeriría hasta 10 veces más tierras raras para imanes permanentes empleados en vehículos eléctricos, tecnologías digitales o generadores eólicos a 2050 (Comisión Europea, 2020a: 5-6).

De acuerdo con la Comisión son muchos los factores que influyen en la flexibilidad del suministro de materias primas, y una tasa de crecimiento elevada no sería necesariamente un cuello de botella, pues incentivaría las inversiones para mayor exploración, extracción y refinado, así como para la sustitución y el reciclaje. No obstante, influyen las posibilidades técnicas de aumentar la capacidad de extracción y refinado, así como el marco jurídico de las actividades mineras (European Commission, 2020: 8-9).

Con el fin de reducir los niveles de dependencia de materias críticas, la UE se ha planteado un plan que busca desarrollar cadenas de valor resilientes para los ecosistemas industriales de la Unión; diversificar el suministro mediante el abastecimiento sostenible y responsable basado en el cumplimiento de estándares de diligencia debida y de protección de los derechos humanos; fortalecer el abastecimiento y transformación interna de materias primas en la UE; y promover el uso circular de los recursos, la sostenibilidad de los productos y la innovación (Comisión Europea, 2020a: 7-8).

América Latina y África tienen una mayor participación básicamente en la fase de extracción de minerales, y no tienen una participación significativa en las fases de materiales procesados, componentes y ensamblaje. China es el país con mayor suministro y refino de estas materias primas, y también tiene una posición dominante en las cadenas de ensamblaje de las tecnologías relacionadas con la transición energética. De ahí que estas regiones puedan desempeñar un rol en las estrategias de diversificación de fuentes de suministro de la UE, pero también pueden generarse espacios para cooperar en las cadenas de valor de transformación, ensamblaje y desarrollo de tecnologías, fases que si se desarrollan asegurando el cumplimiento de objetivos ambientales y sociales, podrían agregar valor a los países del Sur global.

Los pactos verdes ponen énfasis en la justicia climática, al destinar fondos a las comunidades directamente impactadas por la transición, pero esta justicia suele detenerse en los bordes fronterizos: “en su afán por hacer una transición hacia la energía limpia, el Norte Global rara vez considera el impacto de esta transición en el Sur Global” (Feffer, 2022).

El Sur global es parte ausente y presente en los nuevos pactos verdes. Estos pactos se centran en impulsar el crecimiento económico en sus propios países

o regiones, mientras las referencias al Sur global muchas veces se limitan a su rol como fuente de materias críticas para el desarrollo de las renovables (Feffer, 2022). Es importante que los nuevos pactos verdes o sus estrategias de implementación consideren la responsabilidad de los impactos y los límites en los ecosistemas y sociedades locales de las regiones del Sur, y en sus asociaciones busquen generar el mayor impacto positivo posible para las personas y la naturaleza.

3.6. *Del Fit for 55 al REPowerEU*

La guerra en Ucrania (iniciada en febrero de 2022) ha dejado en evidencia la alta vulnerabilidad de la economía europea a la importación de combustibles fósiles y, como respuesta, la UE ha propuesto el Plan *REPowerEU*, que busca acelerar el cambio del modelo energético, así como reforzar el crecimiento económico y el liderazgo industrial europeo.

En términos generales, la producción interna de petróleo y gas de la UE está muy mermada, y se importa el 90% del consumo de gas, el 97% del consumo de petróleo y el 70% del carbón (Comisión Europea, 2022a). Y si bien la UE en su conjunto depende en más del 40% de las importaciones de gas ruso, los niveles de dependencia difieren de país a país y, por tanto, los impactos de un embargo del gas ruso también serían diferentes, llegando a generar diferentes niveles de tensión sobre el cumplimiento de los objetivos y medidas de descarbonización previstos como parte del Pacto Verde Europeo.

En febrero de 2022, de acuerdo con los datos de la Agencia para la Cooperación de los Reguladores de la Energía de la Unión Europea (ACER), entre las mayores economías de la Unión, Alemania importa cerca de la mitad de su consumo de gas de Rusia, Italia un 46%, mientras Francia solo una cuarta parte, pues su mayor proveedor de gas es Noruega, con un 35%. España tampoco es uno de los principales clientes de Rusia, pues su suministro de gas proviene fundamentalmente de Argelia y Estados Unidos (Buchholz, 2022). Otros países dependen más del 90% del gas ruso, como Letonia o República Checa, y otros cerca del 90% como Eslovaquia o Hungría. Bulgaria depende en un 80% y Polonia en un 50% de la importación de gas ruso (ACER, 2021).

El Plan *REPowerEU* aprobado el 18 de mayo de 2022 tiene como objetivo reducir rápidamente la dependencia europea de los combustibles fósiles rusos. Este plan parte de las propuestas del paquete *Fit for 55* y plantea un conjunto adicional de medidas, entre ellas, incrementa el objetivo de energías renovables a 2030, que pasa del 40% (propuesto en el paquete *Fit for 55*) al 45%; se acelera

la participación del hidrógeno (10 millones de toneladas de producción nacional de hidrógeno renovable y 10 millones de toneladas de importaciones de hidrógeno renovable para 2030); y se desarrollan tres grandes corredores de importación de hidrógeno limpio a través del Mediterráneo, la zona del Mar del Norte y, cuando sea posible, Ucrania (Comisión Europea, 2022b: 1, 3, 6 y 9).

La implementación del *REPowerEU* requerirá, entre otros, de personas calificadas, materias primas, un marco normativo completo y redes transfronterizas.

El plan mantiene una visión de la transición justa limitada a los riesgos y oportunidades de generación de empleo. La aceleración de la transición energética refuerza la necesidad de crear capacidades técnicas y sociales eficaces. Las partes interesadas y las autoridades deben establecer una asociación en el marco del Pacto por las Capacidades, que incluya desarrollar capacidades para la economía del hidrógeno. En cuanto a la transición energética y las personas en riesgo de pobreza energética, recomienda la adopción del Fondo Social para el Clima (propuesto en el *Fit for 55*) y establecer medidas específicas para minimizar la volatilidad de los precios de la energía (Comisión Europea, 2022b: 2, 12 y 13).

Con respecto a las materias primas, el plan *REPowerEU* refuerza una aproximación desde la perspectiva de la seguridad. Plantea la necesidad de diversificar los proveedores de materias primas fundamentales, superar cuellos de botella en las cadenas de suministro y ampliar la capacidad de fabricación de tecnologías renovables. También propone reforzar la economía circular, la investigación y la innovación. En este sentido, la Comisión intensificará las políticas y acciones con terceros países para contribuir a garantizar el suministro de materias primas críticas, reforzando la cadena de valor europea, identificando los recursos minerales y proyectos de materias primas estratégicos, y garantizando la protección del medioambiente, la economía circular y el uso eficiente de los recursos (Comisión Europea, 2022b: 11-12).

REPowerEU recomienda acelerar la concesión de permisos para el despliegue de las renovables, cuya lentitud y complejidad la Comisión considera un obstáculo. En este sentido, propone una revisión de la directiva de fuentes de energía renovable basada en la implementación práctica del principio de las “energías renovables como un interés superior”, la designación de zonas “favorables” para el establecimiento de plantas de energías renovables, y formas de acortar y simplificar los permisos, minimizando los riesgos potenciales y los efectos negativos sobre el medioambiente. También se pide una transposición acelerada de la Directiva sobre la electricidad para incentivar el autoconsumo (Comisión Europea, 2022b: 13-14). Acelerar la concesión de permisos conlleva una planificación previa donde

prevalezca el principio de protección de la naturaleza, la digitalización de procedimientos, la incorporación de personal especializado en los organismos competentes, y la participación de la ciudadanía, comunidades y autoridades en la definición de prioridades y necesidades locales.

En cuanto a la geopolítica de las redes eléctricas, propone el desarrollo de un mercado integrado basado en la seguridad y la solidaridad. Recomienda acelerar la implementación de los Proyectos de Interés Comunitario (PIC) para mejorar la interconexión eléctrica entre la península ibérica y Francia, e implementa medidas de sincronización de las redes eléctricas de los países bálticos con Europa, dejando claro que el comercio de electricidad y el funcionamiento del sistema no puede emplearse para amenazar la seguridad energética de la región (Comisión Europea, 2022b: 14, 16 y 17).

El plan *REPowerEU* también contempla medidas como la diversificación de fuentes de importación de gas y gas natural licuado (GNL) y la ampliación de las redes de interconexión gasífera que, en lugar de disminuir, alargan la dependencia de combustibles fósiles importados, así como el riesgo de activos varados. Asimismo, considera la ampliación de la vida de centrales nucleares y el incremento de horas de producción de centrales de carbón, medidas que, de mantenerse en el tiempo, podrían afectar a la trayectoria de reducción de emisiones, los objetivos medioambientales y el proceso de transición energética.

De igual forma el plan incrementa el despliegue del hidrógeno verde y abre la puerta a otras formas de hidrógeno como el nuclear. Solo el hidrógeno verde (generado a partir de fuentes de energía renovable) tiene un papel real en la transición energética hacia energías renovables y no contaminantes. La infraestructura del hidrógeno no debe sobredimensionarse, pues el hidrógeno verde debe emplearse como un recurso limitado generado a partir de excedentes de energías renovables y para satisfacer la demanda focalizada de algunas industrias intensivas, transporte de mercancías y aviación que sean difíciles de electrificar.

A pesar de la situación apremiante que genera la guerra en Ucrania, es importante no perder de vista la necesidad de centrar los esfuerzos en medidas estructurales orientadas a la mitigación del cambio climático que además reducen la dependencia de la UE de los combustibles fósiles, como la eficiencia energética y el ahorro de energía orientados a reducir la demanda de energía y las energías renovables orientada a transformar el modelo energético. Por su parte, el plan *REPowerEU* incrementa y acelera el despliegue de renovables y esto hace aún más necesario incorporar a este despliegue un enfoque integral de transformación justa que apoye el logro de objetivos sociales, climáticos y de biodiversidad.

3.7. Autonomía estratégica y transición energética: ¿un marco para las relaciones euro-latinoamericanas?

El concepto de “autonomía estratégica” hace parte de las aspiraciones de política exterior de la UE y del Pacto Verde Europeo, concepto que, tras la pandemia de la COVID-19 y la guerra en Ucrania, ha sido investido de un sentido de urgencia.

La autonomía estratégica no es nueva en el ámbito de la política europea. Desde 2013 se ha usado el concepto en el marco de la industria de defensa y como un medio para recuperar espacio político frente a Estados Unidos. Pero en un contexto en el que la interdependencia económica deja ver su lado de conflictividad política, primero con la interrupción de cadenas de suministro durante la pandemia de la COVID-19 —y ahora con la interrupción de suministros de gas natural en el marco de la guerra de Ucrania—, la autonomía estratégica es “un proceso de supervivencia política” (Borrell, 2020).

No obstante, este concepto ha venido evolucionando, y dos aproximaciones se hacen presentes en la UE, una más vinculada a la dimensión de defensa, y en este sentido, más restringida; y otra más amplia, asociada a una visión multidimensional (tecnológica, industrial, de clima y energía, entre otras). La pandemia puso de manifiesto no solo las fuertes dependencias externas de la industria europea, sino también su poca resiliencia, por lo cual la Comisión Europea ha propugnado una “autonomía estratégica abierta” para conciliar una industria europea más fortalecida, con el mantenimiento de la apertura económica como mecanismo de innovación y competitividad. El Consejo Europeo de marzo de 2022 une ambas lecturas de la autonomía estratégica, considerándolas igualmente válidas para enfrentar una crisis de seguridad. La lectura amplia de la autonomía estratégica sería una oportunidad para revitalizar las relaciones eurolatinoamericanas (Verdes-Montenegro, 2022: 1, 7 y 8).

En esta narrativa y accionar de la autonomía estratégica ampliada, hay un punto donde se pueden establecer espacios de cooperación. En esta aproximación que supera la mera visión de la defensa, del sobreponerme al otro, crece la posibilidad de asociaciones estratégicas entre países que aspiren a una autonomía estratégica. Europa podría liderar asociaciones basadas en la autonomía estratégica, y no se trata de un liderazgo entre “no alineados” porque el contexto histórico dista mucho de ser el mismo de la Guerra Fría, sino de asociaciones estratégicas frente a problemas particulares que demanden la mutua construcción de autonomías, que se valen de las interdependencias y van más allá de ellas para crear capacidad de resiliencia.

América Latina tiene una amplia tradición de reflexión y búsqueda de mayor autonomía (Verdes-Montenegro, 2022: 4). Las relaciones actuales con la UE no son percibidas necesariamente como un contrapeso con respecto a las propuestas de Estados Unidos, pues la oferta/alternativas se han ampliado con la consolidación de las relaciones con China. A pesar de ello, el relacionamiento con la UE presenta un signo distintivo: el cariz normativo, que en el caso de la transición energética podría dar cabida a un diálogo efectivo con los pactos eco-sociales que se han venido construyendo en la región a partir de la experiencia extractivista y neoextractivista y que, desde dicha experiencia, aspira a una visión transformadora de los procesos de transición.

La guerra en Ucrania y la marcada dependencia de la UE del gas ruso hacen más que evidente la necesidad de avanzar hacia un modelo económico y social basado en la descarbonización al que la autonomía estratégica se encuentra estrechamente vinculada (Sanahuja, 2022: 17). De hecho, la nueva estrategia exterior de la UE en materia de energía (mayo de 2022) considera que “la transición energética ecológica mundial puede ayudar a la UE a alcanzar sus objetivos geopolíticos más amplios para reforzar la resiliencia y la autonomía estratégica abierta” (Comisión Europea, 2022a).

La autonomía estratégica puede ser un marco para el relacionamiento con Latinoamérica en cuanto tenga en cuenta las aspiraciones de la región y permita contribuir conjuntamente a la provisión de bienes públicos globales, desde una perspectiva local y territorial (que irá marcando los distintos senderos). No se trata de una simple mirada pragmática de la relación, desvinculada de los asuntos de interés político y social, sino del impulso de una relación latinoamericana y europea que promueva una transición verde en un contexto más amplio de transformación justa: pasar de una visión de la región como una simple proveedora de materias primas, a la de un socio en la transformación productiva, una transformación que debe generar innovación, empleo y alternativas de desarrollo.

4. Conclusiones: una invitación a pensar más allá de la transición energética

La transición hacia energías renovables tiene características intrínsecas que podrían impulsar una transformación justa. Pero es importante potenciar estas características a través de enfoques sobre el terreno que permitan conciliar objetivos climáticos, sociales y medioambientales. Si no se toman las medidas ne-

cesarias para impulsar e implementar enfoques integrados de la transición, las energías renovables se vincularán con actividades concentradas y extractivas, narrativa que puede terminar por afectar al propio proceso de transición.

La transición energética global, y en particular de la UE, se encuentra en una encrucijada donde la utopía y la distopía son cada vez más palpables.

La transición energética puede contribuir a una utopía, en el sentido de ser un medio para lograr la aspirada transformación económica y social mediante la generación de reequilibrios en las estructuras de poder, mejoras en la seguridad energética, empoderamiento democrático, diversificación de la estructura productiva, empleo verde y digno, producción y uso sostenible de los recursos naturales; o, por el contrario, conducir a una distopía al reproducir tensiones económicas y sociales, procesos de reprimarización asociados a la demanda de minerales críticos, modelos extractivistas y conflictos territoriales, agudización de desigualdades y pérdida de biodiversidad. Esto dependerá, en buena medida, de los enfoques de la transición que se apliquen sobre el terreno.

Un enfoque integrado de transformación justa conlleva que los proyectos de transición, para ser viables, deban considerar, además de la reducción de emisiones de GEI, indicadores y objetivos de reducción de desigualdades y de conservación de la biodiversidad, con el fin de generar un círculo virtuoso entre los objetivos climáticos, sociales y de biodiversidad. Sin el enfoque y la acción apropiados, la transición energética no solo podría reproducir modelos de desigualdad y uso exhaustivo de recursos naturales, sino que también podría no contribuir a su verdadero objetivo: mantenernos en una trayectoria que no supere los 1,5 °C de temperatura media global, que es también el escenario que más contribuye a la justicia social y ambiental, al representar menores impactos para la naturaleza, los más pobres y las generaciones futuras.

El Pacto Verde Europeo representa una estrategia explícita de crecimiento económico destinada a transformar la UE en una región climáticamente neutra en 2050, para lo cual se ha comprometido a disminuir sus emisiones de GEI en un 55% a 2030. Para impulsar este objetivo la UE ha propuesto el Paquete *Fit for 55*, el cual plantea incrementar al 40% las fuentes de energía renovables en la combinación energética para 2030. Como parte del plan *REPowerEU* y las medidas orientadas a reducir la dependencia europea de combustibles fósiles rusos, se incrementarían en un 45% las fuentes de energía renovables en la combinación energética para 2030. El *Fit for 55* y ahora el plan *REPowerEU* aceleran el despliegue de renovables, lo que hace aún más necesario incorporar un enfoque integral de transformación justa que apoye el logro de objetivos sociales, climáticos y de biodiversidad.

Si bien acelerar la producción de energías renovables es una de las principales acciones de mitigación de cambio climático, también es cierto que la demanda de materiales y suelo para el despliegue de las renovables puede generar amenazas a la biodiversidad y exacerbar conflictos sociales. La implementación del *REPowerEU* requerirá, entre otros, impulsar la transición justa de los trabajadores mediante su recualificación; materias primas críticas, en su mayoría procedentes del extranjero; un nuevo marco normativo completo y de redes eléctricas transfronterizas.

De esta forma la UE debería, hacia lo interno, impulsar y mejorar la planificación espacial y estratégica del territorio, considerando los delicados equilibrios sociales y ambientales actuales y prospectivos; atender el creciente riesgo de la pobreza energética e impulsar una transición justa inclusiva (que incorpore las demandas y necesidades de diferentes colectivos); y, hacia lo externo, anteponer a la perspectiva de seguridad una perspectiva de cooperación y financiación internacional que considere la visión de la población, y facilite la autodeterminación y el logro de los objetivos económicos y sociales de los países involucrados.

La estrategia exterior de la UE en materia de energía considera que la transición energética puede ser un medio para alcanzar objetivos geopolíticos más amplios orientados a reforzar la resiliencia y la autonomía estratégica abierta de la Unión. La autonomía estratégica puede ser un marco para el relacionamiento UE-América Latina en cuanto permita contribuir conjuntamente a la provisión de bienes públicos globales, desde una perspectiva local y territorial, en un contexto más amplio de transformación justa. Se trataría de un relacionamiento con la región que supere la visión de proveedor de materias primas (perspectiva de acceso a los recursos y seguridad energética) por una de socio estratégico (perspectiva de cooperación y generación de valor) que comparte, a partir de visiones y expectativas diferentes, valores asociados a la lucha contra el cambio climático (incluyendo el impulso de la inversión sostenible).

De acuerdo con esta estrategia, América Latina se encuentra entre las regiones con las que la UE establecería nuevas asociaciones orientadas a diversificar las fuentes de materias primas necesarias para la transición energética. La manera en que se replantean estas relaciones también puede conducir a la reproducción de esquemas de reprimarización o contribuir a una diversificación de la estructura productiva. La región tiene una mayor participación en la fase de extracción de minerales pero, al igual que la UE, no tiene una participación significativa en las fases de materiales procesados, componentes y ensamblaje. China es el país mejor posicionado a lo largo de la cadena de valor de las tecno-

logías asociadas a la transición energética (desde el suministro y refino de materias primas hasta las cadenas de ensamblaje). Si bien América Latina puede jugar un rol en las estrategias de diversificación de fuentes de suministro de la UE, también pueden generarse espacios para cooperar en las cadenas de valor de transformación y ensamblaje y desarrollo de tecnologías, fases que si se llevan adelante asegurando el cumplimiento de objetivos ambientales y sociales, podrían agregar valor para la región.

Referencias bibliográficas

- ACER (2021): *Estimated number and diversity of supply sources 2021*. Disponible en: <https://aegis.acer.europa.eu/chest/dataitems/214/view>.
- ÁLVAREZ, M.; CABRERA, M.; CHRISTIANSEN, F. y MAFFEI, L. (2020): “What Transitions? Collectively Imagining a Just and Low-Carbon Future for Río Grande, Argentina”, en M. EDOUARD, K. DUNJA y S. DIMITRIS: *Just Transitions*, Londres, Pluto Press, pp. 115-131.
- ALLOISIO, I. (2020): *The EU Border Carbon Adjustment: how to make it viable?*, EUI Florence School of Regulation, 28 de septiembre. Disponible en: <https://lifedictproject.eui.eu/2020/09/28/the-eu-border-carbon-adjustment-how-to-make-it-viable/> (consultado el 29 de agosto de 2022).
- ASOBANCARIA (2022): “Taxonomía Verde, una herramienta clave para fortalecer el financiamiento climático”, *Banca y Economía* (edición 1324) (18 de abril). Disponible en: https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2022/04/1324_BE.pdf (consultado el 4 de septiembre de 2022).
- AZIZUDDIN, K. (2022): “Colombia launches first LatAm green taxonomy, excludes nuclear and gas”, *Responsible Investor* (13 de abril). Disponible en: https://www.responsible-investor.com/colombia-launches-first-latam-green-taxonomy-excludes-nuclear-and-gas/?utm_source=newsletter-daily&utm_medium=email&utm_campaign=ri-daily-subscriber&utm_content=13-04-2022 (consultado el 4 de septiembre de 2022).
- BANCO MUNDIAL (2017): *Global Tracking Framework 2017: Progress Towards Sustainable Energy*, Washington D.C., Banco Mundial.
- BORRELL, J. (2020): “Por qué es importante la autonomía estratégica europea”, Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/por-que-es-importante-la-autonomia-estrategica-europea/> (consultado el 4 de septiembre de 2022).

- BUCHHOLZ, K. (2022): *Which European Countries Depend on Russian Gas?*, Statista (24 de febrero). Disponible en: <https://www.statista.com/chart/26768/dependence-on-russian-gas-by-european-country/> (consultado el 4 de septiembre de 2022).
- CAF (2014): *Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe*, Caracas, CAF - Banco de Desarrollo de América Latina.
- CEPAL (2020a): *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020*, Santiago, Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46501-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2020#:~:text=En%20su%20edici%C3%B3n%202020%2C%20el,la%20crisis%20del%20COVID%2D19.>
- (2020b): *Dimensionar los efectos de la Covid-19 para pensar en la reactivación*, Santiago, Naciones Unidas.
- (2020c): *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional: escenarios y proyecciones en la presente crisis*, Santiago, Naciones Unidas.
- COMISIÓN EUROPEA (2019): *Comunicación de la Comisión. El Pacto Verde Europeo*, Bruselas, 640-final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF#:~:text=El%20Pacto%20Verde%20Europeo%20respaldar%C3%A1,la%20transformaci%C3%B3n%20verde%20y%20digital.
- (2020a): *Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo al Comité Económico y Social Europeo y la Comité de las Regiones*, Bruselas (3 de septiembre). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0474&from=EN> (consultado el 24 de junio de 2022).
- (2020b): *Un nuevo modelo de industria para Europa. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*, Bruselas (10 de marzo). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1593086905382&uri=CELEX%3A52020DC0102> (consultado el 27 de junio de 2022).
- (2021a): *El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales*, Pilar Europeo de Derechos Sociales (junio). Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_en (consultado el 27 de junio de 2022).

- (2021b): Recomendación del Consejo para garantizar una transición equitativa hacia la neutralidad climática, 801-final, 14 de diciembre, Estrasburgo, Comisión Europea.
 - (2022a): *Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Compromiso energético de la UE en un mundo cambiante* (18 de mayo). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022JCO023&from=EN> (consultado el 4 de septiembre de 2022).
 - (2022b): Plan REPowerEU. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité Europeo de las Regiones*, 18 de mayo, Bruselas, 230-final.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2021): *Conferencia sobre la pobreza energética en la encrucijada entre el pilar europeo de derechos sociales y el Pacto Verde Europeo*, Bruselas, Unión Europea. Disponible en: https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-02-21-605-es-n_o.pdf (consultado el 27 de junio de 2022).
- COX, R. W. (1981): “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”, *Millennium-Journal of International Studies*, pp. 126-155.
- EUROPEAN COMMISSION (2020): *Critical materials for strategic technologies and sectors in the EU - a foresight study*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union. Disponible en: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42881> (consultado el 24 de junio de 2022).
- (2021): “Launch by United States, the European Union, and Partners of the Global Methane Pledge to Keep 1.5C Within Reach”, *European Commission Press Corner* (2 de noviembre). Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_5766 (consultado el 4 de septiembre de 2022).
- FEFFER, J. (2022): *The Impact of Green New Deals on Latin America*, Foreign Policy in Focus. Disponible en: <https://fpif.org/the-impact-of-green-new-deals-on-latin-america/> (consultado el 27 de junio de 2022).
- FUNDACIÓN RENOVABLES (2021): *Renovables, orden del territorio y biodiversidad. Propuestas para mejorar la aceptación social*, Madrid, Fundación Renovables.
- GARCÍA-GARCÍA, P.; CARPINTERO, Ó. y BUENDÍA, L. (2020): “Just Energy Transitions to Low Carbon Economies: A Review of the Concept and its Effects on Labour and Income”, *Energy Research & Social Science*, pp. 1-16.
- GLOBAL COMMISSION ON THE GEOPOLITICS OF ENERGY TRANSFORMATION (2019): *A New World: The Geopolitics of the Energy Transformation*, Masdar, IRENA. Disponible en: <https://www.irena.org/publications/2019/Jan/A-New-World-The-Geopolitics-of-the-Energy-Transformation> (consultado el 4 de junio de 2022).

- GOLDTHAU, A. y SOVACOO, B. K. (2011): “The uniqueness of the energy security, justice, and governance problem”, *Energy Policy*, 41, pp. 232-240.
- GORE, T. (2020): *Combatir la desigualdad de las emisiones de carbono*, Oxfam. Disponible en: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621052/mb-confronting-carbon-inequality-210920-es.pdf> (consultado el 11 de junio de 2022).
- IEA (2021a): Clean energy demand for critical minerals set to soar as the world pursues net zero goals, *IEA Press release* (5 de mayo). Disponible en: <https://www.iea.org/news/clean-energy-demand-for-critical-minerals-set-to-soar-as-the-world-pursues-net-zero-goals> (consultado el 23 de junio de 2022).
- (2021b): *Net Zero by 2050. A Roadmap for the Global Energy Sector*, París, IEA. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050> (consultado el 4 de septiembre de 2022).
- IPCC (2021a): El cambio climático es generalizado, rápido y se está intensificando, *Comunicado de Prensa* (9 de agosto). Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/08/IPCC_WGI-AR6-Press-Release-Final_es.pdf (consultado el 11 de junio de 2022).
- (2021b): *Working Group III Contribution to the IPCC Sixth Assessment Report (AR6). Technical Summary*, Ginebra, IPCC. Disponible en: https://report.ipcc.ch/ar6wg3/pdf/IPCC_AR6_WGIII_FinalDraft_TechnicalSummary.pdf (consultado el 12 de junio de 2022).
- (2022a): *Climate Change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers*, Ginebra, WMO y UNEP. Disponible en: https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Sostenibilidad/EspeInf/EnergiayCC/06Divulgaci%C3%B3n/6cDocumentacion/6cEInfCC/Ficheros/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf (consultado el 11 de junio de 2022).
- (2022b): “La evidencia es clara: ahora es el momento de actuar. De aquí a 2030 podemos reducir las emisiones a la mitad”, *Comunicado de Prensa del IPCC* (4 de abril). Disponible en: https://report.ipcc.ch/ar6wg3/pdf/IPCC_AR6_WGIII_PressRelease-Spanish.pdf (consultado el 13 de junio de 2022).
- JTRC (2018): *Mapping Just Transition(s) to a Low Carbon World*, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- LARREA, B. M. (2017): “La pobreza energética en la Unión Europea y el Reino Unido”, *Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Comillas* (102), pp. 1-21.
- MORGADO SIMÕES, H. (2022): *Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono de la Unión*, Estrasburgo, Parlamento Europeo.

- MORGUEN, R. (2022): *El mecanismo de ajuste en frontera al carbono: El trade-off entre la descarbonización y la equidad*, Estela Sur, Estudios Estratégicos Latinoamericanos (2 de marzo). Disponible en: <https://www.estelasur.org/post/el-mecanismo-de-ajuste-en-frontera-al-carbono-el-trade-off-entre-la-descarbonizaci%C3%B3n-y-la-equidad> (consultado el 29 de agosto de 2022).
- NEWELL, P. y MULVANEY, D. (2013): “The Political Economy of the ‘Just Transition’”, *The Geographical Journal*, pp. 132-140.
- NG, C. (2021): “The EU is considering bowing out of a gold standard taxonomy, leaving room for China to take the lead”, *Responsible Investor* (12 de noviembre). Disponible en: <https://www.responsible-investor.com/the-eu-is-considering-bowing-out-of-a-gold-standard-taxonomy-leaving-room-for-china-to-take-the-lea/> (consultado el 4 de septiembre de 2022).
- OXFAM (2015): *La desigualdad extrema de las emisiones de carbono*, Oxfam. Disponible en: https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/mb-extreme-carbon-inequality-021215-es.pdf (consultado el 11 de junio de 2022).
- (2020): “Los multimillonarios del mundo poseen más riqueza que 4600 millones de personas”, *Nota de Prensa* (20 de enero). Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/los-milmillonarios-del-mundo-poseen-mas-riqueza-que-4600-millones-de-personas>.
- PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO (2020): *Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088*, Diario Oficial de la Unión Europea (18 de junio). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R0852&from=ES>.
- ROMO GONZÁLEZ, L. A. (2021): *Un Taxonomía de Actividades Sostenibles para Europa*, Madrid, Banco de España.
- SAGET, C.; VOGT-SCHILB, A. y LUU, T. (2020): *El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe*, Washington D.C., BID y OIT.
- SANAHUJA, J. A. (2022): “El Pacto Verde, *NextGenerationEU* y la nueva Europa geopolítica”, *Documentos de trabajo*, nº 63, Madrid, Fundación Carolina.
- SCHLOSBERG, D. y COLLINS, L. B. (2014): “From Environmental to Climate Justice: Climate Change and the Discourse of Environmental Justice”, *WIREs Climate Change*(5), (mayo-junio), pp. 359-374.
- SHULLER, M. e HIEMINGA, G. (2022): *EU’s controversial labelling of gas and nuclear energy as ‘green’ prompts backlash*, ING (18 de febrero). Disponible en: <https://think.ing.com/articles/eu-controversial-labelling-of-gas-and-nu->

- clear-energy-as-green-prompts-backlash#a7 (consultado el 4 de septiembre de 2022).
- SONTER, L. J.; DADE, M. C.; WATSON, J. E. y VALENTA, R. K. (2020): “Renewable energy production will exacerbate mining threats to biodiversity”, *Nature*, pp. 1-6.
- STEVIS, D.; EDOUARD, M. y KRAUSE, D. (2020): “The Genealogy and Contemporary Politics of Just Transitions”, en M. EDOUARD, D. KRAUSE, y D. STEVIS, *Just Transitions*, Londres, Pluto Press, pp. 1-31.
- SUK-YEE, J. (2021): “South Korean Government Against Global Trend as to Nuclear Power Generation”, *BusinessKorea* (18 de mayo). Disponible en: <http://www.businesskorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=67373> (consultado el 4 de septiembre de 2022).
- SULLIVAN, K.; DIEMERT, A.; CORDOVA, C.; HOEKSTRA, J.; HAUG, C.; LA HOZ THEUER, S... PEON, D. (2021): *Situación y tendencias de los mercados de carbono de cumplimiento y voluntarios en América Latina*, Washington D.C., BID, ICAP, IETA.
- TAYLOR, K. (2021): “‘Gas is over’, EU bank chief says”, *Euractiv* (21 de enero). Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/gas-is-over-eu-bank-chief-says/> (consultado el 4 de septiembre de 2022).
- UNCTAD (2021): “La UE debería considerar el impacto del nuevo mecanismo de cambio climático en el comercio mundial”, *UNCTAD News* (14 de julio). Disponible en: <https://unctad.org/es/news/la-ue-deberia-considerar-el-impacto-del-nuevo-mecanismo-de-cambio-climatico-en-el-comercio> (consultado el 31 de agosto de 2022).
- UNEP (2016): *Green Energy Choices: The benefits, risks and trade-offs of low-carbon technologies for electricity production*, Nairobi, UNEP-International Resource Panel. Disponible en: <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/7694> (consultado el 27 de junio de 2022).
- VALERO, J. (2021): “Gas excluded from green bond financing under recovery fund”, *Euractiv.com* (8 de septiembre). Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/gas-excluded-from-green-bond-financing-under-recovery-fund/> (consultado el 4 de septiembre de 2022).
- VERDES-MONTENEGRO, F. J. (2022): “La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿en qué lugar queda América Latina?”, *Documentos de trabajo*, nº 65, Madrid, Fundación Carolina.
- VON DER LEYEN, U. (2019): Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo, Estrasburgo (16 de julio). Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/opening-statement-plenary-session_es.pdf.

- WWF (2020): *Informe Planeta Vivo 2020*, Gland, WWF. Disponible en: https://www.wwf.es/informate/biblioteca_wwf/?55320/Informe-Planeta-Vivo-2020.
- (2021): *Just Energy Transformation*, Gland, WWF. Disponible en: https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/wwf_discussion_paper__just_energy_transformation.pdf (consultado el 26 de junio de 2022).
- WYCZYKIER, G. y ANIGSTEIN, C. (2019): “Sindicalismo y disputas socioambientales: la transición justa en clave latinoamericana”, *Entropia*, pp. 246-279.

3. ¿Un compromiso social para el Antropoceno?

Reacciones de las élites al Acuerdo de Escazú y las posibilidades de un Estado verde transformador latinoamericano

Benedicte Bull

Profesora de Ciencias Políticas en el Centro para el Desarrollo y el Medioambiente de la Universidad de Oslo

1. Introducción¹

El mundo necesita con urgencia una transformación verde. Esta no solo debería suponer una rápida transición hacia las energías renovables, sino también un descenso generalizado de las emisiones que afectan al clima, así como la protección de los recursos naturales para evitar la contaminación, una rápida reducción de la biodiversidad y que se agoten de forma irreparable los recursos. Esta transformación verde pone a los gobiernos en una relación difícil con respecto a las élites económicas: por un lado, la transformación verde depende de grandes inversiones en energías renovables, y en una producción de bienes y servicios más sostenibles, inversiones que a menudo están controladas por dichas élites económicas. Por otro lado, también depende de la regulación —y, en algunos casos, incluso de prohibición— de algunos negocios con el fin de reducir su impacto medioambiental. Por si eso fuera poco, los gobiernos también dependen del apoyo económico y político de estas mismas élites económicas, para poder cumplir con su papel de líderes en la transformación verde. Al mismo tiempo, sus apoyos y legitimidad general dependen también de que sean capaces de cumplir otros objetivos como la reducción de la pobreza o la desigualdad.

¹ Este documento se enmarca en el proyecto conjunto entre Oxfam Intermón y la Fundación Carolina: “Pactos sociales y transformación justa: visiones cruzadas desde América Latina y la Unión Europea sobre la triple transición”.

Latinoamérica se encuentra en una situación peculiar con respecto a la transición verde por al menos tres razones. En primer lugar, la región alberga el 50% de la biodiversidad mundial y casi el 60% de los bosques tropicales del mundo. Sin embargo, también posee las mayores reservas de petróleo del mundo, así como las de algunos de los recursos naturales clave necesarios para la transición energética: como el 60% de las reservas mundiales de litio, alrededor del 40% de las reservas mundiales de cobre y grandes cantidades de otros metales raros como el cobalto. Por lo tanto, la transformación verde de Latinoamérica no solo es importante para la región en sí misma, sino para todo el mundo.

En segundo lugar, Latinoamérica alberga un gran número de movimientos medioambientales y sociales que llevan mucho tiempo defendiendo modelos de desarrollo sostenible y que han inspirado movimientos medioambientales mundiales, como el movimiento del decrecimiento o llamamientos para redefinir el desarrollo hacia el buen vivir. Estos movimientos son indispensables a la hora de ejercer la presión necesaria para lograr un giro hacia políticas más verdes.

Sin embargo, Latinoamérica también se caracteriza por un tercer rasgo, unas élites especialmente poderosas y una larga historia de desigualdad en los recursos económicos, así como en el acceso a la política y a la justicia (Rodríguez, 2018). En muchos países, estas élites deben su posición a una suma de su control sobre los recursos naturales y las instituciones públicas. Ciertamente, la peculiar naturaleza exclusiva y clientelista de muchos Estados de Latinoamérica se puede retrotraer al apoyo que han prestado a la exportación orientada hacia la extracción de recursos (Coronil, 1997; Saylor, 2012; Acemoglu y Robinson, 2013). Esto ha dado como resultado Estados desiguales en términos de distribución geográfica de la riqueza y que reproducen múltiples desigualdades (López, 2018). Una de las consecuencias de esto es una violencia ampliamente extendida contra los defensores del medioambiente. De hecho, los cuatro países del mundo con un mayor número de asesinatos *per cápita* de defensores del medioambiente están en Latinoamérica, y es en esta región donde se produce alrededor del 70% de los asesinatos de estos activistas a escala global (Galarraga, Hernández y Salinas, 2022).

Por lo tanto, la transformación verde en Latinoamérica depende de algo más que de la implementación de políticas medioambientales. Requiere de una transformación institucional hacia Estados más incluyentes que se basen menos en la extracción de recursos y que sean capaces de cooperar con las élites económicas, pero también de regularlas. De igual manera que los Estados del bienestar del siglo XX dependían tanto de la presión que ejercían los movimientos obreros y las organizaciones de la sociedad civil como de acuerdos con las élites (Bull, 2007

y 2019), el surgimiento de un Estado verde va a depender de la presión de los movimientos medioambientales (Eckersley, 2004) y de amplios acuerdos con las élites. Por lo tanto, es importante comprender qué puede motivar a las élites para que contribuyan a semejantes compromisos.

Latinoamérica tiene múltiples ejemplos de intentos de iniciar acuerdos sociales. Entre los acuerdos socioambientales hay uno que destaca por su importancia y por ser especialmente avanzado: se trata del Acuerdo de Escazú². Este acuerdo regional fue firmado en 2018 por 24 países de Latinoamérica y el Caribe, y se centra en el acceso a la información, el derecho de participación y el refuerzo institucional en asuntos medioambientales. Como tal, el acuerdo propone un cambio institucional que refuerce la democracia medioambiental con el objetivo de lograr una transformación socioambiental más que exigir políticas medioambientales concretas. No es de sorprender que el acuerdo haya encontrado una gran resistencia. Entre los oponentes destacan dos grupos: las élites empresariales de los países democráticos (especialmente en Perú, Costa Rica, Chile y Colombia) y las élites gubernamentales de los países autoritarios (como Venezuela y El Salvador). Sin embargo, en algunos países, las élites empresariales estuvieron en su mayoría a favor o no lanzaron campañas organizadas en contra. ¿Cómo se explica esto? ¿Y qué podemos aprender de la experiencia del Acuerdo de Escazú sobre la disposición de las élites a entrar en acuerdos sociales para la transición verde?

En este documento se tratarán precisamente estos asuntos. Pero antes de abordar ese tema se hablará de lo que la autora entiende por transición verde y se comentarán algunos conceptos de la teoría de las élites que pueden arrojar algo de luz sobre la diferente disposición de estas a entrar en amplios acuerdos sociales para la transición verde. Posteriormente, se hará una breve introducción al Acuerdo de Escazú. La parte central del informe consiste en una discusión sobre la reacción de las diferentes élites al mismo y cómo se pueden explicar.

2. Una transformación verde: diferentes interpretaciones

No existe un consenso sobre en qué consiste realmente una transformación verde. En el actual debate global al respecto, la principal diferencia se está dando entre una posición que defiende una vía de desarrollo sostenible o crecimiento

² El nombre completo es *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*.

verde, y aquellos que proponen un decrecimiento. El desarrollo sostenible, como propone el informe Brundtland, es definido en términos generales como “un desarrollo que permita satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades”. Si bien esta definición queda abierta a múltiples interpretaciones, conlleva el mantenimiento del progreso tecnológico, del desarrollo económico y de la modernización, mientras se va incrementando la sostenibilidad de la producción (Brundtland, 1987). Esto ha dado origen a las ideas de modernización ecológica, según las cuales no habría una compensación de suma cero entre la prosperidad económica y los problemas medioambientales. De hecho, la protección medioambiental no tendría por qué ser una carga para la economía, sino más bien al contrario, constituiría una potencial fuente de futuro crecimiento (Hajer, 1995; Weale, 1992).

Esta postura se basa en la creencia de que se puede desvincular el crecimiento económico del uso de recursos naturales (Asafu-Adjaye *et al.*, 2015; Ekins, 1999). Se trata de ideas que parecen hundir sus raíces en el informe del Club de Roma (*Limits to Growth [Los límites del crecimiento]*, 1972), que advertía contra el continuo incremento en el uso de recursos naturales, planteando que acabaría llevando al agotamiento de los mismos y a un desplome de los estándares de vida. Sin embargo, no abogaba por frenar el crecimiento, sino más bien por orientarlo hacia actividades menos intensivas en su consumo de recursos, a la par que por limitar el crecimiento de la población para reducir la presión sobre los recursos naturales (Collste *et al.*, 2021). La idea del desarrollo sostenible se basa de hecho en esto, al considerar que el desarrollo sigue siendo un objetivo, aunque urge a una mayor redistribución y a actividades económicas que no agoten los recursos naturales (WCED, 1987). Ambos informes (*Limits to Growth* y *Our common future [Nuestro futuro común]*) (Meadows *et al.*, 1972; Brundtland, 1987) parten de la premisa básica de que “todos estamos en el mismo barco” en lo que respecta a la necesidad de proteger la naturaleza para las futuras generaciones. Los planteamientos más recientes del crecimiento verde ponen especial énfasis en la necesidad de una transición orientada hacia fuentes de energía renovable, pero mantiene su fe en la ciencia moderna y en el desarrollo como herramienta para lograr una transformación verde, más que como un obstáculo para la misma (Stoknes, 2021).

El decrecimiento, en cambio, se opone especialmente al argumento según el cual sería posible desvincular el crecimiento económico de los impactos medioambientales (Parrique *et al.*, 2019). Esta argumentación se basa en un intento

de tener en cuenta todos los insumos requeridos por la actividad económica, tanto en términos de energía como de materias primas. Al hacer esto, concluye que resulta imposible mantener un patrón de crecimiento continuo sin acabar agotando el medioambiente, por lo que tenemos que pensar maneras de fomentar el bienestar social fuera del crecimiento incesante (Haberl *et al.*, 2020). El punto de partida de este planteamiento es que nos hallamos actualmente en el Antropoceno, una era de nuestro planeta en la que toda la naturaleza se está viendo profundamente impactada por la actividad humana (Crutzen, 2002), por lo que solo dejando de centrarnos en el crecimiento podremos afrontar simultáneamente la crisis climática, la crisis de biodiversidad y la crisis social. Esto ha llevado a proponer un amplio programa de indicaciones y contraindicaciones con el fin de reducir (y, con el tiempo, detener) la extracción de hidrocarburos, limitar tanto la extracción de recursos naturales no renovables (metales y minerales) como la producción de bienes que exijan un consumo intensivo de recursos (como la producción de carne vacuna o de aceite de palma), así como otras actividades que estén agotando los recursos naturales, pero también con el fin de poner en marcha una economía circular y nuevas regulaciones que reduzcan el consumo y replanteen toda la organización especialmente de las sociedades modernas, incluidas nuevas formas residenciales, de transporte y nuevas políticas monetarias que fomenten las transformaciones necesarias (Hickel, 2020).

La propuesta latinoamericana por la justicia medioambiental y por una transformación social-ecológica concuerdan con muchos elementos de la agenda del decrecimiento. En el contexto latinoamericano, esta hunde sus raíces en el informe del grupo de Bariloche (respuesta al informe *Limits to Growth*), que a su vez se inspira en la teoría de la dependencia y vincula la crisis ecológica en curso a un sistema global de extracción y explotación de recursos, además de adoptar teorías de justicia medioambiental (Martínez-Alier *et al.*, 2010; Estenssoro y Devés, 2013). Está en consonancia con el movimiento decrecentista (que, de hecho, ha inspirado) en la necesidad de buscar vías alternativas al crecimiento económico para asegurar el bienestar social, pero es aún más escéptico que este en lo que respecta al uso de la ciencia moderna y al desarrollo de soluciones de mercado para asegurar una transformación verde (Alimonda, 2011; Porto-Goncalvez y Leff, 2015). Mientras el movimiento decrecentista rechaza la posibilidad de desvincular el crecimiento económico de sus impactos ambientales, las propuestas de justicia medioambiental van más allá, intentando desvincular el desarrollo local y nacional de los mercados globales. En resumidas cuentas, Denzin, Cáliz y Martner describen la transformación social-ecológica como sigue:

Entendemos la transformación social-ecológica (TSE) como un proceso de cambio sistémico de la configuración de la relación sociedad-naturaleza y de la estructura de posiciones sociales que —en las condiciones dadas de cada sociedad— genere círculos virtuosos entre la suficiencia de la provisión de bienes básicos, una mayor igualdad, el paradigma de la transformación social-ecológica distributiva y el mejoramiento de la capacidad de reposición de los ecosistemas (Denzin, Cálix y Martner, 2020: 43).

Según estos autores, toda transformación social-ecológica es al mismo tiempo económica, política, social y cultural, y debe reorientar a la sociedad hacia la igualdad, la democracia, la ética de los cuidados y la sostenibilidad como valores centrales. Esto refleja tanto una agenda global por una transformación social, plasmada en la “agenda del decrecimiento” (Hickel, 2020), como agendas particulares que están emergiendo de diversas fuentes y movilizaciones sociales en Latinoamérica, que incluyen los planteamientos del buen vivir y del posdesarrollo (Radcliffe, 2012; Gudynas, 2011; Escobar, 1992).

Pero existen grandes diferencias entre todas estas propuestas en lo relativo a varios temas de la agenda por una transformación verde. Todas concuerdan, ciertamente, en que es necesaria una *transición hacia un mayor uso de energías renovables*. Aunque las emisiones de Latinoamérica se hallan muy por debajo de la media global, si descontamos su actividad exportadora³, esta región también ha firmado los compromisos globales al respecto. El cambio hacia las renovables es, pues, destacado en todas las versiones de una transición verde, pero con matices. Mientras que los partidarios del crecimiento verde se centran en la necesidad de atraer inversiones suficientes en energía renovable para reducir las emisiones de carbono, los decrecentistas y los defensores de la justicia medioambiental insisten más en la reducción del consumo energético y en la supresión, o por lo menos reducción drástica, de la producción de hidrocarburos.

La cuestión del *control de la contaminación* es uno de los temas más antiguos de la agenda medioambiental. Incluye puntos como el control de la calidad del aire urbano, así como de la contaminación del agua y del suelo debido a actividades como la minería, la extracción de hidrocarburos y la agricultura de exportación. Las tres corrientes medioambientalistas están de acuerdo en la mayoría de

³ Esta región alberga el 8% de la población mundial, pero solo es responsable del 4,65% de las emisiones globales, si no tenemos en cuenta las emisiones derivadas de las actividades de exportación, que de incluirse aumentan considerablemente esta cifra. Estas actividades provocan el 18% de las emisiones de Latinoamérica, que exporta el 45% del petróleo y el 58% del carbón producidos en la región.

estos puntos. Subsisten no obstante desacuerdos en torno a los beneficios de ciertas tecnologías de aumento de la productividad (como las modificaciones genéticas, por ejemplo), que suelen ser rechazadas por los decrecentistas, pero apoyadas por los partidarios del crecimiento verde, que defienden la necesidad de incrementar determinadas producciones, por ejemplo, la de alimentos.

En segundo lugar, la reducción del consumo y la economía circular son propuestas universalmente aceptadas, pero también con diversos matices. Puesto que los partidarios del crecimiento verde no persiguen la reducción del crecimiento como tal, suelen centrarse únicamente en la reducción del consumo de productos que conlleven altas emisiones y de aquellos sectores productivos altamente contaminantes. Los decrecentistas, por su lado, ponen un mayor acento en la reducción del consumo en general mediante, entre otras, regulaciones industriales que obliguen a producir bienes más duraderos y reparables, así como la obligatoriedad del reciclaje. Los defensores de la justicia medioambiental, por su lado, insisten mucho en el apoyo a la producción a pequeña escala en sectores como el agrícola, por ejemplo.

El tercer punto son los matices diferentes que dan a *la protección de la biodiversidad y a la reducción de la pérdida de naturaleza*. De acuerdo con la Plataforma Intergubernamental sobre la Diversidad Biológica y Servicios relacionados con el Ecosistema (IPBES, por sus siglas en inglés), Latinoamérica alberga solo el 8% de la población mundial, pero representa hasta el 40% de la capacidad del ecosistema global de producción de bienes de consumo, incluidos entre estos los alimentos (IPBES, 2018). También posee una biocapacidad superior a la del resto del mundo. La región representa solo el 12% de la superficie terrestre planetaria, pero alberga hasta el 50% de sus bosques tropicales, y entre un tercio y la mitad de las diversas especies animales (incluidos pájaros, mamíferos, reptiles y anfibios) (Denzin, Cáliz y Martner, 2020). Cómo gestionar esto supone una potencial fuente de conflictos entre las tres corrientes medioambientalistas. Al plantear un mantenimiento del crecimiento, la postura del desarrollo sostenible tiende por ejemplo a centrarse en un incremento de la eficiencia de la agroindustria reduciendo sus cotas de contaminación, mientras que las posturas decrecentistas y de justicia medioambiental tienden a enfatizar la conservación de la tierra y las formas autóctonas e indígenas de gestión de los recursos locales y de la producción agrícola.

La cuestión de la *reducción en la extracción de recursos no renovables* también está sujeta a controversias. Para empezar, porque la producción de hidrocarburos constituye una fuente muy importante de ingresos para muchos países latinoamericanos, que no solo han enriquecido a sus élites, sino que también han sido

redistribuidos a las capas más empobrecidas. Por otro lado, la controversia también se debe a que la transición a energías renovables depende en gran medida de la extracción de recursos no renovables en Latinoamérica. El litio, el cobre y el cobalto latinoamericanos son necesarios para la producción de baterías y de infraestructuras destinadas a la producción de energía renovable en todo el mundo. Sin embargo, su extracción resulta altamente contaminante, consume muchos recursos hídricos y acapara tierras. Pero las estrategias de crecimiento verde no conceden mucho peso a estos inconvenientes en comparación con los beneficios derivados de asegurar una transición a las energías renovables, mientras que los decrecentistas, así como los defensores de la justicia medioambiental, son muy críticos con la extracción de recursos aunque su propósito sea contribuir a la transición a las renovables o la reducción de la pobreza (Svampa, 2013).

Pero tal vez el tema más controvertido de esta agenda sea cómo combinar los cambios en las políticas medioambientales con una transformación de la sociedad hacia una *menor desigualdad y pobreza*. No son estos objetivos en sí los que generan controversia; la polémica radica en hasta qué punto se considera que los mismos requieren cambios más o menos profundos en el modelo de desarrollo. Los partidarios del crecimiento verde tienden a enfocar las soluciones a las desigualdades en la superación de la brecha de productividad entre grupos de altos ingresos y grupos de bajos ingresos, como se ejemplifica en la agenda de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por la igualdad (ECLAC, 2014), mientras que las otras corrientes abogan por profundas reformas no solo de los modelos dominantes de desarrollo, sino del capitalismo en sí. De hecho, la cuestión de si es preferible superar el capitalismo o reformarlo ha dividido a los medioambientalistas de todo el mundo (Scoones, Leach y Newell, 2015).

Y esto nos lleva a un último punto de controversia: *las instituciones y la gobernanza medioambiental*. Mientras que todas las corrientes arriba mencionadas concuerdan en la importancia del Estado de derecho y de regular la explotación de los recursos medioambientales, hay posicionamientos diferentes en lo que respecta al grado en que esta gobernanza medioambiental debe basarse en mecanismos de autorregulación, así como a la importancia de una amplia participación local, incluyendo en la misma a las poblaciones indígenas. Y si bien casi nadie rechaza el derecho al consentimiento libre previo e informado de las comunidades indígenas —tal como establece la OIT en su convenio 169—, algunos defensores del crecimiento verde están dispuestos a confiar en la capacidad de las empresas para autoimponerse estándares y prácticas adecuadas. Es más, este debate en realidad versa sobre si es posible alcanzar una transformación total sin salirse del

marco, a menudo limitado, de las democracias actuales. El movimiento por la justicia medioambiental va incluso más lejos, reclamando nuevas formas de participación y de gobernanza que superen los procedimientos de las democracias formales. Esto supondría un compromiso social que vaya más allá de acuerdos sobre medidas medioambientales específicas, que también conlleve profundos cambios institucionales.

3. Las élites y los obstáculos a una transformación verde en Estados con profundas desigualdades y desequilibrios

Como se ha comentado en la introducción, Latinoamérica presenta tanto ventajas como desventajas particulares en la búsqueda de una transformación verde. Entre las ventajas hay una larga tradición histórica de pensamiento medioambientalista imbuida en unos amplios movimientos sociales en cuyas agendas se plantea la integración de numerosas demandas sociales en las propuestas de transición verde. Sin embargo, Latinoamérica se caracteriza también por Estados con grandes desequilibrios territoriales y que producen modelos muy segmentados de ciudadanía, participación política y redistribución económica (López, 2018; O'Donnell, 1993; Luna, 2016). Son Estados que se han formado dando pábulo a unas élites que se han atrincherado en el poder, reproduciendo unas enormes desigualdades a pesar de transformaciones históricas que han permitido la inclusión de nuevos grupos sociales en la vida política, así como procesos de democratización (Levitsky, 2018; Brinks, Levitsky y Murillo, 2020). De hecho, este modelo de predominio de las élites ha supuesto que, tanto en el pasado como en la actualidad, resulte importante analizar los intereses, organización y participación política de las mismas para comprender el funcionamiento de las instituciones políticas latinoamericanas (Lipset y Solari, 1967; North y Clark, 2018). Por tanto, para comprender las posibilidades de emergencia de una transformación verde en la región, el análisis de las élites latinoamericanas es también de primordial importancia.

Pero definamos primero qué entendemos por élites. Las élites pueden basarse en los recursos que controlan (Etzioni-Halevy, 1997), en la influencia que tienen (Montecinos, 1996; Valdez, 2015) o en los puestos que ocupan (Bourdieu, 1984; Rovira, 2011; Mills, 1956). Para los fines de este artículo, se recurrirá al denominado “enfoque basado en los recursos”, que define a las élites como “Grupos de personas que, gracias a su control de recursos económicos, políticos, sociales, organizacionales o simbólicos (experiencia y conocimientos), se mantienen en

una posición privilegiada para influir, formal o informalmente, en las decisiones y prácticas con implicaciones medioambientales claves” (Bull, 2015). Si bien nos vamos a centrar principalmente en élites que controlan recursos económicos relevantes (élites económicas), tendremos en cuenta además en qué medida controlan también otros recursos, como los políticos y simbólicos. En este punto resulta especialmente importante decidir si definimos las élites como funcionales para la economía capitalista —como en los planteamientos marxistas— o las concebimos como grupos que mantienen un control persistente sobre un amplio conjunto de recursos. En el primer caso, la denominación “élites” sería intercambiable con “clases dominantes”, que incluirían las élites empresariales, latifundistas y políticas, que suelen actuar en estrecha alianza (Nercesian, 2020; North y Clark, 2018; Cueva y Douglas, 2019). A veces, son también consideradas aliadas en una economía capitalista global, al participar en estructuras regionales y globales de propiedad de capitales (Sveinsdóttir, Aguilar-Støen y Bull, 2021; Segovia, 2006, 2021; Porras, 2021). No obstante, hay élites que dominan la economía gracias a su control de los recursos políticos. Esto se produce tanto en economías estatalizadas —actualmente, por ejemplo, en Venezuela (Bull, Rosales y Sutherland, 2021)— como en los periodos de transición de una economía controlada por el Estado a una economía de mercado, cuando los grupos que ya contaban con influencia política se dedican a copar los bienes que se van privatizando (Bull, 2005; Teichman, 1996; Teubal, 2004).

La historia latinoamericana está llena de ejemplos de élites económicas que se han opuesto a reformas con importantes implicaciones medioambientales. Y lo han hecho por tres razones principales: las reformas conllevaban costes importantes, por lo que se han opuesto a mayores cargas fiscales para financiarlas; las reformas requerían poner límites, poner en riesgo o encarecer sus operaciones económicas, o bien implicaban transferencias de poder a otros grupos sociales. Contamos con buenos ejemplos de esto en la oposición a regular la minería en Guatemala, a apoyar a los pequeños agricultores en El Salvador, a limitar la producción petrolera en Ecuador o a frenar la deforestación en Brasil (Bull y Aguilar-Støen, 2015).

Históricamente, su resistencia a los cambios puede en parte explicarse por unos modelos de desarrollo dependientes y porque sus fuentes de ingresos se basan en el capitalismo global. El control de los bienes y activos en Latinoamérica se ha repartido tradicionalmente entre las empresas transnacionales, las élites locales y el Estado, actores que han ido modelando las estructuras económicas, especialmente los dos últimos (Schneider, 2013). Algunos de los sectores con un mayor impacto medioambiental, como la producción petrolera y minera, han es-

tado en mayor medida controlados por los Estados y por empresas transnacionales, más que en el caso de otros sectores. A pesar de ello, incluso en estos casos las élites económicas locales también suelen participar de forma importante en dichas industrias, en la medida en que desempeñan todo un abanico de roles que van desde proveedores y propietarios de tierras, hasta puestos directivos o de mediación con las empresas transnacionales (Sveinsdóttir, Aguilar-Støen y Bull, 2021; Crabtree y Durand, 2017).

Un argumento que se oye a menudo es que unas mayores regulaciones, o el cierre de sectores especialmente destructivos en términos medioambientales, conducirían a un desplome de las muy necesitadas inversiones directas extranjeras. Este argumento perdería parte de su validez si —como defienden numerosos promotores del crecimiento verde— fluyeran a cambio nuevas inversiones hacia sectores como las energías renovables y las tecnologías de sostenibilidad (Ekins, 1999). Sin embargo, el problema de dicho planteamiento es que no avanzaría en la resolución de los profundos problemas que aquejan a unos países con grandes desigualdades y desequilibrios: si la transición verde se limita a nuevas inversiones en energías renovables y en sectores con un uso menos intensivo de recursos (como, por ejemplo, las nuevas tecnologías), se seguirán reproduciendo las enormes desigualdades de ingresos, así como los conflictos en torno a las tierras y el agua, de no institucionalizarse grandes reformas que contribuyan a una mayor redistribución de la riqueza y al refuerzo de la justicia. Sin embargo, en caso de ponerse en marcha un modelo más afín al propuesto por los decrecentistas o por los defensores de la justicia medioambiental, frenando así el crecimiento, esto podría conducir no solo a una fuerte oposición por parte de las élites, sino incluso a un debilitamiento de los apoyos a gobiernos democráticamente elegidos, amenazando de hecho a la legitimidad del Estado. Se trata de Estados que, si se ven privados de la capacidad de redistribuir a los votantes de las capas más empobrecidas, así como de proteger los privilegios de las élites, podrían perder gran parte de su legitimidad y, por lo tanto, ver obstaculizada su capacidad de generar cambios.

Esto ha sido analizado tanto por las teorías marxistas sobre el Estado como por las weberianas: según los marxistas, cuando un Estado deja de servir a los intereses de las élites propietarias del capital, pierde el apoyo de estas; según los weberianos, en cuanto un Estado deja de garantizar la seguridad básica y de ser la organización que detenta el legítimo monopolio de la violencia, deja de actuar como un Estado. Los autores partidarios de un Estado verde han tratado de resolver este dilema del crecimiento que afecta a los Estados. Una propuesta en este

sentido es la visión de Robyn Eckersley de un Estado democrático y ecológico, cuyos ideales de regulación y procedimientos democráticos se basen principalmente en criterios de sostenibilidad (Eckersley, 2004). Según esta autora, el “dilema del crecimiento” está lejos de ser inevitable, es más bien un reflejo de circunstancias históricas, sociales e ideológicas particulares (Eckersley, 2004). Tales circunstancias dictaron que el Estado adquiriera legitimidad “proporcionando seguridad militar interna y externa, así como seguridad en la regulación y aplicación de los contratos. En la actualidad, dicha legitimidad es adquirida principalmente apelando a la democracia, a una típica democracia representativa de corte liberal”. El Estado verde va más allá de esto y puede definirse como un Estado posliberal con cuatro dimensiones centrales: es un sistema de regulación, un aparato administrativo, un corpus de ideas y de conocimiento experto, y un lugar abierto a la contestación y a la toma colectiva de decisiones (Duidt, Feindt y Meadcrowcroft, 2016: 7).

En otras palabras, semejante Estado podría erigirse en protector de la población, no solo frente a intervenciones armadas de fuerzas hostiles, sino —lo que es más importante— frente a las consecuencias más duras de la degradación medioambiental y del cambio climático. El papel de promotor del crecimiento económico es transmutado en un papel de promotor del bienestar general y del buen vivir.

Sin embargo, aunque existe una creciente documentación sobre la existencia de Estados medioambientalistas, tanto en Europa como en Estados Unidos y en el Sur Global (Dryzek *et al.*, 2003; Sommerer y Lim, 2016), no está tan claro que estos tengan realmente el potencial de ser transformadores. Los Estados medioambientalistas existentes han permitido básicamente nuevas formas de crecimiento verde o de modernización ecológica. Pero hay muchas menos evidencias de hasta qué punto son capaces de generar una verdadera transformación sociomedioambiental. Estos Estados sí parecen haber logrado proteger a su ciudadanía de los perjuicios medioambientales (por ejemplo, de la contaminación local), pero han tenido mucho menos éxito en una minimización de sus impactos negativos sobre el ecosistema, y especialmente en cuanto a la superación de ciertos umbrales planetarios clave relacionados con el clima y la biodiversidad (Hausknost y Hammond, 2020). Esto parece pues apuntar a un límite o techo de cristal en relación con lo que puede llegar a hacer el Estado moderno al respecto (Hausknost, 2020).

Es más, la literatura sobre el Estado verde no problematiza los dilemas particulares de Estados como los latinoamericanos, incluidas las profundas divisiones entre las élites y el grueso de las poblaciones, los bajos niveles de integración de estas en el ámbito político y la frecuente existencia de élites que compiten con

los Estados por el poder en amplias franjas del territorio (O'Donnell, 1993). Muy al contrario, Eckersley presupone explícitamente que los Estados han resuelto los problemas básicos de control territorial cuando argumenta que la legitimidad estatal ya no reside en la garantía de una seguridad interna básica, sino que reside más bien en el cumplimiento de los presupuestos de las democracias liberales. En semejantes Estados, con un débil control territorial y una escasa legitimidad básica, la dependencia del crecimiento económico como vía para poder llevar a cabo una redistribución inmediata de la riqueza que permita un mantenimiento de los apoyos resulta aún mayor que en otros modelos.

En cuanto a los defensores de una transición verde basada en el decrecimiento o en la justicia medioambiental, estos suelen tener dos planteamientos de respuesta. Algunos tienden a soluciones de corte anarquista, es decir, consistentes en debilitar la autoridad del Estado central y basarse en diversas formas de gobernanza local que incluyan estructuras de apoyo mutuo y formas autónomas de autogestión (Dunlap, 2020). Sin embargo, la mayoría de las propuestas decrecentistas y de justicia medioambiental realmente parten de la existencia de instituciones con legitimidad y capacidad para introducir los nuevos impuestos, prohibiciones, políticas de bienestar y limitaciones requeridas para lograr una transformación. También la mayoría de los movimientos sociales y académicos latinoamericanos que pretenden una descolonización y transformación social dirigen sus demandas a los Estados (Machado y Zibechi, 2017). Por lo tanto, la vía más comúnmente buscada es basar el cambio en un planteamiento diferente de la ciudadanía y de estructuras pluralistas de autoridad en un determinado territorio, que respeten a las diversas culturas y formas de vida, transformando así el Estado pero no rechazándolo (Radcliffe, 2012).

Semejante vía se basa a menudo en la teoría gramsciana del Estado. Gramsci rechazaba la distinción neta entre Estado y sociedad civil: los Estados no se componen solo de estructuras materiales sino también de ideas. Las diferentes ideas se relacionan con las diferentes clases sociales, y la hegemonía del Estado se basa en la aceptación de un conjunto específico de ideas sostenidas por grupos de la sociedad civil. Una implicación importante de esta teoría gramsciana del Estado es que su evolución es en parte resultado de ideas cambiantes (guerra de posiciones), no solo de actuaciones concretas (D'Alisa y Kalis, 2019; Akbulut, 2019). Una de las propuestas consiste pues en reimaginar la razón de ser del Estado, que pasaría de fomentar el crecimiento como un medio para promover la seguridad y el prestigio nacional (Thurbon *et al.*, 2021) a una visión en mayor consonancia con la mitigación de, y la adaptación, al cambio climático, contención de la pérdida de naturaleza y

fomento del bienestar social. Cabría pues imaginarse un Estado cuya razón de ser fuera promover el prestigio nacional en términos de liderazgo medioambiental, asegurar el liderazgo interno mediante la protección de la ciudadanía ante las amenazas medioambientales y garantizar el buen vivir. En cualquier caso, tal cosa exigiría un consenso nacional sobre una profunda transformación del Estado.

Esto apunta a un problema más amplio de calidad democrática sobradamente documentado: en sociedades que presentan profundas desigualdades, las élites que se benefician del modelo establecido suelen tener una influencia política desproporcionada, tanto a la hora de aupar a gobiernos al poder como de influir en la toma de decisiones políticas y en su implementación (North y Clark, 2018; Amsden, Di Caprio y Robinson, 2012). En la mayoría de los países, algunas de las élites que perderían más con todas estas transformaciones son precisamente las que actúan de principales apoyos del presente modelo de Estado, como por ejemplo en países altamente dependientes de la minería y del petróleo (Hogenboom, 2015).

4. Las reacciones de las élites ante un pacto socioeconómico: el ejemplo del Acuerdo de Escazú

A pesar de todo esto, las vías que podrían conducir a una inclusión de las élites en las transformaciones necesarias no se hallan totalmente bloqueadas. Los cambios entre las élites son lentos, pero pueden producirse como resultado de alteraciones en el entorno global, en los intereses y en las ideas (Bull, 2020). Históricamente, Latinoamérica ha experimentado numerosos procesos de transformación apoyados por las élites. El mismo proceso de formación de los Estados latinoamericanos puede ser interpretado como una cesión de poder por parte de estas a una autoridad central, debido a un cambio en sus intereses (hacia un modelo que requería servicios generalizados que solo un Estado puede asegurar, como infraestructuras o educación) (Soifer, 2013; Kurtz, 2013; Centeno, 2002). Las élites también aceptaron la democratización y la inclusión de grupos tradicionalmente excluidos, e incluso se convirtieron en promotoras de la democracia y de un nuevo consenso de valores a mediados del siglo XX (Higley y Gunther, 1992). Es más, las mismas élites que prosperaron al cobijo de las protecciones del Estado experimentaron una reorientación hacia ideas neoliberales en las décadas de los ochenta y de los noventa del siglo pasado (Beard, 2001). Si bien, como argumenta López, a pesar de todos estos cambios, el control de las élites y las desigualdades han permanecido (López, 2018). ¿Podría esto llegar a repetirse en los acuerdos por una transformación verde?

Un caso cuyo estudio resulta muy interesante de cara a responder a esta pregunta es el Acuerdo de Escazú. La propuesta de este acuerdo hunde sus raíces en la declaración de la Cumbre de Río de 1992, que estableció que toda vía hacia un futuro más sostenible había de pasar por una mayor inclusión democrática, planteamiento que fue ratificado en la conferencia de Río+20 de 2012. Basándose en el punto 10 de la declaración de Río, y tras una larga campaña de las organizaciones de la sociedad civil, Chile adoptó la iniciativa de lanzar la propuesta de un acuerdo latinoamericano sobre gobernanza medioambiental (Nalegach y Astroza, 2021). Tras seis años de negociaciones, dicho acuerdo fue firmado en la ciudad costarricense de Escazú. Se trata de un acuerdo que lo que busca básicamente es democratizar e institucionalizar la protección del medioambiente, centrándose en el derecho a la información, el acceso a la justicia y la protección de los defensores del medioambiente. Aunque este acuerdo no posea autoridad supranacional y de hecho subraye la importancia de la soberanía nacional (Balbín, 2021), de ser respetado e implementado por los Estados firmantes, los países latinoamericanos transitarían hacia lo que hemos descrito como Estados verdes democráticos. El acuerdo hace numerosas referencias a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU y concede mucha importancia a la lucha contra las desigualdades. Dedicada especial atención a personas y grupos en situaciones de vulnerabilidad y sitúa la igualdad en el corazón del desarrollo sostenible (Acuerdo de Escazú, p. 1). Con respecto a las diferentes corrientes de planteamientos verdes anteriormente comentadas, refleja principalmente una combinación del desarrollo sostenible (expresión que aparece a menudo) con la justicia medioambiental, con un fuerte énfasis en la protección de los activistas y en la democratización de las políticas medioambientales. Este acuerdo fue firmado por 24 de los 33 países de América Latina y el Caribe, en marzo de 2018. La CEPAL, que había promovido y apoyado la idea de este acuerdo desde sus inicios, fue elegida Secretariado del mismo.

No obstante, la trayectoria hacia su ratificación y puesta en vigor ha sido de todo menos sencilla. Ha habido ocho países (Argentina, Bolivia, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá y Uruguay) que lo han ratificado de forma rápida y directa. Pero los gobiernos de Brasil, Guatemala y República Dominicana, que firmaron el acuerdo, no lo enviaron a sus respectivos Parlamentos para su ratificación. Los Parlamentos de Colombia y Costa Rica lo paralizaron durante tiempo, mientras que Chile, Cuba, El Salvador, Honduras y Venezuela se abstuvieron de firmarlo, y el Parlamento de Perú lo rechazó.

Las explicaciones de esto giran en torno a dos factores: la pandemia de COVID-19 defenestró el Acuerdo de Escazú de la primera plana de la agenda pú-

blica (Bermúdez, 2020) y los bandazos políticos en numerosos países, de izquierda a derecha, también explican en parte muchos cambios de actitud (Nalegach y Astroza, 2021). Pero esto no explica, sin embargo, por qué, por ejemplo, Costa Rica rechazó de repente un acuerdo del que había sido anfitrión, o por qué Venezuela básicamente lo ignoró, mientras que Bolivia en cambio lo acogió con los brazos abiertos. A continuación, vamos a explorar la importancia del papel de las élites para la comprensión del proceso del Acuerdo de Escazú, intentando entender las motivaciones de las diversas élites.

4.1. Chile: luchas internas entre las élites y el final de la oposición al Acuerdo de Escazú

Los dos rechazos más sorprendentes a la ratificación del Acuerdo de Escazú han procedido de Chile y Costa Rica, los dos principales promotores del mismo. En Chile, el gobierno conservador de Sebastián Piñera llegó al poder a comienzos de 2018, tras cuatro años de gobierno de Michelle Bachelet, del Partido Socialista y de la coalición Nueva Mayoría. La justificación oficial del gobierno de Piñera para rechazar el acuerdo fue que incluía puntos ambiguos y normas que se pretendían imponer a la legislación nacional. Es más, tanto el presidente como su ministro de Asuntos Exteriores argumentaron que firmarlo podría exponer al país a demandas por disputas fronterizas no resueltas con Bolivia y Perú (Mora, 2022).

No obstante, hay serios indicios de que estas no fueron las únicas razones. El exministro de Medioambiente, Marcelo Mena, apuntó a las fuertes presiones de la principal organización industrial, la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), como principal razón del rechazo del Acuerdo de Escazú (Claro, 2020). Otras fuentes señalan la implicación directa del propio Sebastián Piñera, miembro de las élites económicas más importantes de Chile, en un proyecto de extracción de recursos altamente controvertido (Jesuitas, 2021). Se vio implicado en el escándalo de las concesiones mineras de Mina Dominga a uno de sus mejores amigos, en contra de los consejos de dos comisiones medioambientales. Años después ha salido también a la luz que este amigo compró las concesiones a la familia Piñera a condición de que no se implantaran ya más regulaciones medioambientales (Skoknic y Arellano, 2021). No cabe duda de que, de haber entrado en vigor el Acuerdo de Escazú y de ser este respetado, estas transacciones nunca hubieran resultado posibles.

Pero en 2019, solo un año y medio más tarde de la firma del acuerdo, en Chile estalló una revuelta social. Meses de protestas pacíficas, pero también de vandalismo, saqueos y una brutal represión policial y militar, arrojaron un saldo, a la al-

tura del 28 de diciembre de 2019, de 29 personas muertas, casi 2.840 arrestadas y 2.500 heridas. De estos heridos, 29 perdieron un ojo como consecuencia de pelotazos de goma de las fuerzas de seguridad, revelando una estrategia de apuntar directamente a las caras de los manifestantes (INDH, 2019).

Una reacción predominante entre la élite económica fue centrar la atención pública en la amenaza que suponía la violencia de las protestas, reclamando al Estado que concentrara sus esfuerzos en el mantenimiento de la paz social. De hecho, uno de los principales líderes empresariales del país, Juan Sutil —de la Sociedad Nacional de Agricultores (SNA)— retiró su financiación de un programa televisivo sobre agricultura de la CNN Chile en protesta por los reportajes de esta cadena sobre la represión de las fuerzas de seguridad y la violencia contra los manifestantes (CNN, 2022).

Tras estudiar a las élites económicas (Pelfini, Riveros y Aguilar, 2020), concluyen que las reflexiones de estas sobre las manifestaciones o sobre el modelo económico, cuando las hubo, se basaron en una vieja ideología de clase con pocas señales de cambios en sus relaciones con los demás actores sociales:

En realidad, el repertorio de reacciones de la élite empresarial muestra que estas últimas tienden a ser no-transformativas, y hasta cercanas a la producción de miedo y a la indiferencia respecto del contexto y sus demandas. Por ello, planteamos que, si bien pueden constatare experiencias de reflexividad en las élites empresariales chilenas basadas en una disposición autocrítica e introspectiva, las que surgen como resultado de los cuestionamientos al liderazgo empresarial, en ellas opera un tipo de reflexividad muy básico que se corresponde más bien con la vieja ideología de clase de la que parece estar impregnada la mayoría de los líderes empresariales chilenos (Pelfini, Riveros y Aguilar, 2020: 4753).

A pesar de ello, una parte de la élite empresarial reaccionó con un intento de abrir un diálogo en vez de limitarse a un rechazo rotundo de las demandas sociales. SOFOFA, por ejemplo, mantuvo un tono más conciliador e intentó abrir un diálogo social en torno a cómo recuperar empleos para mitigar el impacto económico. Se adoptaron también nuevas iniciativas para reforzar el diálogo con los trabajadores tras la revuelta social y la pandemia⁴. SOFOFA también promovió la plataforma Juntos por un Chile Sostenible, iniciativa asociada al Pacto Mundial, que organizó

⁴ <https://www.df.cl/economia-y-politica/laboral-personas/sofofa-se-renueva-y-consejeros-ponen-en-la-mesa-las-experiencias-para-o>.

amplios diálogos con el fin de desarrollar propuestas conjuntas del sector empresarial sobre los aspectos medioambientales de la Constitución⁵. Sin embargo, el foco se volvió a centrar en el impacto negativo de las revueltas sobre el crecimiento económico. Esta asociación industrial estimó que las manifestaciones provocaron la pérdida de 100.000 empleos.

Aun así, el 15 de noviembre de 2020 se alcanzó un amplio acuerdo que esbozó un proceso de redacción de una nueva Constitución. Pero SOFOFA era en realidad reticente a aceptar esta demanda de los movimientos sociales de una nueva Constitución que estableciera las bases para un Chile más sostenible y equitativo. Así que, cuando en mayo de 2022 se presentó el primer borrador de dicha Constitución, SOFOFA lo criticó duramente, especialmente sus apartados relativos a la propiedad privada y al papel del Estado en la economía, argumentando que iban a poner en riesgo las futuras posibilidades de crecimiento de Chile⁶. El mencionado borrador se inspiraba claramente en el pensamiento indígena, en la teoría poscolonial latinoamericana y en el movimiento decrecentista internacional. Esto se evidenciaba en capítulos que dotaban de derechos a la naturaleza, que definían a Chile como un país multicultural y multiétnico, que afrontaban el cambio climático y que convertían la diversidad sexual en un derecho constitucional.

Después de que la coalición izquierdista Apruebo Dignidad de Gabriel Boric se hiciera con la presidencia del país y anunciara que uno de los primeros cambios que iba a llevar a cabo era una ágil ratificación del Acuerdo de Escazú, SOFOFA dejó de bloquearlo. Más bien al contrario, pues intentó incorporarlo a su propio trabajo de sostenibilidad mediante la organización de una serie de seminarios y debates cuyo principal mensaje era que los estándares medioambientales y la participación social en las políticas relacionadas debían ser considerados una señal de fortaleza y una condición para el desarrollo sostenible, y no una amenaza:

Para la directora ejecutiva del SEA, quien participó como experta en las negociaciones del Tratado y que será responsable de implementarlo en el SEA, aseguró que: “ya no es posible sostener que la protección ambiental, o que la participación ciudadana en materia ambiental, sean barreras o amenazas para la inversión o para el desarrollo, sino que más bien son condiciones del desarrollo sostenible” [...] Asimismo, Durán enfatizó que “existe mucha experiencia y buenas prácticas que demuestran que proyectos robustos, con amplio rela-

⁵ <https://pactoglobal.cl/juntos-por-un-chile-sostenible/>.

⁶ <https://www.adnradio.cl/economia/2022/05/29/esto-es-un-mal-borrador-presidente-sofofa-critico-texto-preliminar-nueva-constitucion.html>.

cionamiento comunitario, transparentes y con buenos procesos de participación ciudadana asegurados por el Estado, se fortalecen finalmente”⁷.

En otras palabras, las medidas medioambientales han de ser acogidas como un instrumento de modernización, más que como un obstáculo al desarrollo. El 30 de mayo de 2022, Chile por fin ratificó el Acuerdo de Escazú, con la aprobación de por lo menos una parte de sus élites.

4.2. Colombia: presiones desde abajo y desde arriba a unas élites atrincheradas

El proceso que ha conducido a Colombia a ratificar finalmente el Acuerdo de Escazú presenta algunos paralelismos con lo ocurrido en Chile. Colombia también tenía un gobierno conservador, dirigido por Iván Duque, considerado un estrecho aliado de las élites latifundistas tradicionales del país, que estuvieron además también representadas por el expresidente Álvaro Uribe, históricamente el principal opositor a los movimientos medioambientalistas colombianos. A pesar de ello, Duque firmó este acuerdo en diciembre de 2019. Hubo dos razones principales para ello. La más inmediata e importante fue el acuerdo entre el gobierno de Duque y el amplio movimiento de protesta que había conducido al paro nacional iniciado en noviembre de 2019. La serie de protestas desarrolladas a lo largo de ese año presentaba una amplia agenda social que incluía la plena implementación de los Acuerdos de Paz de 2016, la protección de los defensores del medioambiente y la firma del Acuerdo de Iguazú. Si bien el diálogo con el gobierno estaba fracasando en términos generales, uno de sus primeros resultados concretos fue la promesa de Duque de firmar dicho acuerdo y enviarlo al Parlamento⁸. La segunda razón puede deducirse del mensaje de urgencia con el que este presidente envió el acuerdo al Parlamento, en mayo de 2020: “[...] ya hay cosas en las que Colombia está muy adelante e inclusive puede ser un país que transfiera conocimientos a otros países que estén empezando el ciclo de ratificación”⁹. Esto debe ser interpretado en el contexto del largo proceso de negociación de los Acuerdos de Paz de 2016, durante el cual se desarrollaron varios mecanismos de resolución de conflictos altamente avanzados, convirtiendo a Colombia en un centro experto en tales cuestiones. Este proceso de estrecha colaboración

⁷ <https://www.diariosustentable.com/2022/04/sofofa-realiza-webinar-con-directora-ejecutiva-del-sea-y-expertos-para-abordar-los-alcances-y-desafios-de-la-implementacion-del-acuerdo-de-escazu/>.

⁸ <https://www.mutante.org/contenidos/mal-ambiente-acuerdo-escazu-colombia>.

⁹ <https://www.mutante.org/contenidos/mal-ambiente-acuerdo-escazu-colombia>.

con la comunidad internacional prometía pues elevar la reputación de Colombia como un país de sólidas instituciones y oportunidades económicas.

Sin embargo, el Parlamento fue de todo menos ágil a la hora de abordar este tema. Se dedicó más bien a posponer la decisión reiteradamente con diversas excusas. Y entre quienes más presionaron para evitar su ratificación cabe destacar una serie de asociaciones empresariales que representan básicamente a los miembros más conservadores de las élites colombianas. Pero, en Colombia, las élites siempre han estado más divididas y fragmentadas que en Chile. Para empezar, el Estado colombiano se halla más descentralizado, por lo que las élites suelen tener un corte más regionalista. De hecho, la gobernanza en Colombia ha sido comparada a una administración indirecta típicamente colonial, en la que una autoridad central gobierna mediante pactos tanto con las élites legales como con grupos violentos dispersos en todo el territorio, con el fin de mantener su control (Robinson, 2012). En segundo lugar, históricamente las élites colombianas se dividen entre una élite tradicional de grupos latifundistas, y una élite industrial y liberal, procedente de diversos sectores industriales, así como profesionales liberales capitalinos (Castillo, 1967). Una de las principales interpretaciones del acuerdo que se pactó para aplacar la primera serie de protestas sociales en Colombia fue que se trató en realidad de un acuerdo entre las dos principales fracciones de las élites, más que entre las élites y el pueblo (Hofstetter, 2021).

Pero, a pesar de este pacto, varias organizaciones asociadas a la élite más conservadora siguieron oponiéndose ferozmente a la ratificación del Acuerdo de Escazú. Entre ellas se incluían la Federación Nacional de Ganaderos (FEDEGAN), la Federación Nacional de Avicultores (FENAVI), la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), el Consejo Nacional Gremial (ACG), la Asociación Colombiana de Petróleos, Fedearroz y Asocoflores. Sus argumentos coincidían bastante con los esgrimidos en Chile: que el acuerdo infringía la soberanía nacional, que iba a lastrar importantes proyectos de desarrollo y que resultaba esencialmente redundante, puesto que ya existían instituciones y legislaciones medioambientales en el país. FENAVI argumentó: “Nos preocupa ese artículo [el 7.2], porque sería casi como extender la consulta previa a cualquier proyecto. Desde abrir un pozo profundo a permisos para mover tierra, eso nos generaría presión, sobrecostos y la frontera agrícola que se quiere desarrollar va a ser afectada”. El Consejo Gremial Nacional también alegó que el acuerdo era esencialmente redundante, habida cuenta de las leyes ya muy estrictas al respecto existentes en Colombia (Zamora Quiroga, 2021).

En cuanto a las protestas sociales, estas no cesaron sin embargo con el acuerdo de noviembre de 2019. Una vez que se aliviaron las medidas de confinamiento más

estrictas debidas a la pandemia de COVID-19, las protestas volvieron a estallar en mayo de 2021, inicialmente en contra de una nueva ley fiscal que incrementaba la carga impositiva sobre las capas más empobrecidas de la población. Pero enseguida regresaron a la cabecera de la agenda política temas como las críticas al modelo de desarrollo colombiano, la violencia contra los líderes sociales y medioambientales, y las demandas de implementación de los Acuerdos de Paz y de ratificación del Acuerdo de Escazú. Las protestas fueron respondidas con brutal violencia por parte de las fuerzas de seguridad. Tras dos meses de revueltas, en junio de 2021 el IICH confirmó 80 muertes, 1.055 arrestos arbitrarios y cientos de personas heridas, incluido un gran número de lesiones oculares graves, como ocurrió en Chile.

Sin embargo, las élites centraron toda su atención en el vandalismo y en ataques a comisarías de policía, que también se dieron durante las protestas. Se produjeron igualmente numerosos incidentes de sabotajes y bloqueos de carreteras que paralizaron numerosas operaciones comerciales durante semanas. De esta manera, se prestaba poca atención a las demandas reales de la población. Estas no eran vistas como demandas legítimas, sino más bien como una continuación de las agendas políticas del pasado, retrotrayéndose a los tiempos de la lucha armada (Castronovo y Fajardo, 2022).

La COVID-19 y las protestas sociales también sirvieron de excusa al Parlamento para no avanzar en la ratificación del Acuerdo de Escazú, y entre los actores más reticentes a abordarla se contaba el propio partido del presidente, el Centro Democrático. Fue por lo tanto una sorpresa que Iván Duque realizara de repente declaraciones de apoyo a dicha ratificación, durante la COP26 de Glasgow en 2021, afirmando que iba a intentar acelerar el proceso¹⁰. Si bien es cierto que, en esta ocasión, Duque estaba hablándole a donantes internacionales que se habían implicado en Colombia a raíz del proceso de paz, ante los cuales estaba buscando ahora nuevos apoyos.

Así que, a pesar de estas declaraciones, no pasó nada, hasta que el descontento generalizado con el modelo de desarrollo, la corrupción y las viejas élites se tradujo en la elección de un nuevo Parlamento (marzo de 2022) y del primer presidente izquierdista de la historia del país: Gustavo Petro (junio de 2022). Petro llegó al poder de la mano de una plataforma que prometía un gobierno para la vida y presentó los planes más ambiciosos para una transformación verde que se hayan visto nunca en un país latinoamericano. Estos se inspiran claramente en los planteamientos de los amplios movimientos sociales colombianos, así como

¹⁰ <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/minambiente-presento-el-acuerdo-de-escazu-al-congreso-629276>.

de los defensores de la justicia medioambiental y de los partidarios del decrecimiento. El 26 de junio, el nuevo Parlamento ratificó el Acuerdo de Escazú.

4.3. El bloqueo de las élites económicas: Costa Rica y Perú

Si el rechazo inicial del gobierno chileno del Acuerdo de Escazú resultó sorprendente, aún más lo fue el rechazo a la ratificación en Costa Rica. El presidente Carlos Alvarado, del partido izquierdista Acción Ciudadana, firmó el acuerdo en septiembre de 2018 e inició el proceso legislativo en febrero de 2019. El 13 de febrero de 2020, el Parlamento lo aprobó en el primer debate y lo envió a consulta en el Tribunal Constitucional. Pero, en marzo de ese mismo año, este tribunal halló un error de procedimiento y el proyecto fue devuelto para un nuevo debate parlamentario. Sin embargo, para entonces, la élite del sector privado del país ya se había movilizado y la principal cúpula empresarial —la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP)— ejerció una enorme presión en el Parlamento para que no fuera ratificado. En abril de 2021, justo después de la entrada en vigor del Acuerdo de Escazú, la UCCAEP publicó unas declaraciones esgrimiendo seis razones para rechazarlo¹¹:

- El acuerdo “genera un mecanismo inadecuado de participación pública” que puede paralizar numerosos proyectos de negocio
- Las empresas tendrían que presentar evidencias de que no están provocando daños medioambientales de cara a hipotéticas demandas, lo que podría violar la presunción de inocencia.
- El Estado acordaría conceder “medidas cautelares” a la acusación, lo que podría provocar la parálisis de la actividad de la empresa acusada.
- “Excede la base normativa y no incorpora ninguna innovación a lo ya establecido en Costa Rica”.
- No tiene en cuenta el derecho a la confidencialidad.
- Concede el reconocimiento de “autoridad competente” a organizaciones particulares.

Estos argumentos reproducen en gran medida los presentados por las élites empresariales de Chile y Colombia. Pero fueron rápidamente refutados por expertos

¹¹ <https://uccaep.org/inicio/index.php/comunicados-prensa/60-comunicados-de-prensa/660-acuerdo-de-escazu-va-en-contra-de-la-seguridad-juridica-de-las-empresas-y-la-reactivacion-economica.html>.

legales en este ámbito de la Universidad de Costa Rica, el mayor centro académico del país, que hallaron que las críticas de la UCCAEP se basaban en una interpretación equivocada del contenido y la naturaleza legal del acuerdo¹². A pesar de ello, el tradicional partido conservador PUSC anunció que ya no estaba dispuesto a ratificar el acuerdo. Así que, a pesar de la repetida insistencia del presidente, el acuerdo se quedó atascado en el Parlamento¹³.

Esto supuso una gran decepción para muchas personas, dado el histórico liderazgo de Costa Rica en las políticas medioambientales internacionales. De hecho, se podría incluso afirmar que Costa Rica es uno de los pocos países del mundo que cuentan con una élite medioambientalista. Esta procede de años de políticas y creación de organismos medioambientales que incluyen innovaciones como los Pagos por Servicios Ambientales (PSA), planes detallados para una rápida descarbonización del país, una cobertura energética basada en un 98% en energías renovables y otros logros diversos, planes e instituciones relacionadas con este tema. Un amplio periodo de colaboración entre ONG, investigadores y políticos que ha dado lugar a un nuevo tipo de élite (Tahkokallio y Nygren, 2008).

No obstante, en paralelo, Costa Rica ha estado experimentando en los últimos años un rápido incremento de las desigualdades y del enriquecimiento de una élite económica ubicada en las áreas del interior del país, un proceso que incluso se ha reforzado durante la pandemia de COVID-19 (Cárdenas, Robles y Martínez-Vallejo, 2020). Mientras que en países como Chile y Colombia el descontento contra el *establishment* se ha expresado en manifestaciones masivas, en Costa Rica este está siendo capitalizado por líderes populistas y religiosos de extrema derecha, con apoyos tanto entre las élites como entre los grupos más marginados de las empobrecidas áreas costeras. La primera expresión de este fenómeno fue el éxito electoral de Fabricio Alvarado —pastor evangélico y cantante de góspel— en las elecciones presidenciales de 2018, que a punto estuvo de ganar. La segunda expresión se dio en las siguientes elecciones de 2022, de las que salió vencedor el *outsider* político y economista conservador Rodrigo Chávez. Nada más asumir el cargo, declaró que el Acuerdo de Escazú no se hallaba en su programa de gobierno¹⁴.

¹² <https://radios.ucr.ac.cr/2021/04/doblecheck/uccaep-usa-argumentos-falsos-para-oponerse-al-acuerdo-de-escazu/>.

¹³ <https://semanariouniversidad.com/pais/presidente-carlos-alvarado-dice-a-legisladores-que-lo-correcto-es-ratificar-el-acuerdo-de-escazu/>.

¹⁴ <https://www.dw.com/es/presidente-electo-de-costa-rica-descarta-acuerdo-ambiental-de-escaz%C3%BA/a-61680313>.

En cambio, el rechazo por parte del Parlamento peruano tal vez no resultó tan sorprendente. Perú constituye uno de los ejemplos más estudiados de la captura del Estado por parte de las élites y registra un largo historial de corrupción política, de la mano de una clase dirigente ampliamente desacreditada (Crabtree y Durand, 2017). Es también uno de los países latinoamericanos con mayor número de conflictos medioambientales, en parte por culpa de la fuerte dependencia de la minería y de otros sectores extractivos con extensas repercusiones en el entorno.

Aunque participó en las negociaciones del Acuerdo de Escazú desde sus inicios, nunca desempeñó un papel activo hasta que Pedro Pablo Kuczynski llegó al poder (julio de 2016). El 27 de septiembre de 2018, Perú firmó el acuerdo. Pero, para aquel entonces, Kuczynski ya había sido sustituido por Martín Vizcarra, gracias a la destitución del primero a resultas de la revelación de que había aceptado sobornos de la empresa constructora brasileña Odebrecht. El acuerdo fue enviado al Parlamento el 5 de agosto de 2019, donde fue inicialmente rechazado en octubre de 2020. A esas alturas, ya se habían iniciado presiones de varias organizaciones que representaban los intereses de las élites empresariales. La Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), la Asociación de Exportadores (ADEX), la Cámara de Comercio de Lima y otras nueve asociaciones empresariales anunciaron su oposición al acuerdo¹⁵.

Sus argumentos giraron de nuevo en torno a la soberanía nacional y a los riesgos de someterse a organismos supranacionales. Esto fue refrendado por los legisladores conservadores, que expresaron su rechazo a toda forma de intervención extranjera (Romo y Sierra Praeli, 2020). Más tarde, el responsable de la Unidad de Protección a Defensores de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) confirmó que la CONFIEP había desempeñado un papel importante en el bloqueo de la aprobación del Acuerdo de Escazú¹⁶. Y esto a pesar de investigaciones que demostraban que el 65% de los conflictos medioambientales más dañinos que había sufrido Perú podrían haber sido evitados con unos mejores sistemas de información y participación (Romo y Sierra Praeli, 2020). Pese a ello, durante la campaña para las elecciones de 2021, ninguno de los candidatos finalistas tenía intención de presionar por una ratificación de este acuerdo. Aunque volvió a ser presentado al Parlamento, fue de nuevo rechazado y definitivamente archivado en julio de 2022¹⁷. En agosto, el volátil y debilitado gobierno de Castillo ha nombrado

¹⁵ <https://www.confiep.org.pe/noticias/comunicado-publico-sobre-el-acuerdo-de-escazu/>.

¹⁶ <https://www.ideeradio.pe/lo-mas-visto/cnddhh-hubo-un-papel-de-la-confiep-en-el-bloqueo-de-la-ratificacion-del-tratado-de-escazu/>.

a un nuevo ministro de Asuntos Exteriores: Miguel Rodríguez Mackay ha sido un destacado opositor al Acuerdo de Escazú y se ha reafirmado en ello declarando que considera este acuerdo una vulneración de la soberanía de Perú¹⁸.

4.4. Bloqueo de las élites gubernamentales: Venezuela y El Salvador

Sin embargo, las élites del sector privado no han sido las únicas que han controlado los recursos políticos y que han sido vehementes oponentes del Acuerdo de Escazú. En otros países han sido las élites gubernamentales, que también controlan los recursos económicos, las que han hecho lo mismo. En Venezuela y en El Salvador se está dando esta situación, pero por razones diferentes. En Venezuela, el trasvase del control sobre los recursos económicos hacia el Estado comenzó bajo el gobierno de Hugo Chávez, con la centralización del control del sector petrolero en manos de la presidencia, así como con un amplio proceso de expropiación a mediados de la década de 2010 (Vera, 2008; Sánchez Miralles, 2016). La politizada regulación y distribución de dólares subsidiados sembró las semillas de una nueva élite alineada con el Estado (Ellner, 2008; Bull y Sánchez, 2020), al tiempo que el proceso de liberalización durante la presidencia de Nicolás Maduro ha redistribuido el control sobre sectores económicos clave y ha consolidado una nueva élite (Bull, Rosales y Sutherland, 2021).

Después del colapso del sector del petróleo en 2016, el gobierno de Maduro hizo un mayor hincapié en abrir el país a la minería. Con la apertura del Arco Minero a la inversión extranjera, Maduro buscaba compensar las pérdidas por los ingresos del petróleo, aumentando la explotación, entre otros, de oro, bauxita, carbón y hierro del país. Sin embargo, estando en medio de una profunda crisis económica y política, no logró atraer muchas inversiones legales (Rosales, 2019). Más bien al contrario, la zona está controlada por distintos actores armados, cuyas actividades han conducido a un aumento de la deforestación y del envenenamiento por mercurio, junto con otros problemas medioambientales. Las condiciones sociales son duras y la violencia está muy extendida (Ebus y Martinelli, 2022). Este sector, al igual que otros tantos, se gestionaba con una opacidad casi total. Y las violaciones de los derechos humanos y los ataques contra los defen-

¹⁷ <https://dialogochino.net/es/clima-y-energia-es/43179-sin-senales-de-apoyo-a-escazu-de-parte-de-los-candidatos-presidenciales-de-peru/>; <https://www.elpais.cr/2022/07/11/parlamento-de-peru-rechaza-ratificacion-de-acuerdo-de-escazu/>.

¹⁸ <https://www.actualidadambiental.pe/nuevo-ministro-de-relaciones-exteriores-es-reconocido-opositor-al-acuerdo-de-escazu/>.

sores del medioambiente, así como contra los grupos indígenas, han aumentado (Prince Torres, 2021).

En medio de todo esto, el gobierno venezolano ha mantenido un mutismo absoluto sobre el Acuerdo de Escazú. El acuerdo no ha sido firmado ni ha sido ratificado, y ni siquiera ha sido discutido en el país, a pesar de los intentos de presión a favor de su adopción que han hecho importantes ONG de los derechos humanos y el medioambiente¹⁹. Parecería que la discusión sobre el Acuerdo de Escazú podría haber sido una nueva oportunidad para que Nicolás Maduro denunciara la interferencia extranjera en los asuntos internos, lo que ha sido una constante de su discurso. Sin embargo, básicamente, lo que ha hecho ha sido no mencionarlo en absoluto.

Esta también ha sido la estrategia utilizada por el gobierno de Nayib Bukele en El Salvador. Bukele llegó al poder arrasando en las elecciones en 2019, eclipsando tanto a la tradicional élite del país —agrupada en la asociación empresarial ANEP y en el partido ARENA (en el poder entre 1989 y 2009)— como a una élite alternativa asociada con el partido de la antigua guerrilla, el FMLN, y con una red de empresas fundadas con la iniciativa ALBA, apoyada por Venezuela (Lemus, 2014). Representaba, en cierto modo, una nueva élite árabe que había provocado una ruptura en la élite tradicional (Robles Rivera, 2018). Sin embargo, básicamente se trataba de un inteligente creador de campañas mediáticas y un populista en busca del control total sobre el Estado salvadoreño, cosa que logró (Tobar, 2020).

En temas medioambientales, El Salvador cuenta con unos cuantos movimientos sociales que han presionado por temas que van desde la mejora de la gestión de los recursos hídricos al control de los pesticidas, el apoyo a los pequeños granjeros frente a las grandes industrias dirigidas a la exportación y la oposición a megaproyectos como la minería. Aunque la gobernanza medioambiental en general es deficitaria, estos movimientos han logrado algunas victorias como la moratoria sobre la minería y su posterior prohibición en 2017 (Bebbington, Fash y Rogan, 2019). Sin embargo, en líneas generales, las élites tradicionales del país han logrado bloquear muchas iniciativas, incluso cuando el FMLN estaba en el poder (Bull, Cuéllar y Kandel, 2015).

En 2020, Bukele anunció que no firmaría el Acuerdo de Escazú, alegando la necesidad de acelerar la construcción de viviendas en lugar de preocuparse por un acuerdo internacional. Sin embargo, para entonces, ya tenía un terrible histo-

¹⁹ <https://www.examenonvenezuela.com/democracia-estado-de-derecho/en-colombia-peru-y-venezuela-es-inaplazable-la-ratificacion-y-adhesion-al-acuerdo-de-escazu>; <https://provea.org/opinion/para-cuando-el-acuerdo-de-escazu/>.

rial medioambiental: había flexibilizado las concesiones medioambientales y reducido el presupuesto del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). Él y sus hermanos también utilizaron el poder gubernamental para invertir en varios proyectos, algunos en el sector de la vivienda, ignorando la normativa medioambiental²⁰. Todo esto sucedió en medio de un rápido deterioro de las condiciones democráticas y de una atmósfera de miedo que llevó a los defensores del medioambiente a callarse o huir del país²¹.

Por otro lado, el control de Bukele sobre todos los resortes del Estado y su aplastante apoyo público hicieron que las élites económicas tradicionales también se mantuvieran calladas. En cualquier caso, en la élite tradicional, la conciencia sobre los temas medioambientales y climáticos en general era relativamente baja. Sin embargo, debido a, entre otras cosas, situaciones alarmantes relacionadas con el cambio climático y la escasez de agua, y a ciertas experiencias históricas, como el conocido como “suicidio medioambiental” del sector del algodón (Hecht *et al.*, 2006), entre las élites más tradicionales también había defensores del medioambiente (Bull, 2017). En cualquier caso, aunque parte de las élites empresariales podían aceptar una normativa medioambiental más estricta, eran mucho más reacias a ceder influencia y poder a los movimientos medioambientales, a los que consideraban antidemocráticos y alineados con los corruptos gobiernos locales y nacionales. Por lo tanto, aunque el control absoluto del gobierno de Bukele ha hecho que la tradicional élite empresarial tuviera poco que decir en la decisión de no adoptar el Acuerdo de Escazú, es muy probable que al menos parte de dicha élite se hubiera puesto en contra del mismo.

5. Las élites y los pactos socioambientales: ¿qué podemos aprender del proceso de Escazú?

Wilfredo Pareto, en uno de los referentes clásicos del estudio de las élites, hizo una afirmación que se hizo famosa, según la cual las élites siempre existirán y siempre tendrán una influencia privilegiada sobre las decisiones cruciales en la sociedad. Si queremos entender cómo cambiar las sociedades, debemos entender también cómo cambian las élites. Las élites gobernantes, argumentaba Pareto, van siendo reemplazadas por otras familias y grupos de las clases inferiores que

²⁰ <https://gatoencerrado.news/2020/09/25/bukele-prioriza-proyectos-urbanisticos-antes-que-firmar-el-acuerdo-de-escazu/>.

²¹ Entrevistas, San Salvador, enero de 2022.

ascienden poco a poco, en un lento proceso de circulación de las élites (Pareto, 1997). Y ciertamente es esta circulación, y no solo la construcción de sujetos políticos entre las clases desposeídas, lo que impulsa el cambio social.

El Acuerdo de Escazú es quizás el pacto sociomedioambiental más importante que se haya desarrollado y acordado nunca en Latinoamérica. Es de especial importancia, no solo por ser regional, sino porque prevé la profundización y la consolidación de la democracia como el camino para el cambio social. Desde esta perspectiva intenta distanciar a Latinoamérica de los modelos asiáticos de medioambientalismo autoritario (Han, 2017; Chen y Lees, 2016), al tiempo que aborda los excepcionales retos de desigualdad y violencia contra los defensores del medioambiente a los que se enfrenta. Por lo tanto, las reacciones de las élites contra el Acuerdo de Escazú nos pueden enseñar mucho sobre la posibilidad de lograr el apoyo de estas mismas a amplios acuerdos sociales que tengan como objetivo la transformación verde.

De los casos vistos más arriba podemos sacar las siguientes conclusiones: en primer lugar, las élites son especialmente reacias a involucrarse en acuerdos que puedan cambiar las instituciones o, dicho de otra manera, que puedan exigirles jugar de acuerdo con reglas en las que influyan otros actores que no sean ellas. Ese miedo aumenta cuando esta influencia se ve fomentada por instituciones internacionales, de tal manera que, aunque el Acuerdo de Escazú no prevé la supranacionalidad en su versión tradicional, ha sido interpretado por parte de las élites como una cesión de soberanía. Esto se explica en parte simplemente debido a una profunda desconfianza tanto en los actores como en las instituciones que lo defienden. Las élites temen que los movimientos sociales utilicen esta ley de la misma manera que, históricamente, muchas de ellas han venido usando las leyes: básicamente, como armas que blandir contra el enemigo, cuando se considera útil.

En segundo lugar, aunque parece bastante evidente que cuando se insufla una enorme presión desde abajo a un proceso político y se logran cambios, esto puede impulsar positivamente la adopción de amplios acuerdos —como ha sucedido en Chile y en Colombia recientemente—, también hay signos de que esto puede modificar la actitud empresarial. Todavía es pronto para sacar conclusiones sobre el impacto que han tenido los cambios gubernamentales en Colombia en la actitud del sector empresarial hacia el Acuerdo de Escazú. Sin embargo, en Chile, una vez adoptado, por lo menos el sector más modernizador de las élites empresariales ha intentado entender sus implicaciones y los cambios necesarios para cumplirlo. Esto supone un importante cambio con respecto al rechazo frontal, basado en parte en premisas falsas.

En tercer lugar, aunque las élites empresariales más modernizadoras puedan asumir amplios acuerdos, siempre intentan inclinar la balanza hacia las partes más afines a la visión del crecimiento verde. Hay, en cambio, muy poco apoyo empresarial a la visión del decrecimiento, ni siquiera a la de la justicia medioambiental. La élite empresarial sigue haciendo hincapié en el crecimiento y el desarrollo incesantes. Si las élites se implican de forma más profunda en los nuevos sectores de energías renovables, pueden llegar a convertirse en importantes promotores de un cambio hacia el desarrollo sostenible o en pos de una visión de crecimiento verde. Esto puede suponer tensiones en las discusiones sobre los medios concretos para poner en práctica los acuerdos una vez adoptados. La promesa del nuevo gobierno colombiano de acabar con las prospecciones de petróleo va a suponer una importante prueba para el acuerdo interno.

En cuarto lugar, la presión externa puede influir notablemente en el posicionamiento de las élites. En el caso de Colombia especialmente, el deseo de las élites empresariales por atraer nuevas inversiones logrando una reputación para Colombia como país organizado, con un sólido imperio de la ley, puede haber sido la motivación del presidente Iván Duque para resistir en parte la presión en contra del apoyo al Acuerdo de Escazú. Pero, como hemos visto, esta presión puede ser contrarrestada recurriendo a la inacción, más que al rechazo frontal. Sin embargo, no debe descartarse como fuente de influencia.

En quinto lugar, como hemos visto, cuando estudiamos la relación entre las élites y los pactos socioambientales, no deberíamos limitarnos a estudiar las élites económicas tradicionales. Como se muestra en los casos de Venezuela y El Salvador, líderes autoritarios con ambiciones de lograr control sobre recursos económicos y ningún deseo de establecer sistemas de gobernanza democráticos y transparentes, pueden convertirse en un obstáculo igual o mayor para el logro de acuerdos socioambientales que potencialmente puedan contribuir a una transformación verde.

Hay muchos casos que no hemos estudiado en este artículo: en Guatemala, la principal organización empresarial CACIF bloqueó rápidamente cualquier conversación sobre el Acuerdo de Escazú; en Honduras —la patria de Berta Cáceres, cuyo sangriento asesinato fue honrado con un minuto de silencio durante la ceremonia de la firma del Acuerdo de Escazú—, tan solo un puñado de ONG han intentado situarlo en la agenda política; el gobierno de Bolsonaro, en Brasil, ha sido igual de eficaz a la hora de ignorar el acuerdo. Sin embargo, también hay muchos países que no han rechazado el acuerdo: tanto México como Ecuador tienen antiguas y poderosas élites empresariales que se han abstenido de hacer campaña

en contra del mismo. Bolivia y Argentina también han evitado una respuesta negativa, a pesar de los cambios de gobierno. Nicaragua es un país autoritario donde el gobierno de Ortega controla cada vez más cuotas de la economía, y normalmente rechaza cualquier forma de acuerdo internacional o de interferencia a favor de que se respete la democracia o los derechos humanos. Aquí las voces escépticas temen que la facilidad con que se ha adoptado el acuerdo signifique una falta de intención de cumplir con sus obligaciones.

A pesar de todo, el proceso de adopción del Acuerdo de Escazú puede ilustrarnos bastante sobre si podemos concebir, y cómo, las reacciones de las élites ante unos pactos sociomedioambientales que son de una importancia crucial para la supervivencia de Latinoamérica en el Antropoceno.

Referencias bibliográficas

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. A. (2013): *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Londres, Profile.
- ALIMONDA, H. (2011): *La Naturaleza Colonizada*, Buenos Aires, CLACSO.
- AMSDEN, A.; DI CAPRIO, A. y ROBINSON, J. (2012): *The role of elites in economic development* *UNI-Wider studies in development economics*, Oxford, Oxford University Press.
- ASAFU-ADJAYE, J.; BROOK, B.; BLOMQUIST, L. y FEFRIES, R. (2015): *An Ecomodernist Manifesto*. ecomodernism.org.
- BALBÍN, G. (2021): “Origen y debate del Acuerdo de Escazú en el Perú”, *Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente* 8, pp. 139-160. Doi: <https://doi.org/10.18800/kawsaypacha.202102.007>.
- BEARD, A. (2001): “Title”, Paper prepared for delivery to the Meeting of the Latin American Studies Association (LASA), Washington, D. C.
- BEBBINGTON, A.; FASH, B. y ROGAN, J. (2019): “Socio-environmental Conflict, Political Settlements, and Mining Governance: A Cross-Border Comparison, El Salvador and Honduras”, *Latin American Perspectives* 46 (2), pp. 84-106. Doi: [10.1177/0094582x18813567](https://doi.org/10.1177/0094582x18813567).
- BERMÚDEZ, A. (2020): “Tan cerca de la ratificación del Acuerdo de Escazú, pero lejos por el coronavirus”, 8/4/2020.
- BOURDIEU, P. (1984): *Distinction: A social critique of the judgement of taste*, Cambridge, M. A., Harvard University Press.
- BRINKS, D. M.; LEVITSKY, S. y MURILLO, M^a. V. (2020): *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

- BRUNDTLAND, G. H. (1987): *Our Common Future – The World Commission on Environment and Development*, Oxford, Oxford University Press.
- BULL, B. (2005): *Aid, Power, And Privatization: The Politics of Telecommunication Reform in Central America*, Northampton, Mass. USA., Edward Elgar Publishing Limited.
- (2007): “Comparing Critical Junctures: The Democratic Inclusion of Social Movements in Norway and Latin America”, *Forum for Development Studies*, 34 (1), pp. 63-89. Doi: 10.1080/08039410.2007.9666366.
- (2015): “Elites, classes and environmental governance: conceptual and theoretical challenges”, en B. BULL y M^a. AGUILAR-STØEN (eds.): *Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 15-30.
- (2017): *Transformación económica, élites empresariales y adaptación al cambio climático en El Salvador*, San Salvador, Fundación Prisma.
- (2019): “Combating Inequality: Is There a “Scandinavian Way” to Reduce Inequality in Latin America?”, *Iberoamericana: Nordic Journal of Latin America and Caribbean Studies* 48, pp. 55-66. Doi: <http://doi.org/10.16993/iberoamericana.454>.
- (2020): “A new Global Resource Order, Elites and the Environment in Latin America”, en G. FRANCA, D. FREIRE y U. MIGNOZZETTI (eds.): *Natural Resources and Policy Choices in Latin America*, São Paulo, Brasil, Konrad Adenauer Stiftung, pp. 45-74.
- BULL, B. y AGUILAR-STØEN, M. (eds.) (2015): *Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the Left Tide and Sustainable Development, Routledge Studies in Sustainable Development*, Londres y Nueva York, Routledge.
- BULL, B.; CUÉLLAR, N. y KANDEL, S. (2015): “El Salvador: the challenge to entrenched elites and the difficult road to a sustainable development model”, en B. BULL y M^a. AGUILAR-STØEN (eds.): *Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 31-50.
- BULL, B.; ROSALES, A. y SUTHERLAND, M. (2021): *Venezuela: de la crisis económica al capitalismo elitista bodegonero*, Caracas, Venezuela.
- BULL, B. y SÁNCHEZ, F. (2020): “Élites y populistas: los casos de Venezuela y Ecuador”, *Iberoamericana: Nordic Journal of Latin America and Caribbean Studies*, 49 (2), Forthcoming.
- CÁRDENAS, J.; ROBLES RIVERA, F. y MARTÍNEZ-VALLEJO, D. (2020): “Élites empresariales y desigualdad en tiempos de pandemia en América Latina”, *Revista Española de Sociología*, 29 (3).

- CASTILLO, C. (1967): “The elite and development in Colombia”, *Revista Mexicana de Sociología*, 29 (4), pp. 871-894.
- CASTRONOVO, A. y HERNÁNDEZ FAJARDO, N. (2022): “Introduction: Social and Popular Struggles in Colombia”, *South Atlantic Quarterly*, 121 (2), pp. 398-408. Doi: 10.1215/00382876-9663688.
- CENTENO, M. A. (2002): “The Centre Did Not Hold: War in Latin America and the Monopolisation of Violence”, en J. DUNKERLEY (ed.): *Studies in the Formation of the Nation State in Latin America*, Londres, Institute of Latin America Studies, University of London, pp. 54-76.
- CHEN, G. C. y LEES, C. (2016): “Growing China’s renewables sector: a developmental state approach”, *New Political Economy*, 21 (6), pp. 574-586. Doi: 10.1080/13563467.2016.1183113.
- CLARO, H. (2020): “Ex ministro de Medio Ambiente apunta a la Sofofa por rechazo al Acuerdo de Escazú”, *El Dinamo*, 23/9/2020. Disponible en: <https://www.el-dinamo.cl/nacional/Ex-ministro-de-Medio-Ambiente-apunta-a-la-Sofofa-por-rechazo-al-Acuerdo-de-Escazu-20200923-0032.html>.
- CNN (2022): “Juan Sutil busca comprar CNN Chile, canal al que le quitó auspicios en el estallido social”, CNN Chile, 20/2/2022. Disponible en: <https://www.eldesconcierto.cl/musica-pop/2022/02/20/juan-sutil-busca-comprar-cnn-chile-canal-al-que-le-quito-auspicios-en-el-estallido-social.html>.
- COLLSTE, D.; CORNELL, S. E.; RANDERS, J.; ROCKSTRÖM, J. y STOKNES, P. E. (2021): “Human well-being in the Anthropocene: limits to growth”, *Global Sustainability*, 4: e30. Doi: 10.1017/sus.2021.26.
- CORONIL, F. (1997): *The Magical State: Nature, Money and Modernity in Venezuela*.
- CRABTREE, J. y DURAND, F. (2017): *Peru: Elite Power and Political Capture*, Londres, Zed Books.
- CRUTZEN, P. J. (2002): “The ‘anthropocene’”, *J. Phys. IV France*, 12 (10), pp. 1-5.
- CUEVA, P. y DOUGLAS, V. (2019): “Elite conflict over development. Extractive sector politics in Latin America”, *Energy Research and Social Sciences*.
- DENZIN, C.; CÁLIX, A. y MARTNER, G. (2020): “Esto no da para más: hacia la transformación social-ecológica en América Latina”, en *Biblioteca transformación*, Ciudad de México, Friedrich Ebert Stiftung.
- DRYZEK, J. S. et al. (2003): *Green States and Social Movements: Environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany and Norway*, Nueva York, Oxford University Press.
- DUIT A., FEINDT, P.H. y MEADOWCROFT, J. (2016): “Greening Leviathan: the rise of the environmental state?”, *Environmental Politics* 25 (1), pp. 1-23.

- DUNLAP, A. (2020): “Recognizing the ‘De’ in Degrowth An Anarchist and Autonomist Engagement with Degrowth”, *Undisciplined environments*. Disponible en: <https://undisciplinedenvironments.org/2020/12/02/recognizing-the-de-in-de-growth/>.
- EBUS, B. y MARTINELLI, T. (2022): “Venezuela’s Gold Heist: The Symbiotic Relationship between the State, Criminal Networks and Resource Extraction”, *Bulletin of Latin American Research*, 41 (1), pp. 105-122. Doi: <https://doi.org/10.1111/blar.13246>.
- ECKERSLEY, R. (2004): *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*, Boston, M. A., MIT Press.
- ECLAC (2014): *Pacts for Equality: Towards a Sustainable Future*, Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America.
- EKINS, P. (1999): *Economic Growth and Environmental Sustainability: The Prospects for Green Growth*, Londres, Routledge.
- ELLNER, S. (2008): *Rethinking Venezuelan Politics: Class, Conflict and the Chávez Phenomenon*.
- ESCOBAR, A. (1992): “Imagining a Post-Development Era? Critical Thought, Development and Social Movements”, *Social Text*, 31/32. Doi: 10.2307/466217.
- ESTENSORO, F. y DEVÉS, E. (2013): “Institutions and Intellectuals That Configure the Concept of the Environment and Development in Latin America and Its Global Impact”, *Journal of Environmental Protection*, vol. 04, nº 09: 9. Doi: 10.4236/jep.2013.49116.
- ETZIONI-HALEVY, E. (1997): “Introduction”, en E. ETZIONI-HALEVY (ed.): *Classes & Elites in Democracy and Democraization*, Nueva York y Londres, Garland Publishing, Ltd., pp. xxiii-xxxv.
- GALARRAGA, N.; HERNÁNDEZ, J. M. y SALINAS, C. (2022): “Un continente mortal para los defensores de la tierra”, *El País*, 18/6/2022. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-06-19/un-continente-mortal-para-los-defensores-de-la-tierra.html>.
- GUDYNAS, E. (2011): “Buen vivir: germinando alternativas al desarrollo”, *América Latina en Movimiento*, 462.
- HABERL, H.; WIEDENHOFER, D.; VIRÁG, D.; KALT, G.; PLANK, B.; BROCKWAY, P.; FISCHMAN, T.; HAUSKNOST, D.; KRAUSMANN, F.; LEON-GRUCHALSKI, B.; MAYER, A.; PICHLER, M.; SCHAFFARTZIK, A.; SOUSA, T.; STREECK, J. y CREUTZIG, F. (2020): “A systematic review of the evidence on decoupling of GDP, resource use and GHG emissions, part II: synthesizing the insights”, *Environmental Research Letters* 15 (6): 065003. Doi: 10.1088/1748-9326/ab842a.

- HAJER, M. A. (1995): *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford, Oxford University Press.
- HAN, H. (2017): "Singapore, a Garden City: Authoritarian Environmentalism in a Developmental State", *The Journal of Environment & Development*, 26 (1), pp. 3-24. Doi: 10.1177/1070496516677365.
- HAUSKNOST, D. (2020): "The environmental state and the glass ceiling of transformation", *Environmental Politics*, 29 (1), pp. 17-37. Doi: 10.1080/09644016.2019.1680062.
- HAUSKNOST, D. y HAMMOND, M. (2020): "Beyond the environmental state? The political prospects of a sustainability transformation", *Environmental Politics*, 29 (1), pp. 1-16. Doi: 10.1080/09644016.2020.1686204.
- HECHT, S. B.; KANDEL, S.; GOMES, I.; CUÉLLAR, N. y ROSA, H. (2006): "Globalization, Forest Resurgence, and Environmental Politics in El Salvador", *World Development*, 34 (2), pp. 308-323. Doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.09.005>.
- HICKEL, J. (2020): *Less is More: How Degrowth will save the World*, Reino Unido, Penguin Books.
- HIGLEY, J. y GUNTHER, R. (eds.) (1992): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Nueva York, Melbourne, Stanford University.
- HOFSTETTER, M. (2021): "La batalla de las élites", *La Silla Vacía*.
- HOGENBOOM, B. (2015): "New elites around South America's strategic resources", en B. BULL y M^a. AGUILAR-STØEN (eds.): *Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 113-130.
- INDH (2019): *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile en el contexto de la crisis social*, Santiago, Chile, Instituto Nacional de los Derechos Humanos.
- IPBES (2018): *The IPBES regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for the Americas*, Secretariat of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Bonn, Alemania. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3236252>.
- JESUITAS (2021): "¿Por qué la resistencia a ratificar el Acuerdo de Escazú?", *IHS Jesuitas*.
- KURTZ, M. (2013): *Latin American State Building in Comparative Perspective Social Foundations of Institutional Order*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LEMUS, E. (2014): "La Millonaria Revolución de ALBA", *El Faro*, 19/01/2014.
- LEVITSKY, S. (2018): "Latin America's Shifting Politics: Democratic Survival and Weakness", *Journal of Democracy*, 29 (4), pp. 102-113.

- LIPSET, S. M. y SOLARI, A. (1967): *Elites in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- LÓPEZ, M. (2018): “States, elites, and inequality in Latin America”, *Sociology Compass* 12 (8): e12598. Doi: <https://doi.org/10.1111/soc4.12598>.
- LUNA, J. P. (2016): “Algunas notas preliminares sobre la estatalidad en América Latina”, *National Perspectives in a Global Economy: Rethinking State Capacities, Public Policies and the Brazilian Crisis*, Río de Janeiro, Brasil, 6-7 de diciembre de 2016.
- MACHADO, D. y ZIBECCHI, R. (2017): *Cambiar el mundo desde arriba: Los límites del progresismo*, La Paz, CEDLA.
- MARTÍNEZ-ALIER, J.; PASCUAL, U.; VIVIEN, F. D. y ZACCAI, E. (2010): “Sustainable Development: Mapping the context, criticisms and future prospects of an emergent paradigm”, *Ecological Economics*, 69. Doi: 10.1016/j.ecolecon.2010.04.017.
- MEADOWS, D. H.; MEADOWS, D. L.; RANDERS, J. y BEHRENS, W. B. I. (1972): *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Nueva York, Universe Books.
- MILLS, C. W. (1956): *The Power Elit*, Oxford, Oxford University Press.
- MONTECINOS, V. (1996): “Economists in Political and Policy Elites in Latin America”, *History of Political Economy*, 28, pp. 398-425.
- MORA, S. (2022): “Por qué Piñera rechazó el Acuerdo de Escazú: ‘Secesión de soberanía y demanda ante La Haya’”, *24 Horas*. Disponible en: <https://www.24horas.cl/politica/por-que-pinera-rechazo-el-acuerdo-de-escazu-secesion-de-soberania-y-demanda-ante-la-haya-5226436>.
- NALEGACH, C. y ASTROZA, P. (2021): “La necesidad de una democracia ambiental en América Latina: el Acuerdo de Escazú”, *Documentos de trabajo*, nº 40, Madrid, Fundación Carolina.
- NERCESIAN, I. (2020): *Presidentes empresarios y Estados capturados: América Latina en el siglo XXI*, Buenos Aires, TESEO/IEALC.
- NORTH, L. L. y CLARK, T. D. (2018): “Dominant Elites in Latin America: From Neoliberalism to the ‘Pink Tide’”, en J. P. LUNA, A. E. FELDMAN y M. Z. RODRIGO (eds.): *Latin American Political Economy*, Cham, Suiza, Palgrave Macmillan.
- O’DONNELL, G. (1993): “One the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries”, *World Development*, 21 (8), pp. 1355-1369.
- PARETO, V. (1997): “The Governing Elite in Present-Day Democracy”, en H. ETZIONI (ed.): *Classes & Elites in Democracy and Democratization*, Nueva York y Londres, Garland Publishers, pp. 147-152.

- PARRIQUE, T.; BARTH, J.; BRIENS, F.; KERSCHNER, C.; KRAUS-POLK, A.; KUOKKANEN, A. y SPANGENBERG, J. H. (2019): *Decoupling debunked – Evidence and arguments against green growth as a sole strategy for sustainability*, Alemania, European Environmental Bureau.
- PELFINI, A.; RIVEROS, C. y AGUILAR, O. (2020): “¿Han aprendido la lección? Las élites empresariales y su reacción ante las reformas. Chile 2014-2020”, *Izquierdas* (49), pp. 4738-4758.
- PORRAS, A. S. (2021): “Transnational State Elites and the Neoliberal Project in Mexico”, *New Global Studies*, 15 (1), pp. 23-46. Doi:10.1515/ngs-2020-0005.
- PORTO-GONCALVEZ, C. W. y LEFF, E. (2015): “Political Ecology in Latin America: the Social Re-Appropriation of Nature, the Reinvention of Territories and the Construction of an Environmental Rationality”, *Desenvolvimento e meio ambiente*, 35 (diciembre), pp. 65-88.
- PRINCE TORRES, A. C. (2021): “El Arco Minero del Orinoco: espacio para la vulneración de los pueblos indígenas venezolanos”, *Homa Publica – Revista Internacional de Derechos Humanos y Empresas*, 5 (2).
- RADCLIFFE, S. A. (2012): “Development for a postneoliberal era? *Sumak kawsay*, living well and the limits to decolonisation in Ecuador”, *Geoforum*, 43 (2), pp. 240-249. Doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2011.09.003>.
- ROBINSON, J. A. (2012): “Colombia: Another 100 years of solitude?”, *Current History* (febrero), pp. 43-48.
- ROBLES RIVERA, F. (2018): “Media Captured: Elites’ Cohesion and Media Networks in Costa Rica and El Salvador”, Doctor rerum politicarum, Department of Social and Political Science, Freie Universität Berlin.
- RODRÍGUEZ, J. (2018): “Alta desigualdad en América Latina: Desde cuándo y por qué”, *Documento de Trabajo*, Montevideo, Programa de Historia Económica y Social.
- ROMO, V. y SIERRA PRAELI, Y. (2020): “Congreso peruano rechaza ratificación del Acuerdo de Escazú”, *Mongabay*.
- ROSALES, A. (2019): “Radical rentierism: gold mining, cryptocurrency and commodity collateralization in Venezuela”, *Review of International Political Economy*, 26 (6), pp. 1311-1332. Doi: 10.1080/09692290.2019.1625422.
- ROVIRA, C. (2011): “Hacia una sociología histórica sobre las elites en América Latina: un diálogo crítico con la teoría de Pierre Bourdieu”, en A. JOIGNANT y P. GÜELL (eds.): *Notables tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las élites en Chile 1990-2010*, Santiago, Chile, Editoriales Universidad Diego Portales.

- SÁNCHEZ MIRALLES, S. (2016): *Casos de estudio sobre la expropiación en Venezuela, Colección Monografías*, Caracas, CIDEP.
- SAYLOR, R. (2012): “Sources of state capacity in Latin America: commodity booms and state building motives in Chile”, *Theory and Society*, 41 (3), pp. 301-324. Doi: 10.1007/s11186-012-9168-6.
- SCHNEIDER, B. R. (2013): *Hierarchical Capitalism in Latin America; Business, labor and the challenges of equitable development, Cambridge Studies in Comparative Politics*, Cambridge University Press.
- SCOONES, I.; LEACH, M. y NEWELL, P. (2015): *The Politics of Green Transformations*, Londres, Routledge.
- SEGOVIA, A. (2006): “Integración real y grupos centroamericanos de poder económico. Implicaciones para la democracia y el desarrollo regional”, *ECA: estudios centroamericanos* (691), pp. 517-582.
- (2021): *El gran fracaso: 150 años de capitalismo ineficiente, concentrador y excluyente en Centroamérica*, Guatemala, F&G Editores.
- SKOKNIC, F. y ARELLANO, A. (2021): “Pandora Papers: Familias Piñera y Délano sellaron millonaria compraventa de Minera Dominga en Islas Vírgenes Británicas”, 3/10/2021.
- SOIFER, H. D. (2013): “State Power and the Economic Origins of Democracy”, *Studies in Comparative International Development*, 48 (1), pp. 1-22. Doi: 10.1007/s12116-012-9122-7.
- SOMMERER, T. y LIM, S. (2016): “The environmental state as a model for the world? An analysis of policy repertoires in 37 countries”, *Environmental Politics*, 25 (1), pp. 92-115. Doi: 10.1080/09644016.2015.1081719.
- STOKNES, P. E. (2021): *Grønn vekst: En sunn økonomi for det 21. århundre*, Oslo, Tiden.
- SVAMPA, M. (2013): “Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina”, *Nueva Sociedad*, 244, pp. 30-46.
- SVEINSDÓTTIR, A. G.; AGUILAR-STØEN, M. y BULL, B. (2021): “Resistance, repression and elite dynamics: Unpacking violence in the Guatemalan mining sector”, *Geoforum*, 118, pp. 117-129. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.12.011>.
- TAHKOKALLIO, L. y NYGREN, A. (2008): “New forms of environmental governance? A case study of Costa Rican environmental NGOs”, *Development in Practice*, 18 (3), pp. 345-356. Doi: 10.1080/09614520802030391.
- TEICHMAN, J. A. (1996): *Privatization and Political Change in Mexico, Pitt Latin American Studies*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

- TEUBAL, M. (2004): “Rise and Collapse of Neoliberalism in Argentina: The Role of Economic Groups”, *Journal of Developing Societies*, 20 (3-4), pp. 173-188. Doi: 10.1177/0169796X04050957.
- THURBON, E.; KIM, S.-Y.; MATHEWS, J. A. y HAO TAN, H. (2021): “More ‘Creative’ Than ‘Destructive’? Synthesizing Schumpeterian and Developmental State Perspectives to Explain Mixed Results in Korea’s Clean Energy Shift”, *The Journal of Environment & Development*, 30 (3), pp. 265-290. Doi: 10.1177/10704965211013491.
- TOBAR, M. (2020): “Gobernabilidad en tiempos de crisis: la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en la gestión del Presidente Nayib Bukele en El Salvador”, *Reflexión Política*, 22 (45), pp. 70-79. Doi: 10.29375/01240781.3919.
- VALDEZ, J. F. (2015): *El gobierno de las élites globales: Cómo se organiza el consentimiento. La experiencia del Triángulo Norte*, Guatemala, Editorial Universidad Rafael Landívar.
- VERA, L. A. (2008): “Políticas sociales y productivas de un Estado patrimonialista petrolero: Venezuela 1999-2007”, *Nueva Sociedad* (215), pp. 111-128.
- WCED (1987): Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, Nueva York, Londres, Naciones Unidas/Oxford University Press.
- WEALE, A. (1992): *New Politics of Pollution*, Mánchester, Manchester University Press.
- ZAMORA QUIROGA, D. (2021): “Van más de 700 días y Colombia no ratifica el Acuerdo de Escazú”, *Pesquisa Javeriana*.

Parte II
Transición digital

4. Hacia una nueva ilustración digital europea

Marta Peirano

Escritora y periodista

1. Introducción¹

Nos encontramos ante una importante encrucijada. Por un lado, el impulso nacionalista de las democracias “aliberales”² y el impulso colonialista de las grandes plataformas tecnológicas amenazan la supervivencia de internet. Por otro, tres crisis refuerzan la interdependencia sistémica de nuestras economías, nuestras sociedades y nuestros futuros: la crisis de suministros, la crisis energética y la crisis climática. Los dos acontecimientos que marcan la agenda informativa y económica de los últimos años constituyen una clara demostración.

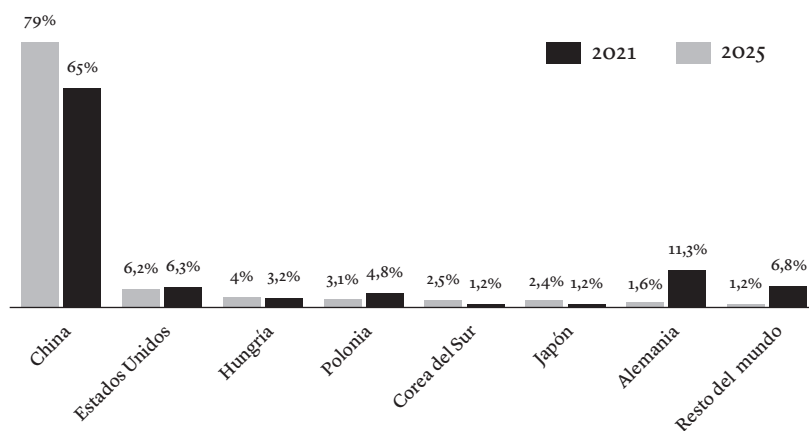
La pandemia de la COVID-19 y la invasión de Ucrania nos han enseñado que, bajo un régimen capitalista, la globalización es peligrosa. Por un lado, hemos descubierto que un virus que nace en Wuhan puede cerrar Bruselas en pocas semanas. Que las mascarillas que se fabrican en Shenzhen no están garantizadas en Lisboa. Que las vacunas fabricadas en Berlín solo sirven para ganar tiempo si la campaña no se universaliza y permitimos que haya cepas desatendidas en Manaus. Por el otro, la invasión del Dombás ha puesto en evidencia la dependencia alimentaria y energética de Europa, y la imposibilidad de esquivar nuevas crisis de refugiados. Especialmente esta última es una crisis que debemos afrontar, no solo económica y territorialmente, sino también desde la cultura.

¹ Este documento se enmarca en el proyecto conjunto entre Oxfam Intermón y la Fundación Carolina “Pactos sociales y transformación justa: visiones cruzadas desde América Latina y la Unión Europea sobre la triple transición”.

² El concepto *democracia aliberal*, popularizado por el periodista indo-estadounidense Fareed Zakaria, se usa para denominar aquellos países cuyo gobierno sigue convocando elecciones, pero ya no garantiza ni respeta los derechos civiles de la población ni opera dentro de los límites establecidos por la Constitución.

A estas dos realidades, que están a punto de reventar las costuras de la sociedad del bienestar, se suma una tercera crisis en el horizonte: podríamos estar cimentando el desarrollo de la sociedad en procesos de automatización y energía que en ambos casos dependen de una reserva finita de materia prima. En su informe sobre el papel de los minerales críticos en la transición energética, la Agencia Internacional de Energía (IEA, por sus siglas en inglés) calcula que podría darse una escasez de materiales tan fundamentales como el litio tan pronto como 2025 (IEA, 2021). La escasez de materias primas para el desarrollo de las nuevas tecnologías ha sido anticipada por empresas como Tesla y Estados como la República Popular China, que concentran ahora la mayor parte de las minas y fuentes de explotación, en su mayoría no europeos.

GRÁFICO 1. Cuota de la capacidad de producción de baterías de iones de litio en todo el mundo por país, 2021 y 2025



Fuente: Statista, 2022.

En 2021, China produjo el 79% de las baterías de litio del mercado, superando a Japón y Corea, los países que dominaban hasta entonces la cadena de suministro. Según un informe de Bloomberg, “China controla el 80% del procesado de materias primas, el 77% de la producción de células y el 60% de la producción de componentes en todo el mundo”³. Este marco de inestabilidad y escasez nos coloca en un escenario de bloques en el que Europa podría quedar relegada a un papel estrictamente diplomático. Frente a la aceleración de las economías

³ “Global Lithium-Ion Battery Supply Chain Ranking” (BNEF, 2020).

de EE.UU. y China, y en un contexto de escasez, Europa no tiene garantizados los suministros necesarios para afrontar los retos del cambio climático o las exigencias de la cuarta revolución industrial.

2. El papel de Europa

Hace diez años decíamos que EE.UU. inventa, China fabrica y Europa regula. Este proverbio ha sufrido importantes alteraciones. En el mundo de la microelectrónica, EE.UU. diseña el 65% de los chips, Asia (Taiwán y Corea) fabrica el 75% y Europa produce un 10%, pero consume mucho más⁴. La nueva directiva europea de semiconductores, lacónicamente llamada “Chips Act” (Comisión Europea, 2021), tiene como objetivo doblar la producción de chips para alcanzar el 20% del mercado en 2030. Incluso en el caso de que lo consiga —un reto casi imposible teniendo en cuenta los tiempos de construcción y producción de las fábricas—, la producción seguiría estando por detrás del consumo. Las dos nuevas leyes europeas, la Ley de Mercados Digitales (LMD) y la Ley de Servicios Digitales (LSD) adoptadas el 5 de julio de 2022, demuestran la voluntad de la Unión Europea (UE) de seguir legislando con propuestas pioneras que antepone el conjunto de derechos que caracterizan las sociedades democráticas sobre la expansión y el dominio de mercado de las grandes plataformas tecnológicas, a las que categorizan como “guardianes de acceso”. La nueva nomenclatura incluye plataformas que conectan contenidos, servicios y productos como las redes sociales, navegadores, tiendas de aplicaciones o motores de búsqueda, con una capitalización de mercado superior a los 75.000 millones de euros y al menos 45 millones de usuarios mensuales. Claramente pensada para incluir multinacionales como Google, Meta, Apple o Amazon y Alibaba, la etiqueta excluye a las pymes para evitar su “sobrerregulación”. Las nuevas leyes europeas están diseñadas para impulsar un ecosistema económico y legislativo que frene el crecimiento de las ballenas y permita prosperar a los demás, con especial atención a las empresas tecnológicas europeas. Una de sus estrategias más interesantes es obligar a las Big Tech a invertir grandes sumas de dinero para abrir un mercado que favorezca al resto, al menos si quieren seguir operando en Europa.

Por ejemplo, el requisito de interoperatividad obligará a los servicios de mensajería a compatibilizar sus servicios con los de su pequeña competencia. Eso significa que, en poco tiempo, los usuarios de WhatsApp o iMessage debe-

⁴ “State of the U.S. semiconductor industry” (Semiconductor Industry Association, 2022).

rían poder enviarse mensajes y hacer videollamadas con usuarios de otras aplicaciones de mensajería. Aquellos que usan tres aplicaciones de mensajería, para el trabajo, la familia y su círculo social, podrán elegir una y tirar las demás. Más interesante todavía: el artículo 6.1 de la Ley de Mercados Digitales obligará a las empresas como Apple, que ejerce un control feudal sobre el mercado de aplicaciones para iPhone a través de su tienda iOS, que permitan que los usuarios se bajen las aplicaciones que quieran de otros lugares y tiendas, y también que estos usen pasarelas de pago dentro de las aplicaciones para iPhone sin cobrar su comisión del 30%⁵. En ambos casos, serán las grandes tecnológicas las que tendrán que establecer los protocolos que garanticen la seguridad y la privacidad de esas comunicaciones, como en su momento hicieron los padres fundadores de internet con las comunicaciones de la red, y con su primera aplicación de éxito: el correo. Los protocolos IMAP y POP3 garantizan la eficiencia y la privacidad de las comunicaciones por correo electrónico, independientemente del cliente de correo que los gestione. Las grandes tecnológicas tendrán que unificar protocolos o al menos asegurarse de que son compatibles entre ellos, para mantener la protección criptográfica de extremo a extremo en la mensajería y mantener un estándar de seguridad en el sistema para todos los jugadores.

En cuanto a los datos que generan los usuarios, y que constituyen uno de sus principales modelos de negocio, según las nuevas leyes del mercado digital, los “guardianes” ya no podrán reciclar las bases de datos personales que han extraído a través de un servicio para prestar otro servicio, como hace Amazon cuando usa los datos que recoge en exclusiva como tendero para competir con ventaja sobre las otras marcas del almacén. Tampoco podrán usar esos datos para hacer campañas segmentadas de publicidad personalizada sin obtener el consentimiento explícito del usuario.

Cuando entró en vigor, el Reglamento General de Protección de Datos de la UE (GDPR, por sus siglas en inglés) impuso la obligación de informar al usuario de forma explícita sobre los fines de las cookies para que pudiera aceptar su función y destino, inaugurando una nueva era de banners diseñados para obtener consentimiento a base de irritar las neuronas, consumir recursos e impedir el acceso al contenido deseado. Con la nueva ley europea, rechazar las cookies tendrá que ser igual de sencillo que aceptarlas, y rechazarlas no podrá de ningún

⁵ En uno de los casos más sonados de la industria, Epic Games y Apple se demandaron mutuamente porque Epic quería que los usuarios de su popular videojuego Fortnite pudieran comprar cosas dentro del juego ya instalado sin pagarle cada vez a Apple un 30%. Apple respondió sacando *todos* los juegos de Epic de su tienda iOS.

modo impedir el acceso a la información. Finalmente, la normativa restringirá las “adquisiciones asesinas”, evitando la práctica de adquirir rivales mientras son pequeños para evitar su competencia. Nunca sabremos en qué se habrían convertido Instagram, WhatsApp o el proyecto Oculus si no hubieran sido engullidos y digeridos por Facebook, pero ninguno de los guardianes podrá hacer lo mismo con las empresas europeas que compitan en categorías similares.

Tanto la Ley de Mercados Digitales (DMA, por sus siglas en inglés) como la Ley de Servicios Digitales (DSA, por sus siglas en inglés) son leyes pioneras, con el potencial de convertirse en los estándares de regulación de internet en todo el mundo occidental. Lamentablemente, su implementación dependerá de la capacidad europea de establecer soberanía sobre la propia red dentro de su propio territorio, un desarrollo difícil de manifestar. De momento, los precedentes no auguran esa clase de resolución. Los obstáculos de implementación que han ido manifestándose desde la adopción de la GDPR demuestran que no es fácil legislar la “era de la información” sin los recursos, funcionarios y el acceso necesarios para fiscalizar a las grandes tecnológicas. En otras palabras, no podemos regular una infraestructura que no es nuestra, y que está blindada a la fiscalización de las autoridades por leyes de propiedad intelectual.

3. *Great power competition: entre China y EE.UU.*

La posición europea es cada vez más frágil con respecto a las dos grandes potencias que se disputan el siglo XXI. EE.UU. y China imponen dos modelos de gobernanza aparentemente antagonistas desde la perspectiva política, pero no muy diferentes en lo que se refiere a ambición extraterritorial. Ambos países ambicionan un mayor control de las grandes infraestructuras de telecomunicaciones a nivel planetario, incluyendo el acceso, gestión y explotación de los datos que derivan de su funcionamiento. En ese marco geoestratégico, es imprescindible que Europa afiance sus alianzas sin dejar de reforzar su autonomía. También es importante que proteja sus estándares para poder garantizar la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos europeos, incluyendo el acceso, comprensión y optimización de las infraestructuras críticas de nuestro tiempo.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa, celebrada en marzo de 2022, abrió el diálogo para la reforma de las instituciones europeas en los próximos años. Los países que forman la UE estuvieron de acuerdo en su voluntad de convertir a la Unión en líder de la conectividad digital. “La discusión es cómo lograrlo”, apuntaba

la eurodiputada belga del Partido Europeo de los Conservadores y Reformistas, Assita Kanko⁶. Como se verá en las próximas páginas, la voluntad europea de regular o liderar entra en conflicto con los intereses de las empresas que dominan, no solo el mercado digital, sino también su desarrollo. Es necesaria una revisión fundamental de las infraestructuras que sostienen la conectividad europea en términos de soberanía, que es lo mismo que decir derecho de acceso, intervención, regulación y fiscalización. Del mismo modo, también es necesario observar las instituciones que podrían constituir potencial de nuevos puntos para el desarrollo de nuevas infraestructuras en el contexto local.

Históricamente, los criterios que determinan la titularidad de las grandes potencias sobre el tablero geopolítico han estado centradas en la superioridad militar, la capacidad diplomática y el tamaño de la economía. En los últimos años, dos dimensiones del poder han aumentado fuertemente su valor gracias a una fuerte interdependencia interna: el desarrollo de infraestructuras técnicas y la capacidad de construir relato o realidad. En el nuevo escenario, las tres potencias que dominan el tablero internacional son EE.UU., Rusia y China. Europa mantiene su papel diplomático, pero necesita desarrollar sus valores y construir un relato propio que refuerce la cooperación interna de todos sus miembros. Para conseguirlo, necesita establecer una nueva estrategia digital basada en la soberanía de sus infraestructuras. Para hacerlo, es imprescindible tener una perspectiva clara de cómo se desarrollaron las infraestructuras originales y en qué estado se encuentran actualmente.

4. Infraestructuras: el estado de la cuestión

4.1. Internet: el paciente

Internet es hijo de la Guerra Fría. Su cumpleaños es el 29 de octubre, el día de 1969 que Leonard Kleinrock y su estudiante Charley Kline enviaron el primer mensaje desde la Universidad de California en Los Ángeles al Instituto de Investigación de Stanford, en Menlo Park. Eran las 22:30 de la noche, y al otro lado de la única línea estaban Douglas Engelbart, el joven programador Bill Duvall y una SDS 940. Era la primera máquina con un sistema operativo de uso directo compartido y la futura sede de Community Memory, el primer boletín de noti-

⁶ “Future of Europe: Conference debates proposals for EU action” (*EU affairs*, marzo de 2022).

cias virtual. Para conectarlas, la empresa BNN les había fabricado dos enormes conmutadores de paquetes llamados IMP (*interface message processor*), que se conectaron entre ellos a través de la línea telefónica de AT&T.

En aquella noche de otoño, internet todavía se llamaba ARPANET. Todavía pertenecía a la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada que Eisenhower mandó crear en 1958, cuando Rusia puso en órbita Sputnik. Pero el Departamento de Defensa había perdido el interés en su desarrollo. El presidente era Richard Nixon y EE.UU. había puesto un hombre en la Luna, el Concorde había roto la barrera del sonido y 25.000 personas se habían juntado para hacer el amor y no la guerra en un festival de la Costa Este. Ni siquiera AT&T lo quiso. Cuando el gobierno estadounidense quiso vendérselo en 1973, la nueva red tenía ya 40 nodos y una cierta proyección internacional, pero era incompatible con los intereses de la operadora. El protocolo que conectaba los diferentes equipos era un sistema de conmutación de paquetes diseñado por Paul Baran, ingeniero eléctrico de la RAND Corporation, para afrontar los retos de la Guerra Fría: evitar la captura de información por parte del enemigo, impedir el control de las comunicaciones en caso de que las infraestructuras cayeran en manos enemigas y garantizar la transmisión de datos entre las agencias gubernamentales, incluso después de una bomba nuclear. Los ingenieros de AT&T declararon que, sin poder controlar directamente las transmisiones, no era un producto que pudieran usar o vender. Así fue como la red militar estadounidense diseñada durante la Guerra Fría se convirtió en una infraestructura pública, conectando instituciones científicas y educativas a lo largo del globo, hasta su privatización en 1995.

Fueron los académicos y no los militares los que diseñaron la red que usamos ahora, a través de nuevas instituciones y consorcios como el International Network Working Group. Allí se adoptó, en la última noche de 1983, la decisión más importante: los protocolos TCP/IP. El grupo de trabajo tardó una década en cocinar la lengua franca del sistema, pero lo hizo bien, y la prueba es que todavía funciona. El protocolo TCP/IP hace que los datos viajen de forma fragmentada por rutas recalculadas en función del tráfico existente, el ancho de banda disponible y la cantidad de nodos participando en la transmisión, y es lo que ha convertido internet en la infraestructura crítica y resiliente que conocemos ahora. Pero han pasado 52 años y nos adentramos en una nueva Guerra Fría, marcada por la amenaza nuclear. La supervivencia de esa red abierta, interoperativa e interconectada está fuertemente amenazada por dos fuerzas simultáneas y aparentemente opuestas: la privatización monopolista de sus infraestructuras y la balcanización de la pangea digital.

4.2. Privatización de internet: las grandes plataformas

Técnicamente, internet sigue siendo una red de máquinas interconectadas y regidas por los protocolos TCP/IP que garantizan el tráfico libre, atomizado y distribuido, de paquetes de información. En la práctica, la mayor parte del tráfico es gestionado de forma opaca, monopolista y extractiva por un pequeño puñado de empresas. Hablamos de las multinacionales estadounidenses que han hecho fortuna con el modelo de negocio que ahora llamamos “capitalismo de datos” y han facilitado el aparato de vigilancia masiva de las agencias de espionaje del gobierno de EE.UU. y de sus partners internacionales en la Alianza de los Cinco Ojos (FVEY), como revelaron las declaraciones y documentación aportadas por Edward Snowden en 2013⁷.

Sus prácticas, basadas en la extracción masiva y deliberada de datos de miles de millones de personas para su explotación comercial e ideológica, están siendo contestadas por los nuevos marcos regulatorios europeos. Esos marcos incluyen propuestas pioneras como el citado GDPR o las recientes DMA y DSA, pero están siendo a su vez contestados por el desarrollo de nuevas infraestructuras privadas, que buscan reemplazar el esqueleto fundacional de la red, en sus tres aspectos fundamentales. Primero, su cuerpo. La red es un sistema nervioso de cables submarinos intercontinentales, cables terrestres de fibra óptica, antenas, satélites y puntos de intercambio. Los *data centers*, grandes concentraciones de servidores que almacenan y procesan los paquetes de datos, constituyen el hipotálamo o su memoria RAM. Después, su lenguaje. Los algoritmos de recomendación están sustituyendo de facto a los protocolos TCP/IP, alterando el tránsito de la información de forma interesada, discriminatoria, oportunista que contradice los principios de libertad, privacidad, seguridad y resiliencia que guiaron el diseño de los protocolos originales de la red. Tercero, su cultura. Las plataformas digitales imponen y amplifican su propia ideología a través de la distribución y edición de los contenidos mismos, con sistemas de moderación basados en oscuros manuales empleados de forma opaca y unilateral que escapan a los procesos de fiscalización democráticos (prensa, justicia) y vulneran derechos civiles de los usuarios (Amnistía Internacional, 2021).

Hay una directiva europea, con fecha del 8 de diciembre de 2008, que dice que una infraestructura crítica es “el elemento, sistema o parte de este situado en los Estados miembros que es esencial para el mantenimiento de funciones

⁷ Todos los documentos facilitados por el exanalista Edward Snowden sobre la red de vigilancia masiva de la NSA están recopilados en el Snowden Digital Surveillance Archive, accesible desde numerosas páginas web. Por ejemplo: <https://cryptome.org/2013/11/snowden-tally.htm>.

sociales vitales, la salud, la integridad física, la seguridad, y el bienestar social y económico de la población, cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente a un Estado miembro al no poder mantener esas funciones” (Consejo de la UE, 2008). Nadie puede dudar que la infraestructura que nos ha permitido seguir trabajando, seguir consumiendo, seguir atendiendo a nuestros padres y escolarizando a nuestros hijos, y siguiendo las noticias durante la pandemia es crítica. Sin embargo, hemos delegado la responsabilidad de nuestro bienestar social y económico en media docena de multinacionales estadounidenses que durante años han esquivado sus responsabilidades con nosotros, desde el pago de impuestos al cumplimiento de la legislación de protección de datos. Predeciblemente, esta industria oportunista creció especialmente durante los dos años de la pandemia. Una crisis es el peor contexto para gestionar una crisis y, cuando llegó esta crisis, su infraestructura ya estaba allí.

En los últimos 15 años, las instituciones europeas han contemplado de forma pasiva (y en algunos casos asistido de forma activa, con oscuras ayudas gubernamentales y campañas de “nación emprendedora”) la colonización de esas infraestructuras críticas. Los beneficiarios son el equivalente digital a paraísos fiscales: infraestructuras financiadas por dinero público que esquivan la legislación local y los controles democráticos. Un ecosistema dominado por la explotación de los usuarios, la colonización de nuestras comunicaciones y la amplificación de campañas de propaganda cuyo discurso desafía nuestras leyes e instituciones democráticas, y altera el bienestar general.

5. Balcanización de internet: las grandes potencias

Como ya se ha explicado en la sección anterior, internet es un cuerpo que se compone de infraestructuras y de normas. Por un lado, un conjunto de cables submarinos y terrestres de fibra óptica, antenas y satélites; por el otro, los protocolos TCP/IP, el pegamento universal que unía todas sus piezas. Los protocolos diseñados por un consorcio internacional de científicos e ingenieros para garantizar que la información encontrará siempre el camino más corto, más seguro y más barato para llegar a su destino, independientemente de las circunstancias políticas y geográficas del mundo “real”, no fueron adecuados para AT&T y tampoco lo son para los regímenes totalitarios o los líderes populistas. Por ese motivo, la libertad de información por diseño ha ido encontrando distintos grados de resistencia gubernamental.

Hasta hace poco, el bloqueo se ha realizado de forma mecánica sobre las principales infraestructuras, una tarea sencilla en países que dependen de un solo cable submarino. India lleva el récord de apagones informativos y Cachemira lleva sin acceso a internet desde agosto de 2019, salvo un centenar de páginas que el gobierno indio desbloqueó en 2020. Pakistán le pisa los talones, seguido de Siria y Turquía. Pero la incidencia más notable ocurrió el 15 de noviembre de 2019, cuando Irán bloqueó el acceso a internet al 97% de su población durante toda una semana. Fue la primera vez que un Estado ejecutó un apagón informativo casi total para desactivar manifestaciones e impedir la denuncia mediática de la vulneración de derechos civiles por parte de las autoridades. El apagón fue ordenado por el Consejo Supremo de Seguridad Nacional e impuesto por el Ministerio de las TIC para reprimir las protestas de 2019⁸. Poco después, el fenómeno se repitió durante las protestas por el precio de la gasolina en Kazajistán. El seguimiento de esta clase de apagones por parte de organizaciones como Netblocks.org⁹ indica que la supresión del malestar popular y la cobertura mediática con apagones selectivos es una tendencia al alza, seguidas de las leyes mordaza y campañas de propaganda. En 2020, a esta tendencia se suma una nueva estrategia de gestión de internet: la secesión.

El 29 de octubre de 2020, Rusia aprobó la Ley de Soberanía de Internet¹⁰, que autoriza a su regulador de telecomunicaciones local a bloquear los contenidos, servicios o aplicaciones que considere una amenaza para la seguridad del Estado sin previa orden, proceso o notificación. Los criterios sobre lo que constituye una amenaza son tan opacos como su plan de ejecución. Y los contenidos parecen ser internet en su conjunto. La ley contempla la necesidad de un botón rojo para apagar la red cuando moleste y un sistema propio de gestión de dominios.

Según la ley, firmada por el presidente Putin seis meses antes, la estrategia tiene dos objetivos principales: proteger a los ciudadanos rusos de contenidos tóxicos y proteger la infraestructura rusa de ciberataques del exterior. Un argumento interesante, cuando el gobierno ruso es uno de los principales productores de desinformación y de ciberataques, junto con India, China e Irán (Bradshaw, Bailey y Howard, 2021), y los dos últimos son los únicos países del mundo que han levantado su propio muro de contención digital. Inicialmente, la

⁸ El informe “A web of impunity”, de Amnistía Internacional y The Hertie School, en colaboración con The Internet Outage Detection and Analysis (IODA) project, investiga las causas y consecuencias del bloqueo de internet durante las manifestaciones. Disponible en: <https://iran-shutdown.amnesty.org/>.

⁹ <https://netblocks.org/reports>.

¹⁰ <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201905010025>.

ley otorga poderes curatoriales a Roskomnadzor, el regulador de telecomunicaciones ruso, para bloquear los contenidos que considere una amenaza para la seguridad del Estado, sin requerir una orden ni advertir a los ciudadanos. Para plegarse a la ley, las operadoras de internet que operan en Rusia han tenido que instalar un software de inspección de paquetes capaz de identificar la fuente de los contenidos y filtrarlos, bloquearlos o redirigirlos. Este paquete de medidas es típico de los regímenes autoritarios como Irán o Arabia Saudí. Más interesante a efectos de la red global, Rusia está desarrollando su propio sistema de nombres de dominio (DNS). De conseguirlo, se convertiría en una isla independiente de la red general, y en un ejemplo a seguir para regímenes afines o similares.

El DNS es una base de datos distribuida y jerárquica que conecta los nombres de dominio con el lugar donde está alojado el contenido, un servidor en alguna parte del mundo con una dirección IP. Un poco como la operadora que conecta el número al que llamamos con el teléfono físico al que queremos llamar. Para agilizar los procesos, esa responsabilidad se distribuye de manera jerárquica entre el sistema operativo del usuario, las operadoras de internet locales y los *data centers* de las grandes plataformas tecnológicas. Su administrador central es una organización independiente llamada Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), y el repositorio central de todos los DNS está alojado en trece servidores distribuidos por todo el planeta, para garantizar su seguridad y eficiencia. El país que crea su propio sistema de dominios puede redireccionar cualquier dominio a cualquier lugar, sin que el usuario se dé cuenta: crear una internet paralela en la que los ciudadanos siguen leyendo la Wikipedia, buscando cosas en Google o leyendo las noticias del *New York Times*, sin darse cuenta de que los contenidos han sido alterados para satisfacer los propósitos del gobierno ruso.

Las ventajas de esa independencia para un régimen como el ruso estaban claras ya en 2020, antes de la invasión de Ucrania. “Ahora el gobierno podrá censurar el contenido de manera directa o convertir el internet ruso en un circuito cerrado sin informar a la ciudadanía de lo que está haciendo ni por qué”, advirtió la directora de Human Rights Watch en Europa y Asia Central, Rachel Denber. Al comienzo de la invasión, que el régimen de Putin caracterizó como una “misión de mantenimiento de la paz”, el parlamento ruso complementó el aislamiento con una ley que condena cualquier información falsa, como escribir la palabra *invasión*, o compartir vídeos de soldados rusos cometiendo crímenes de guerra en Ucrania o siendo derrotados por las fuerzas ucranianas, con penas de 15 años de cárcel o multas de 1,5 millones de rublos (12.000 euros).

6. Un nuevo bloque

Rusia lleva tratando de asignar sus propios nombres de dominio desde 2010, al igual que Cuba, Irán o Turquía, pero hasta finales de 2018, se encontraba con el obstáculo de las Naciones Unidas. Entonces, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución titulada “Lucha contra la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones con fines delictivos” (Naciones Unidas, 2018). En ella se propone la creación de un tratado global contra la ciberdelincuencia que no defiende a los ciudadanos de ciberataques, el uso ilegítimo de sus datos o el robo de identidad, sino que defiende la potestad de los Estados y de sus leyes diseñadas para criminalizar y reprimir la disidencia política y otras manifestaciones ciudadanas legítimas. La resolución se aprobó el 17 de diciembre de 2018 con los votos a favor de 94 países, encabezados por Rusia, Bielorrusia, China, Irán, Nicaragua, Siria y Venezuela; 59 democracias votaron en contra.

La ambición comercial de China ha impedido que desarrolle su propio DNS, pero no por falta de pasión secesionista. En la segunda Conferencia Mundial de Internet en Wuzhen en 2015, el presidente Xi Jinping defendió el derecho de cada país a gobernar su propio ciberespacio como le parezca. “Ningún país debería perseguir la ciberhegemonía ni interferir en los asuntos internos de otros Estados” (Human Rights Watch, 2020). Siguiendo esa máxima, China ha levantado su famosa muralla digital, con la ayuda de sus tres gigantes tecnológicos: Baidu, Alibaba y Tencent. El sistema cerrado y conjunto que constituyen las tres firmas ha facilitado el desarrollo de su famoso sistema de crédito social basado en la vigilancia y el castigo de sus ciudadanos.

“China está construyendo su propio Internet centrado en sus propios valores, y está exportando esa visión de Internet a otros países”, dijo Mark Zuckerberg en un discurso a los estudiantes de Georgetown¹¹. Es propio del mundo occidental no considerar que Mark Zuckerberg ha hecho exactamente lo mismo a través de sus campañas en Facebook, Instagram y WhatsApp. Irán lleva años trabajando en un internet halal, alineado con el islam, para escapar de su influencia. Se llama National Information Network. “La nación no tolera una red social que pone su llave en las manos de EE.UU.”, dijo el ayatolá Ahmad Khatami. Europa forma parte de una isla, dominada por las plataformas digitales

¹¹ Mark Zuckerberg Addresses Students at Georgetown Event Kicking Off New Series <https://www.georgetown.edu/news/mark-zuckerberg-to-host-conversation-at-georgetown-on-free-expression/>.

estadounidenses, vigilada por la alianza de los Cinco Ojos y acompañada del resto de países que participan en la alianza atlántica.

Esa isla tiene sombras, además del espionaje y la explotación. En los últimos años, ha afianzado su relación con regímenes similares al ruso, cuyos valores se imponen cada vez más sobre los principios colectivos, democráticos y humanitarios de la Unión. Turquía, un país que se ha posicionado como proxy, puente y al mismo tiempo guardián, entre Europa y Asia, no solo ha ejecutado sus propios “apagones” como medida de gestión civil a espaldas del mundo. En 2009, Turquía bloqueó la candidatura del primer ministro danés, Anders Fogh Rasmussen, como secretario general de la OTAN por haber sido demasiado tolerante con las caricaturas de Mahoma de 2006 y con los terroristas kurdos residentes de Dinamarca. Doce años más tarde, el Acuerdo de Madrid refuerza la posición de Turquía como agente distorsionador de los valores europeos, al obligar a dos miembros a “trabajar con Turquía en la extradición de individuos sospechosos de terrorismo” y “luchar contra la desinformación” a cambio de despejar sus candidaturas en la OTAN. Un pacto fáustico, sabiendo que los criterios de Erdogan sobre terrorismo y desinformación están más cercanos a los de Putin que a los de la UE. Al mismo tiempo, las democracias llamadas “aliberales” de países como Hungría y Polonia conviven con las democracias liberales de países como Francia o Alemania, desestabilizando los valores originales de consenso con realidades alternativas e incompatibles con los ideales democráticos.

7. Vulnerabilidad: soberanía y monopolios

El desarrollo de sistemas alternativos de gestión de red plantea un problema de valores, pero también de seguridad, tanto para Europa como para el resto del mundo: permite a Rusia ejecutar un ataque masivo e indiscriminado contra las infraestructuras de internet y blindarse contra él. Algo así casi ocurrió en junio de 2017, cuando agentes de Sandworm —uno de los grupos de hackers integrados en la agencia de inteligencia rusa (GRU)— lanzaron un ataque contra Ucrania que infectó al resto del planeta, convirtiéndose en el ciberataque más destructivo de la historia (The United States Department of Justice, 2020). NotPetya estaba diseñado para explotar una vulnerabilidad dentro del sistema Windows y secuestrar todas aquellas redes y centrales eléctricas, redes de transporte, aeropuertos, gasolineras, estaciones y bancos que la tuvieran. Pocas semanas antes, otro malware llamado WannaCry consiguió infectar bancos es-

candinavos, la seguridad social británica o el servicio de trenes alemán. Los dos eran vulnerabilidades diseñadas por la Agencia de Seguridad Nacional estadounidense, que habían acabado en el mercado negro, antes de ser modificadas y utilizadas por el GRU. Pero un ataque es como un incendio: el Estado que lo activa sabe que, en cualquier momento, se puede volver contra él. Salvo que tenga un cortafuegos. La capacidad de atacar con ese tipo de armas sin sufrir sus consecuencias es como propagar un virus letal por el aire y ser el único país vacunado contra él.

En términos de malware, Rusia es una fábrica de virus. Se ha convertido en el centro del mercado de servicios para la extorsión online (Ransomware as a Service o RaaS), donde conviven grupos como REvil o DarkSide, cuyo negocio es vender códigos para atacar y encriptar sistemas y toda la infraestructura de comunicaciones necesaria para negociar el rescate, con acceso a foros y medios de noticias para volcar los datos cuando la víctima no paga. Esos carteles de la extorsión online operan en países cuyo gobierno hace la vista gorda, a condición de que no ataquen dentro de sus fronteras y estén disponibles para operaciones patrióticas. “Los hackers son espíritus libres, como artistas que se levantan una mañana de buenas y se ponen a pintar —dijo Vladímir Putin en una rueda de prensa con medios internacionales en 2017—. Hay días que se levantan, leen las noticias y, si se sienten patrióticos, tratan de hacer la contribución que consideran justa contra los que maldicen a Rusia”. Si estos países, que incluyen también a Corea del Norte, Venezuela y los Emiratos, construyen un cortafuegos que les permita atacar por la red sin ser vulnerables a sus propios ataques, su capacidad de destrucción será impredecible.

Finalmente, las dos tendencias geopolíticas que marcan el presente de internet —la colonialista y la secesionista— se autoalimentan a la hora de elevar la vulnerabilidad del sistema. El monopolio de sistemas operativos comerciales —como Windows, Android o IOS, y de sistemas operativos industriales como CLP de Siemens o soluciones administrativas como Kaseya o SolarWinds— son la clase de monocultivo que promueve y acelera las infecciones, hongos y plagas, porque ofrecen un terreno uniforme para la propagación de los virus, que son “liberados” en busca de puntos débiles, y siempre los encuentran. Sobre todo cuando la empresa responsable puede dejar de actualizar y parchear su producto para obligar a los usuarios a comprar la siguiente generación de licencias. Han tenido que parar hospitales para que Microsoft publique un parche de emergencia para tapan un agujero que ya conocían¹². El parche, como las vacu-

¹² <https://therecord.media/microsoft-confirms-dogwalk-zero-day-vulnerability-has-been-exploited/>.

nas, solo es útil si se aplica antes de la infección. Los monopolios son el sistema linfático de la red, un ecosistema poblado por trabajadores estresados, administradores remotos, ejecutivos irresponsables y drivers sin actualizar. Otro foco de infección es la galaxia de miles de millones de objetos presuntamente inteligentes diseñados por empresas sin presupuesto de seguridad que llamamos Internet de las cosas.

8. Más tablero, menos jugadores

La demanda de banda ancha se duplica cada dos años. En los últimos cinco años, la capacidad internacional total se ha triplicado, de 200 Tbps en 2016 a 600 Tbps a finales de 2020. El último Mapa Global de Internet de TeleGeography —un informe que refleja el estado de la infraestructura de internet a nivel global— muestra que los cuatro mayores centros de conexión a la red están en Europa. Hemos sido la región de mayor crecimiento: contábamos con una red de 45 cables submarinos, diez en España y nueve en Portugal que ha sido recientemente reforzada por la llegada de otros seis cables: Marea y Grace Hopper (en Sopelana, Vizcaya), y Equiano y 2Africa (en Lisboa y Barcelona). El sur de Europa se ha convertido en una de las regiones con más alta disponibilidad de zonas de servicio y puntos de acceso directo a la nube, con hubs principales en Marsella, Viena, Milán y Madrid.

Históricamente, esta clase de operación ha estado ligada a consorcios de operadoras como Telefónica, France Telecom o Deutsche Telekom, que han desarrollado los canales de comunicación como servicio público incluso después de la privatización del sector, que empezó en Europa en 1997. En los últimos cinco años, sin embargo, el principal desarrollo ha llegado de la mano de un puñado de proveedores de servicios estadounidenses —Google, Facebook, Amazon y Microsoft—. En 2022, estos llamados Over-The-Top providers (OTT) lideran la demanda de ancho de banda, consumiendo el 64% del total de todo el mundo¹³. Consecuentemente, en los últimos años han liderado el desarrollo de infraestructuras de comunicación en el mundo occidental. Su prioridad, sin embargo, no es el servicio público sino garantizar la velocidad de conexión entre sus centros de datos y los grandes nodos de interconexión global.

La comunidad internacional del desarrollo, con el notorio liderazgo de la UE, identifica en la transición digital un vector estratégico de innovación y ge-

¹³ The State of the Network (Telegeography, 2021 Edition).

neración de bienestar. En Europa, sin embargo, el principal desarrollo ha sido el crecimiento de las nubes de Amazon Web Services, Google Cloud, IBM Cloud, Microsoft Azure, Alibaba Cloud y Oracle Cloud. El sur de Europa ha sido la región más favorecida para la implantación de AWS, Google Cloud y Azure. Madrid ha sido la que más ha crecido en centros de datos, un 25% del mercado total europeo y 98.000 m² de territorio.

Los centros de datos tienen cada vez más protagonismo en el consumo energético y global del planeta. El último informe del Panel Intergubernamental sobre el Clima (IPCC, por sus siglas en inglés), publicado en abril de 2022, establece claramente que debemos reducir de forma radical nuestro consumo energético en los próximos dos años. En 2017, la UE ya había conseguido reducir sus emisiones casi un 22% con respecto a los niveles de 1990, tres años antes de lo previsto. El desarrollo de infraestructuras de nube privadas de las grandes empresas tecnológicas en suelo europeo es incompatible con la Ley Europea del Clima, y su plan de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos un 55% antes de 2030.

Los números no engañan: la reducción de emisiones es incompatible con el crecimiento de las grandes plataformas tecnológicas. Según su propio informe de sostenibilidad, las emisiones de Amazon aumentaron un 18% en 2021 (Amazon, 2022). El informe refleja un total de 71,54 millones de toneladas métricas de CO₂, el equivalente a las emisiones anuales de 180 centrales de gas. Desde que lanzó *The Climate Pledge* en 2019, el “proyecto con el que la compañía se compromete a alcanzar las cero emisiones netas de carbono en toda su actividad para 2040”¹⁴, las emisiones del gigante estadounidense han aumentado un 40%. Según la empresa, ha sido porque la demanda ha superado sus expectativas durante la pandemia de la COVID-19. “Mientras trabajamos para descarbonizar nuestra empresa, Amazon está creciendo muy deprisa —explica el informe—. Hemos escalado nuestro negocio a un ritmo sin precedentes para atender las necesidades de nuestros clientes durante la pandemia”. AWS lidera la industria de la computación en nube, que ya está produciendo entre el 2% y el 4% del total de emisiones a escala planetaria. En sus casi 20 años de vida, su huella de carbono ha conseguido superar a la industria de la aviación (Freitag *et al.*, 2021). Todo indica que seguirá creciendo hasta alcanzar el 15%-30% en algunos países en 2030 (Kamiya y Kvarnström, 2019). Con el advenimiento de la inteligencia artificial, la demanda energética de la computación se duplica cada dos meses. Sociedades enteras se adentran ahora en la era de la información.

¹⁴ Amazon Sostenibilidad (2019): *Más lejos y más rápido juntos*. Disponible en: <https://sostenibilidad.aboutamazon.es>.

CUADRO 1. Líderes de desarrollo de infraestructuras de comunicación

Google	Amazon	Meta	Microsoft
-Apricot (part owner)	-Havfrue (major capacity buyer)	-2Africa (part owner)	-AEC-1 (major capacity buyer)
-Blue (part owner)	-Hawaiki (major capacity buyer)	-AEC-1(major capacity buyer)	-Amitie (part owner)
-Curie (sole owner)	-JUPITER (part owner)	-Amitie (part owner)	-EXA Express (major capacity buyer)
-Dunant (sole owner)	-MAREA (major capacity buyer)	-Apricot (part owner)	-MAREA (part owner)
-Echo (part owner)	-CAP-1 (part owner)	-Asia Pacific Gateway (APG) (part owner)	-New Cross Pacific (NCP) Cable System (part owner)
-Equiano (sole owner)		-Bifrost (part owner)	
-FASTER (part owner)		-Echo (part owner)	
-Firmin (sole owner)		-Havfrue (part owner)	
-Grace Hopper (sole owner)		-Havhingsten/CeltixConnect-2 (part owner)	
-Havfrue (part owner)		-Havhingsten/North Sea Connect (part owner)	
-INDIGO-Central (part owner)		-JUPITER (part owner)	
-INDIGO-West (part owner)		-Malbec (part owner)	
-Japan-Guam-Australia South (JGA-S) (part owner)		-MAREA (part owner)	
-Junior (sole owner)		-CAP-1 (part owner)	
-Monet (part owner)		-Pacific Light Cable Network (PLCN) (part owner)	
-Pacific Light Cable Network (PLCN) (part owner)		-Southeast Asia-Japan Cable 2 (SJC2) (part owner)	
-Raman (part owner)			
-Southeast Asia-Japan Cable (SJC) (part owner)			
-Tannat (part owner)			
-Unity (part owner)			

Los analistas del estudio *The real climate and transformative impact of ICT: A critique of estimates, trends, and regulations* expresan estar “unánimemente de acuerdo en que las emisiones procedentes de ICT (Information Communications Technologies) no se reducirán sin un gran esfuerzo combinado de la política y la industria” (Freitag *et al.*, 2021). Es más, ofrecen razones para anticipar que crecerán, pese a los ambiciosos compromisos medioambientales de las grandes tecnológicas. Y concluyen: “Nuestro análisis sugiere que no todas las promesas de reducir las emisiones de car-

bono son lo suficientemente ambiciosas para alcanzar los objetivos climáticos; y que los mecanismos reguladores que deberían reforzar el cumplimiento de esos compromisos están ausentes” (Freitag *et al.*, 2021).

A la emergencia climática, en 2022 se suma la crisis energética derivada de la invasión de Ucrania. La UE ha propuesto recortes del 15% del consumo, ante la posibilidad de que Rusia cierre su grifo de gas natural. Los intereses de las grandes compañías tecnológicas no reflejan la realidad climática y energética europea, y el crecimiento de sus centros de datos es incompatible con la seguridad energética europea. Sin un refuerzo importante de la capacidad de fiscalizar esos centros de datos, también es incompatible con la protección de nuestra privacidad.

9. Gobernanza de datos

Dos meses antes de que entrara en vigor el GDPR europeo, en mayo de 2018, el gobierno de EE.UU. aprobó la CLOUD Act, la actualización de una ley de 1986 sobre el uso legal de datos en el extranjero. Esta ley obliga a los proveedores de servicios estadounidenses a facilitar a las autoridades estadounidenses, si así los reclaman, todos los datos que tengan bajo su custodia. Esto implica los datos que almacena cualquier ministerio de cualquier Estado europeo en su nube, tanto si están alojados en EE.UU. como si lo están en otro país. Se deduce que cualquier información que los ministros franceses (o españoles) suben, intercambian o descargan de la nube de Microsoft (o de Google o de Amazon) es susceptible de acabar en manos del gobierno estadounidense, sin consentimiento, justificación, explicación o previo aviso. Aunque las comunicaciones están cifradas, la gestión incluye la clase de metadatos que genera cada transacción como, por ejemplo, la geolocalización de los miembros de un gobierno cada vez que se conectan.

Frente al monopolio de las grandes plataformas tecnológicas estadounidenses y sus leyes extraterritoriales, la UE propuso Gaia-X, un proyecto que nace en 2019 con la ambición de crear un ecosistema europeo de la nube que garantice la soberanía sobre los datos personales e industriales, y defienda los valores de la Unión. Su misión oficial es “crear un ecosistema digital abierto, transparente y seguro, donde los datos y servicios pueden estar disponibles, recopilados y compartidos en un ambiente de confianza”, tal y como lo explicó la ministra de Economía Nadia Calviño en la Asamblea Constituyente de Gaia-X España en Talavera, en marzo de 2022. Y originalmente agrupa empresas, instituciones de investigación, asociaciones, y Administraciones públicas y políti-

cas europeas. Sin embargo, en abril de 2021, Gaia-X abrió la puerta a Microsoft, Google, Amazon, Palantir, Huawei y Alibaba como miembros de confianza del consorcio, generando tensiones internas de las que nunca se ha recuperado. Desde entonces, las nubes de Amazon, Microsoft y Google han colonizado Europa, con un 69% del mercado, mientras que el principal servicio de nube local, servida por Deutsche Telekom, no supera el 2%.

Las grandes tecnológicas están limitadas en el voto y la asociación, frente a las nubes de pleno derecho como OVHCloud, Airbus, Orange y la ya mencionada Deutsche Telekom, pero su peso queda reforzado por la membresía de asociaciones como Digital Europe, CISPE y Bitkom, lobbies que representan los intereses de Amazon, Google o Microsoft. Como resultado de las tensiones, en 2021 nació Euclidia, un consorcio de jugadores de la industria europea como Nextcloud o Scaleway que se unen para conseguir que “Europa se convierta en un líder digital sin seguir el modelo americano o asiático”¹⁵. Por su parte, el gobierno francés tomó medidas unilaterales.

Emmanuel Macron ha prohibido a sus ministros el uso de Microsoft³⁶⁵, la plataforma de nube gratuita para usuarios de Microsoft donde se pueden usar aplicaciones como Word, Excel, PowerPoint, Microsoft Teams, Outlook Express y otros programas populares para trabajar en remoto que alcanzaron una gran popularidad durante la pandemia. También anunció una estrategia nacional para la nube, con medidas para garantizar la soberanía nacional o al menos la independencia francesa de las leyes extraterritoriales estadounidenses. Incluye la creación de un certificado oficial de “Nube de confianza” que solo podrán recibir las empresas europeas de empresarios europeos que tengan los servidores en Francia. El ministro de Economía Bruno Le Maire explicó que, si querían ofrecer sus servicios a las Administraciones de la República Francesa, Google, Microsoft y Amazon podrán licenciar su plataforma a los proveedores de nube franceses (*Le Figaro*, 2021).

10. Moderación de contenidos

Hizo falta un boicoteo de más de 400 anunciantes, una pandemia y una injerencia rusa que cambió el rumbo electoral de al menos un país para que Facebook dejara de negar el problema y anunciara medidas contra la desinformación. Y, sin em-

¹⁵ 23 *European Cloud Technology Companies form the European Cloud Industrial Alliance (EUCLIDIA)*: <https://www.euclidia.eu/publications/EUCLIDIA-Press.Release.Launch.Announcement>.

bargo, los documentos internos filtrados¹⁶ por Frances Haugen, exjefa de producto en el equipo de integridad cívica de la empresa, muestran que incluso entonces sus promesas fueron falsas. Mark Zuckerberg “sabía” que sus algoritmos premian los contenidos más tóxicos, favorecen la radicalización de personas inestables y amplifican especialmente las campañas de desinformación. Haugen mostró que los directivos de Facebook recibían informes internos sobre el daño que le hace Instagram a los niños, mientras la plataforma preparaba el lanzamiento de Instagram Kids. También demostró que la empresa estaba informada de las campañas de limpieza étnica y fraude electoral que Mark Zuckerberg calificó de ridículas en las entrevistas y negó ante el Senado. Y que Facebook tenía las herramientas para evitar el asalto al Capitolio y decidió no usarlas para no perder interacción.

Como Haugen explicó al Congreso estadounidense, Facebook financia públicamente programas de verificadores externos para garantizar la “limpieza” del contenido. En la página de la red social se puede leer:

Tenemos el compromiso de luchar contra la difusión de información errónea en Facebook e Instagram. En muchos países y regiones, trabajamos con organizaciones externas de verificación de datos certificadas por la agencia no partidista International Fact-Checking Network (IFCN) para identificar y revisar este contenido, y tomar las medidas pertinentes.

Pero la plataforma mantenía un club exclusivo de 5,8 millones de usuarios VIP exentos de moderación (*Wall Street Journal*, 2021), incluidos varios que en aquel momento publicaban, amplificaban y promocionaban información abiertamente falsa y peligrosos sobre vacunas y tratamientos contra la COVID-19, o mentiras sobre la legitimidad de las elecciones, como Donald Trump. Pese a su papel protagonista en la amplificación de desinformación y propaganda en todo el mundo, queremos que diseñen los estándares, normas y límites de la libertad de expresión en internet. Peor aún, se quieren convertir en el monopolio de la verdad y de la legitimidad, formando un consorcio de plataformas —Facebook, YouTube, Microsoft y Twitter— para decidir quién es peligroso o terrorista. Se llama Global Internet Forum to Counter Terrorism (GIFCT).

GIFCT fue fundado en 2017 como una alianza digital antiterrorismo que operaba con una base de datos de fotos y de vídeos, principalmente de ISIS y Al Qaeda

¹⁶ *Wall Street Journal* publicó la exclusiva en octubre de 2021, y todas las revelaciones están contenidas en su especial *The Facebook files. A Wall Street Journal investigation*. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/the-facebook-files-11631713039>.

consensuados con la ONU. Igual que la gestión de la pornografía infantil, que se negocia en colaboración directa con las autoridades y siguiendo una normativa oficial, precedente y local, y se ejecuta con ayuda de algoritmos especializados en todas las plataformas. El asalto al Capitolio aceleró la expansión de nuevos ejemplos de terrorismo, más sutiles y locales, que podrían incluir todo tipo de grupos presentes en el Capitolio, desde los Bogaloo Boys y Oath Keepers a Black Lives Matter a los miembros de Qanon. El discurso del odio que aplican las plataformas se ha basado históricamente en una descripción vaga, abierta y cambiante, que se modera etiquetando de forma externa y “after the fact”, cuando el contenido ya ha circulado y ha amplificado su mensaje. No obedecen a criterios preexistentes elaborados por organismos internacionales experimentados y capaces, como los del informe especial de la ONU, el “Rabat Plan of Action”, publicado en 2012, diseñado precisamente para proteger a las minorías del discurso de odio y la deshumanización¹⁷.

La cultura de las grandes plataformas no solo ha invadido el ciclo informativo y la cultura de la red, también está intoxicando la academia. Una investigación del *New Statesman* reveló que al menos seis departamentos universitarios europeos de prestigio habían recibido cheques multimillonarios de Google, Facebook, Amazon y Microsoft “para investigar aspectos relacionados a los modelos de negocio de las propias plataformas, de la privacidad y la protección de datos a la ética de la IA y la competición en los mercados digitales” (Clarke, Williams y Swindells, 2021). Según dicha investigación, el Institute for Ethics in Artificial Intelligence de la Technical University of Munich (TUM) recibió 7,5 millones de dólares, y el Humboldt Institute for Internet and Society de Berlín ha recibido al menos 14 millones de euros de Google desde su fundación en 2012, la tercera parte de la financiación privada total de la institución (Clarke, Williams y Swindells, 2021). Dos factores ponen en crisis la independencia de las instituciones: las plataformas, financiando los estudios de los que son objeto, y la posible dependencia económica de las mismas instituciones que deberían buscar, proponer y gestar alternativas a esos mismos monopolios dentro de la UE.

11. Conclusión y propuestas para una nueva ilustración europea

La estrategia digital es una de las palancas clave para el posicionamiento de Europa en el mundo y el futuro de la UE como grupo. Los fondos NextGenerationEU

¹⁷ El “Rabat Plan of Action” fue adoptado por la Oficina de Derechos Humanos de Naciones Unidas (OHCHR) en Rabat, en octubre de 2012, tras los talleres de Ginebra, Viena, Nairobi, Bangkok y Santiago de Chile. Véase: <https://www.ohchr.org/en/freedom-of-expression>.

suponen una oportunidad sin precedentes para establecer alternativas comunitarias al monopolio de las grandes tecnológicas chinas y estadounidenses, y para resistir las campañas de intoxicación política y desinformación que amenazan con dividir de forma irreparable a los países de la Unión. La historia fundacional de la red nos ofrece varias lecciones sobre resiliencia y comunidad. Necesitamos recuperar y garantizar los cuatro ingredientes que construyeron internet hace 50 años: redundancia, transparencia, globalidad y descentralización. Al mismo tiempo, la deriva de la red ofrece también moralejas: la privatización de infraestructuras críticas en la era globalizada genera dependencias y vulnerabilidades que no nos podemos permitir.

En los próximos años será de máxima importancia favorecer un ecosistema de soluciones europeas que mantengan los valores democráticos de la Unión y propongan una nueva visión de la red como infraestructura crítica dedicada a mejorar la vida de las personas frente a los retos políticos y climáticos de nuestro tiempo. La inversión debe ser grande y deliberada, enfocada en aquellas funciones que ayuden a anticipar, gestionar y mitigar los impactos de la crisis climática allí donde se manifiesten. Con una inversión ambiciosa, una visión colectiva, y la implicación constante y generosa de las instituciones más vinculadas a las comunidades locales, esta crisis ofrece la oportunidad de crear alternativas al capitalismo desastre. Se dan las condiciones para que Europa lidere el camino hacia una nueva ilustración digital.

Termina este documento de trabajo —diseñado para servir de base para el debate y la reflexión en torno al futuro digital europeo— con una propuesta de escenarios: “distopías” (riesgos) / “utopías” (oportunidades), en torno a algunos de los temas centrales: infraestructuras, gobernanza de datos, transportes y automatización.

11.1. Infraestructuras

Distopía. Network States

En manos de las grandes plataformas digitales, el trabajo remoto, los pagos en criptomoneda y la ausencia de regulación, internet se consolida como un conjunto de Estados Digitales interconectados e interdependientes, donde las empresas, gobiernos, instituciones y otras entidades alquilan espacios, tiendas y expositores. Las Administraciones, organizaciones y empresas delegan la mayor parte de sus funciones en las grandes tecnológicas porque dan por hecho

que son más seguras, que su gestión es más eficiente, que sus infraestructuras son más sólidas, que sus sistemas de automatización son los más vanguardistas y que sus ingenieros son los más brillantes de cada promoción. Las plataformas han asumido la gestión de la economía, el desarrollo de la industria, la protección de la seguridad nacional, los servicios educativos y sanitarios, y la gestión de recursos, basura, energía y transporte de las grandes ciudades. Cinco empresas lo gestionan todo. Se han convertido en Network States.

En el nuevo régimen, ya nadie quiere saber dónde vives sino para quién trabajas. Los ciudadanos pasan a ser miembros de esos Estados, como trabajadores, clientes o usuarios, y viven perfectamente segregados por plataforma. Ya nadie tiene que convivir con personas que votan opciones diferentes a la suya. Los trabajadores de élite son *jetsetters* que viven en ciudades *cool* como Berlín, París, Lisboa o Madrid, y suben el precio del alquiler, la energía y los servicios sin pagar impuestos ni contribuir al tejido o el bienestar local. Una segunda capa de trabajadores subcontratados malvive en otras grandes ciudades, pero menos *cool*, generando, moderando o manipulando contenido para campañas de marketing comercial o político, o manteniendo la automatización de servicios y productos como automóviles. El resto son usuarios y trabajadores del sector servicios. Todos son un punto que se mueve por el mapa, permanentemente identificado y vigilado gracias a las bases de datos biométricos, generando inteligencia para los gobiernos, oportunidad de negocio para las empresas y de extorsión para los grupos criminales. Es una versión acelerada de una realidad globalizada que ya vivimos.

Utopía. Internet de todos

En 2020, Trump firmó dos órdenes ejecutivas para obligar a la empresa china ByteDance a vender todas sus empresas en EE.UU. para poder seguir operando en el país. El argumento era que TikTok, su aplicación estrella y la primera plataforma digital china que trasciende las fronteras asiáticas, con 800 millones de usuarios en todo el mundo, era un problema de seguridad nacional. Trump no tenía pruebas de que espía a ciudadanos estadounidenses, pero la Ley de Seguridad Nacional China de 2017 obliga a cualquier organización o ciudadano chino a “apoyar, ayudar y cooperar con el trabajo de inteligencia estatal”. Esa ley, equivalente a la Ley Patriota estadounidense pero también parecida a la CLOUD Act, era razón suficiente.

Desde las filtraciones de Edward Snowden en 2013, Europa tiene pruebas incontestables de que el gobierno estadounidense y sus aliados han usado las

plataformas digitales y sus sistemas operativos para espiar a ciudadanos, funcionarios y líderes europeos. Si obligan a Google, Facebook, Amazon, Microsoft y Apple a vender sus operaciones europeas a una cooperativa de tecnológicas locales, podrían recrear un internet al servicio de las necesidades de los países de la Unión, reactivando la industria local bajo principios de transparencia adecuados, garantizando la privacidad y la seguridad de los ciudadanos.

Utopía 2. Disaster Tolerant Networks

Internet se ha privatizado, pero hay cientos de miles de redes pequeñas y locales, modulares y comunitarias que funcionan de forma paralela y complementaria pero no dependiente de la red comercial. Son agnósticas en cuanto a la plataforma (incluyen packet radio, HAM settings, TCP/IP, UDP, SBIR) y coexisten distintos modelos de gobernanza bajo la responsabilidad de la propia comunidad que las genera y cumplen diferentes funciones (modelo Reddit, donde la moderación y las normas del foro son responsabilidad de los administradores del propio foro, o modelo presidente de la comunidad de vecinos, dependiendo de la comunidad). Algunas son temporales, otras son estructurales y algunas son contextuales (se activan “en caso de”). Algunas están asociadas a instituciones científicas, sanitarias o educativas que sirven a los barrios y colaboran con las comunidades. Otras están asociadas a redes de producción energética y de gestión hídrica, a laboratorios de investigación ciudadana, y protocolos de gestión y mitigación de desastres climáticos. Otras están asociadas a redes de servicios comerciales, como el transporte, el reparto de comida y paquetes, o los cuidados. Un millón de redes pequeñas en lugar de una sola grande en manos de cinco multinacionales.

11.2. Gobernanza de datos

Distopía. Monopolio de la revolución industrial

El capitalismo de plataformas ocupa todos los entornos de la sociedad y de la industria. Las plataformas digitales que habían dedicado los primeros 20 años del milenio a registrar los movimientos y preferencias de miles de millones de personas usaron su banco de datos para monopolizar el desarrollo de sistemas de inteligencia artificial. Su ventaja competitiva les permitió vender soluciones para la optimización de procesos, servicios y recursos a todas las demás indus-

trias y entornos civiles, incluyendo transporte, agricultura, gobierno, sanidad, gestión de agua, energía y educación. Todos esos datos no solo afianzan su monopolio, sino que los convierte en la agencia de inteligencia más poderosa del mundo. Gaia-X se convirtió en el vehículo perfecto para legitimar su intrusión en marcos que hasta entonces estaban protegidos, como la sanidad y la educación a través de un mercado de datos en el que los ciudadanos pueden comerciar con su información a cambio de dinero, bonos o descuentos.

Utopía. Federación de datos para el bien común

Gracias a la gestión colectiva de las infraestructuras de comunicaciones, la captura de datos se negocia y aprueba en función de su utilidad, su necesidad y su potencial. El criterio que valida su flujo es transparente y está sujeto a la fiscalización de las instituciones científicas, de la justicia y de los medios de comunicación. Los primeros modelos experimentales, como la propuesta de Nesta (Element AI y Nesta, 2019) y el “city data commons” propuesto por la Ciudad de Barcelona en 2017, dan lugar a un nuevo régimen de datos. La desprivatización de la infraestructura de red y la creación de mil redes pequeñas, colectivas y locales, junto con el músculo para reforzar el cumplimiento de la legislación europea, permiten una nueva industria de datos basada en la gestión colectiva y la búsqueda del bien común. Se destruyen todas las bases de datos que no son compatibles con la protección de derechos civiles (por ejemplo, las bases de datos biométricas) y se crean comunidades de datos en torno a la gestión hídrica, la producción energética o los cuidados. Mil empresas tecnológicas pequeñas crecen apoyadas con dinero público para ofrecer soluciones locales a los retos climáticos, educativos y sanitarios. El Big Data es demasiado importante para dejarlo en manos de las Big Tech.

11.3. Transporte

Distopía. Electrificación privada

Los coches autónomos han ocupado el asfalto y los transeúntes llevan un dispositivo que los identifica como objetos no atropellables. El consumo eléctrico se dispara, el transporte público se derrumba, la vigilancia se masifica. Hay sensores en todas partes para garantizar la “seguridad” del tránsito. El propio coche registra las infracciones en el momento de cometerlas y las manda al fabricante,

que las comparte con la policía (modelo Amazon Ring). Tanto coches como personas llevan cámaras permanentemente grabando cada minuto del día para defender su caso en un accidente o incidencia. Este futuro es una versión extrema de lo que ya pasa en ciudades como Atlanta: si no tienes coche eres un criminal. Esta realidad ofrece grandes oportunidades de expansión en el Metaverso.

Utopía. Electrificación comunitaria

Un despliegue de inversión pública capaz de distribuir la producción eléctrica cofinanciando redes energéticas que vuelcan sus excedentes sobre la red general. Con el tiempo, el entramado permite construir un ecosistema apropiado para la electrificación de una red de transporte público limpio, barato, capaz y silencioso, y el mantenimiento de sistemas de microtransporte para los trayectos cortos como bicis eléctricas o los trayectos especiales como car-to-go. Tener un coche en la ciudad queda relegado a personas con necesidades muy particulares. En el resto de los casos resulta excéntrico, está mal visto y además no hay donde aparcar.

11.4. Automatización

Distopía. La fábrica sin obreros

Con la industria 4.0 monopolizada por empresas que se han hecho ricas en la “economía colaborativa”, la eterna promesa de la fábrica sin obreros que hacía las veces de amenaza para los que reclamaban sus derechos laborales no se ha hecho realidad. Siguen haciendo falta obreros, pero los trabajos que quedan son aquellos en los que el obrero es más barato que la máquina que lo sustituye: microtrabajos miserias exentos de derechos como los repartidores de Glovo y Uber Eats durante la pandemia, gestionados por un algoritmo sin oficina de Recursos Humanos, bajas por accidente, vacaciones y oficina de reclamación. Y, sin embargo, las herramientas de la eficiencia los mantienen vigilados 24/7, porque las ofertas de microtrabajos dependen de su “reputación”.

Utopía. La creatividad como motor productivo

Las instituciones académicas desarrollan sistemas automáticos con dinero público y bancos de datos ciudadanos en un ecosistema diseñado para garantizar el acceso universal a sus beneficios y ampliar el margen del bien común. La sa-

alidad se beneficia de la revolución de soluciones basadas en Big Data, la industria europea expande sus ambiciones, la educación deja de ser algo que se acaba en la veintena. La automatización barata permite una fuerte reducción de la jornada laboral que muchas empresas convierten en formación para sus trabajadores, como inversión en la propia empresa y aportación a la prosperidad nacional. También permite largas vacaciones, frecuentes sabáticos e intercambios con otras industrias. La combinación de tiempo, formación, motivación y recursos acelera nuevas revoluciones científicas.

11.5. Información

Distopía. Todo es mentira

Las grandes plataformas digitales han afianzado su doble vida. Por un lado, como distribuidores de desinformación, con algoritmos que amplifican los contenidos más escandalosos a costa de la propia realidad y artífices de campañas oscuras, diseñadas para garantizar que la desinformación de los candidatos populistas alcanza sus objetivos más vulnerables sin ser fiscalizada por las instituciones democráticas diseñadas para hacerlo, incluidas la prensa y la justicia. Por otro lado, como guardianes de la verdad, manteniendo redes de verificadores dependientes de su financiación, donando grandes sumas a las universidades en crisis para que apoyen su particular variante de la “libertad de expresión” y negociando criterios de publicación con el resto de los “guardianes” para su mutua protección y beneficio. En ausencia de un criterio unificado y estable de realidad, los ciudadanos se abandonan al cinismo y las conspiraciones, el sectarismo y el horóscopo. Al menos ofrecen las dos cosas que les faltan: una comunidad que los acepta y explicaciones sencillas en un mundo que ya no tiene sentido.

Utopía. Aterrizar en la comunidad

El desarrollo de comunidades locales capaces de generar su propia intersección de realidad con sus propios datos en torno a recursos críticos y el estado de las infraestructuras y servicio de su entorno ofrece una plataforma sólida y cercana sobre la que trabajar en objetivos comunes, capaz de trascender la polarización artificial generada por los partidos con ayuda de la red social. El proyecto común, que devuelve al ciudadano un lugar en su comunidad de cercanía —junto con un propósito que trasciende su papel como individuo— es la

cura contra la pandemia de soledad, indefensión y rabia que tanto beneficia a los populismos, y el incentivo necesario para afrontar los retos de los próximos años con energía y esperanza. El surgimiento de colectivos, cooperativas y asociaciones en torno a las necesidades y potencialidades de los barrios es el detonante de una nueva era de acción colectiva capaz de corregir los excesos del capitalismo asumiendo la responsabilidad de producir mejores políticos y exigir mejores políticas para todos.

Referencias bibliográficas

AMAZON (2022): *Delivering Progress Every Day. Amazon's 2021 Sustainability Report*. Disponible en: <https://sustainability.aboutamazon.com/2021-sustainability-report.pdf>.

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2021): *The Facebook Papers: What do they mean for a human rights perspective* (noviembre). Disponible en: <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2021/11/the-facebook-papers-what-do-they-mean-from-a-human-rights-perspective/>.

BRADSHAW, S.; BAILEY, H. y HOWARD, P. N. (2021): "Industrialized Disinformation: 2020 Global Inventory of Organized Social Media Manipulation.", Oxford University, Programme on Democracy & Technology. Disponible en: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/research/posts/industrialized-disinformation/>.

CLARKE, L.; WILLIAMS, O. y SWINDELLS, K. (2021): "How Google quietly funds Europe's leading tech policy institutes", *New Statesman*.

COMISIÓN EUROPEA (2021): "European Chips Act: Communication, Regulation, Joint Undertaking and Recommendation", Bruselas (septiembre, 2021).

CONSEJO DE LA UE (2008): Directiva 2008/114/CE del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección (texto pertinente a efectos del EEE). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32008L0114>.

ELEMENT AI y NESTA (2019): *Data Trusts: A new tool for data governance* (junio). Disponible en: http://hello.elementai.com/rs/024-OAQ-547/images/Data_Trusts_EN_201914.pdf.

FREITAG, C. *et al.* (2021): "The real climate and transformative impact of ICT: A critique of estimates, trends, and regulations", *Patterns*, vol. 2, Issue 9, 10 (septiembre). Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.patter.2021.100340>.

- HUMAN RIGHTS WATCH (2020): *Russia: Growing Internet Isolation, Control, Censorship*. Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2020/06/18/russia-growing-internet-isolation-control-censorship>.
- IEA (2021): “The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions”. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions/executive-summary>.
- KAMIYA, G. y KVARNSTRÖM, O. (2019): *Data centers and energy – from global headlines to local headaches?*, International Energy Agency.
- LE FIGARO (2021): “La France veut utiliser sous licence les technologies cloud américaines” (17 de mayo). Disponible en: <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/la-france-veut-utiliser-sous-licence-les-technologies-cloud-americaines-20210517>.
- NACIONES UNIDAS (2018): Resolución aprobada por la Asamblea General. Lucha contra la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones con fines delictivos. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/450/57/PDF/N1845057.pdf?OpenElement>.
- PARLAMENTO EUROPEO (2022): Digital Services Act: agreement for a transparent and safe online environment. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220412IPR27111/digital-services-act-agreement-for-a-transparent-and-safe-online-environment>.
- PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO DE LA UE (2022): Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act).
- THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE (2020): “Six Russian GRU Officers Charged in Connection with Worldwide Deployment of Destructive Malware and Other Disruptive Actions in Cyberspace” (octubre). Disponible en: <https://www.justice.gov/opa/pr/six-russian-gru-officers-charged-connection-worldwide-deployment-destructive-malware-and>.
- WALL STREET JOURNAL (2021): “Facebook Says Its Rules Apply to All. Company Documents Reveal a Secret Elite That’s Exempt” (13 de septiembre). Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/facebook-files-xcheck-zuckerberg-elite-rules-11631541353>.

5. Por una transición digital incluyente y justa, desde Latinoamérica al mundo

Renata Ávila

CEO - Open Knowledge Foundation

1. Introducción¹

“El sistema está fallando”.

Sir Tim Berners-Lee, inventor de la World Wide Web, 2017.

América Latina arrancó el siglo como el continente de vanguardia en políticas públicas que buscaban acelerar una transición digital justa. Los primeros esfuerzos en la región se enfocaron hacia un mayor y mejor acceso al conocimiento, a la educación y al desarrollo de capacidades locales en el sector público, así como a la producción local y regional de software, hardware y sistemas adaptados a necesidades particulares del Sur global, incluyendo, en algunos casos, software en idiomas indígenas, a partir de esfuerzos organizados en México, Bolivia, Guatemala y Chile que datan del año 2004. Por ejemplo, en Guatemala, la Academia de Lenguas Mayas asumió el liderazgo en traducir y localizar procesadores de texto libres y abiertos en cada idioma del país, arrancando con una localización del idioma maya K'iché en el año 2005. Menos de una década después, en una colaboración comunitaria-pública-privada, el buscador Firefox ya estaba traducido y localizado para más de cincuenta idiomas indígenas: empezó con variaciones de lenguas mayas y náhuatl, para continuar

¹ Este documento se enmarca en el proyecto conjunto entre Oxfam Intermón y la Fundación Carolina: “Pactos sociales y transformación justa: visiones cruzadas desde América Latina y la Unión Europea sobre la triple transición”.

con el aimara, guaraní y otros, cubriendo las comunidades lingüísticas más numerosas en la región. En ocasiones, estos proyectos recibieron el activo apoyo de los ministerios de Educación, como en el caso de Perú².

El epicentro de muchas de las políticas públicas, que luego se expandieron en otros países, fue Brasil y su ahora desaparecido Ministerio de Cultura, eliminado durante la presidencia de Jair Bolsonaro. La estrategia brasileña nació con ambiciones regionales y globales, impulsando una transformación digital incluyente y propia, con políticas de software libre³, innovación y recursos educativos abiertos⁴. El continente además elevó dicha agenda para que fuese adoptada en foros multilaterales, como la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁵, tratando de impulsar una reforma profunda a las leyes de la propiedad intelectual que favoreciera al Sur. Dicha agenda fue encabezada por las Administraciones de Argentina y Brasil, y se combinó con los esfuerzos del Programa de Doha para el Desarrollo⁶.

A estos esfuerzos iniciales les siguió una ola de legislación, políticas públicas y programas avanzados que impulsaron Argentina, Bolivia, Cuba, Chile, Ecuador, Venezuela y Uruguay, durante la “marea rosa”, es decir, el periodo dominado por gobiernos de izquierda en América Latina, surgidos muchos de movimientos sociales. Ello permitió que las políticas públicas fueran no solamente impuestas desde las esferas de poder, sino propuestas e implementadas desde las bases, con un puente creado entre los movimientos sociales, el activismo por la comunicación comunitaria y ciudadana, y el movimiento de software libre (Milan, 2013). Uno de los ejemplos de éxito en la disminución de las desigualdades digitales y en la reducción considerable de las barreras digitales de los países pobres fue el proyecto uruguayo Plan Ceibal, que arrancó en 2007 coordinando entregas de computadores portátiles de software y hardware libre a cada niño de edad escolar y a cada maestro, e invirtiendo además en la crea-

² *Firefox en Quechua Chanka*. <https://rising.globalvoices.org/lenguas/investigacion/activismo-digital-de-lenguas-indigenas/estudios-de-caso/firefox-en-quechua-chanka/>.

³ Para los propósitos de este documento, se ha adoptado la definición de software libre propuesta por la Free Software Foundation: el software libre es un software cuyo código fuente puede ser estudiado, modificado, y utilizado libremente con cualquier finalidad y redistribuido con cambios o mejoras sobre él.

⁴ Los recursos educativos abiertos (REA) son materiales didácticos, de aprendizaje o investigación, que se encuentran en el dominio público o que se publican con licencias de propiedad intelectual que facilitan su uso, adaptación y distribución gratuitos (véase: <https://es.unesco.org/themes/tic-educacion/rea>).

⁵ Para ver una detallada cronología de estos desarrollos, puede leerse: Ávila, 2022.

⁶ Ver Ronda de Doha para el Desarrollo: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_s.htm#:~:text=La%20Ronda%20de%20Doha%20es,y%20de%20normas%20comerciales%20revisadas.

ción de materiales educativos y de capacitación a personal. Este programa redujo efectivamente en 15 años las desigualdades digitales en los hogares más pobres, mitigando desigualdades en el acceso, las habilidades y la asequibilidad, especialmente en los hogares más vulnerables, con beneficios que trascendieron a los alumnos y alcanzaron a más miembros del hogar (Díaz, Dodel y Meneses, 2022). Esfuerzos similares se emprendieron y continúan hasta hoy en Venezuela, con el plan Canaima Educativo⁷, y Huayra, el sistema operativo instalado en más de tres millones de ordenadores del programa de inclusión digital de Argentina Conectar Igualdad. Asimismo, la transición de software privativo a libre en el sector público de Brasil significó un ahorro de 752 millones de euros al año en licencias, en 2006 (Amadeu, 2008). Dado el incremento de las actividades digitales en dicho país, esa cifra hoy probablemente habría aumentado más de diez veces, si el esfuerzo no se hubiese detenido con la entrada en el poder de Jair Bolsonaro en 2018.

En la primera década del siglo, la innovación digital no estaba circunscrita a la educación, la industria y los servicios públicos. La cultura y la expresión artística tomaron una posición central. Por ejemplo, los Pontos de Cultura de Brasil, descritos por Lessig (2006) como estudios para software libre en cientos de ciudades y pueblos, permitieron a las personas crear cultura usando herramientas que facilitaban el intercambio de su arte sin barreras. Uno de los ejemplos incubados en estos estudios era el proyecto Canto Livre que pretendía liberar licencias restrictivas a la música hecha en Brasil, por brasileños, para brasileños y el mundo, para remezclar y recrear, cambiando el paradigma existente de creación y reproducción musical restrictiva y limitada, controlada por sellos discográficos y canales comerciales extranjeros. Todos esos experimentos y políticas acabaron con el cambio de gobierno, en un contexto prevalente en la región de políticas de Estado que no sobreviven a los cambios de ciclo político. La interrupción de programas, experiencias piloto y de la influencia de dichos movimientos en la agenda pública de entonces fue una constante durante los cambios de mando.

En Ecuador, durante el gobierno del presidente Rafael Correa, no solamente se generó la infraestructura institucional para una economía del conocimiento, creándose un ministerio dedicado a dicho fin, sino que además se contó con una fuerte inversión para intercambio Norte-Sur, ofreciendo generosas becas a académicos europeos en la iniciativa FLOK-Buen Conocer (Viñas y

⁷ Ver: <https://canaima.softwarelibre.gob.ve/>.

Barandiarán, 2015), que después inspiraría a proyectos europeos como D-Cent⁸ y DECODE, y generaría un intercambio fluido entre expertos, especialmente en democracia participativa, entre Europa y Latinoamérica.

La transición digital y el espíritu de vanguardia de la región, que al inicio de la primera década del siglo XXI estaba guiada en la mayoría de los países por principios de soberanía tecnológica, localidad y reducción de brechas digitales, dio un giro drástico con el relevo político en la segunda década. Los liderazgos cambiaron hacia administraciones que colocaron los intereses del sector privado, local e internacional, por encima de una transformación digital inclusiva. Silicon Valley fue el modelo a seguir por la región, así como el aliado preferente en las transiciones digitales incompletas. Los intereses del sector privado tomaron preferencia; en lugar de continuar proyectos masivos de digitalización, los gobiernos financiaron clústeres de innovación acelerada, fondos de ayuda a emprendedores⁹, y grandes alianzas público-privadas con los gigantes tecnológicos, no solamente para adquirir hardware y software, sino para trasladarles funciones enteras de gobierno. Por ejemplo, de acuerdo con Kaspersky Security Network (2020), menos del 10% de los sistemas operativos de gobierno operan en software libre.

Así, en lugar de considerar los sistemas operativos y el software como servicio, los gobiernos optaron por adoptar plataformas, trasladando no solamente los programas sino el almacenamiento de datos sobre los usuarios y los archivos públicos a otra jurisdicción. El gobierno de Argentina, durante la Administración del expresidente Mauricio Macri en Argentina, adoptó en 2016 Facebook at Work como la plataforma de comunicación del sector público¹⁰, y el gobierno de El Salvador delegó en Google y sus productos toda la plataforma digital para la educación pública, en un convenio con Alphabet¹¹, combinando el uso obligatorio de Google Teach con programas de capacitación para los docentes a cargo.

En la región, la tecnología desarrollada localmente por empleados públicos y universidades fue reemplazada por plataformas de gobierno privadas, y se dio una automatización y privatización de facto de funciones y servicios que antes estaban alojados en archivos físicos y en personas. En algunos casos, aunque se

⁸ Ver: <https://dcentproject.eu/>.

⁹ Por ejemplo, Startup Chile: <https://startupchile.org/>.

¹⁰ Ver: <https://canal-ar.com.ar/22774-FACTTIC-preocupada-por-el-uso-de-Facebook-at-Work-en-la-administracion-publica.html>.

¹¹ Ver: <https://www.mined.gob.sv/2020/06/22/30-mil-docentes-reciben-certificacion-en-el-uso-de-la-plataforma-google-classroom/>.

trate de servicios digitales más funcionales, están hospedados en centros de datos fuera de las jurisdicciones a quienes sirven, y manejados a remoto, muchas veces por corporaciones que no cuentan siquiera con mecanismos de soporte en los idiomas locales.

Se inició entonces un ciclo donde las reglas de la transición digital empezaron a tener más que ver con las contrataciones públicas, y con los términos y condiciones que las compañías transnacionales imponen en sus contratos con los gobiernos, que con políticas públicas estratégicas por sector. Esto se da, además, con un velo de secretividad corporativa: los códigos, metodologías y prácticas que estas compañías transfieren al sector privado están protegidos frecuentemente por los más altos e inflexibles niveles de protección de propiedad intelectual, impidiendo la localización, adaptación y escala de estas. Uno de los ejemplos más extremos es el caso del software utilizado en elecciones¹². En muchos países de Latinoamérica, el software para el voto electrónico lo proveen compañías cuyo código está cerrado, es decir, es imposible de auditar por nadie más que por su comprador.

En la última década, las grandes compañías de tecnología han sido invitadas y han participado en la redacción de estrategias digitales de país, se les ha delegado la función formativa, han sugerido soluciones homogéneas para necesidades heterogéneas, y han ofertado cursos, muchas veces “gratis”, diseñados e impartidos por, y a medida de, estas compañías que prestan servicios de gobierno. Así, los programas de capacitación han terminado transformados en programas de fidelidad con la marca de desarrollo de habilidades y competencias digitales en el servicio público.

La transición digital en América Latina también ha llegado a la esfera de la seguridad pública. Y otro de los aspectos oscuros en la región ha sido la adquisición agresiva por parte de los servicios militares, de inteligencia y de policía, de sistemas de vigilancia y control, sin las debidas salvaguardias para prevenir abusos. Desde México hasta Brasil, pasando por El Salvador, periodistas han destapado el uso extendido de tecnologías de vigilancia para neutralizar protestas, amenazar el activismo y espiar a jueces, periodistas, líderes sociales y aun a opositores políticos¹³.

¹² Fallas, dudas y polémica por el escrutinio informático para las elecciones: <https://www.perfil.com/noticias/equipo-de-investigacion/el-simulacro-del-escrutinio-provisorio-sembro-mas-dudas-sobre-el-software-de-smartmatic.phtml>.

¹³ Para ver un detalle del espionaje: <https://www.connectas.org/labs/ciberespionaje-en-america-latina-periodismo-bajo-vigilancia-digital/ci>.

Actualmente a América Latina se le ha ido de las manos el control del futuro de su transición digital. Infraestructuras críticas de almacenaje de datos, de las que depende el funcionamiento del gobierno en muchos países, están totalmente trasladadas a plataformas de EE.UU., con la consecuente aplicación de normas privadas de un sistema jurídico ajeno, a un alto costo. Si América Latina sigue en dicha trayectoria, asistiríamos a un debilitamiento de poder sin precedentes y a la sumisión del poder público nacional al poder corporativo transnacional. Estaríamos negando la posibilidad de una transición digital que mejore verdaderamente las condiciones vitales y sociales de las grandes mayorías latinoamericanas.

Como este documento describe, los cambios hacia un modelo distinto no son fáciles. Las grandes corporaciones que controlan la transformación digital están protegidas por un complejo entramado de tratados de comercio exterior que implican graves consecuencias si el comportamiento de los Estados no se alinea con ellos. El espacio para un cambio profundo de las reglas del juego es reducido; se aplican reglas privadas al espacio público en temas de contratación del Estado, que implican la constante amenaza de disputas comerciales millonarias. Los países del continente tienen acuerdos no armonizados en materia de adquisiciones del Estado, por lo que resulta muy complejo uniformar las reglas hacia un mercado digital integrado regional: para llevarse a cabo se requeriría la renegociación de acuerdos de asociación y tratados comerciales, y además la región no cuenta con una disciplina de bloque similar a la de la Unión Europea.

A esto se añade la cuestión del capital humano: aún existen graves brechas económicas que provocan que los Estados latinoamericanos a menudo no puedan retener talento, especialmente en el sector público, perdiendo capacidad para retomar el control de infraestructuras digitales estratégicas.

Sin embargo, la región aún está a tiempo de pensar un futuro digital distinto, y cambiar su trayectoria, si se reorientan las prioridades en las agendas políticas de los nuevos liderazgos en la región, que abran posibilidades para retomar la agenda regional que otrora impulsara Brasil, actualizándola a los retos de hoy.

Hoy, a pesar de crisis convergentes en materia social, política, económica y ambiental, América Latina es un espacio de esperanza y posibilidad política para una transición digital feminista, verde y justa. En este documento se explica por qué América Latina cuenta hoy con todos los elementos que le podrían permitir ser la experiencia piloto de una transición digital distinta para el Sur global.

2. Una América Latina transitando a distinto ritmo hacia lo digital: entre influencia y periferia

América Latina avanza a distintas velocidades en cuanto a transformaciones digitales, y, en algunos casos, retrocede o se precipita en crisis, en una mezcla de avances y retrocesos hacia una transición digital posible. En cuanto a cobertura, la región se proyecta hacia una cobertura de servicios digitales básicos de hasta el 73% para el año 2025 (GSMA)¹⁴, y se mueve rápidamente hacia la adopción de tecnologías avanzadas en varios sectores. De una manera más o menos uniforme en el continente, sectores como la industria logística, las cadenas de suministro, el transporte, la minería y la extracción de hidrocarburos y hasta la industria de marketing, están adoptando tecnologías avanzadas para mejorar su rendimiento e incrementar eficiencias. Sin embargo, las Administraciones públicas, con salvas excepciones, no van al mismo ritmo en cuanto a adopción, desarrollo y despliegue de tecnologías avanzadas para servir mejor a la ciudadanía, con brechas más pronunciadas en los países más pobres, donde falta la infraestructura básica para una digitalización adecuada, ya sea por la poca cobertura de la energía eléctrica, por la escasa asequibilidad de equipos y conectividad, o por el pobre acceso a habilidades y capacidades digitales.

Las compañías a cargo de la transición digital son en su mayoría grandes corporaciones internacionales. Sin embargo, compañías locales están emergiendo como opciones regionales viables, algunas de ellas trabajando en colaboración con las empresas líderes de EE.UU., China y Corea del Sur. Estas transferencias de tecnología y capacidades, sin embargo, se circunscriben al sector privado y generalmente ocurren en compañías que atraviesan más de un país en la región. Para ilustrar los diferentes momentos económicos, políticos y tecnológicos en los que se encuentran los países de América Latina y el Caribe, cabe agruparlos en tres grupos. Los criterios de agrupación utilizados son su nivel de educación superior en áreas científicas, las entidades estatales especializadas dedicadas a la transformación digital, el presupuesto asignado a investigación en áreas digitales, el rango en índices de asequibilidad de internet y de preparación para implementar inteligencia artificial¹⁵, las publicaciones científicas sobre transformación digital e inteligencia artificial, el desarrollo de habilidades y la retención de talento humano, los ranking universitarios, la in-

¹⁴ GSMA: https://www.developmentaid.org/api/frontend/cms/file/2022/04/GSMA_ME_LATAM_2021.pdf.

¹⁵ Alliance for Affordable Internet ranking (Web Foundation) y AI Readiness Index (Oxford Insights y DRCA).

versión extranjera directa y el *venture capital* invertido en sus industrias, la inversión pública en proyectos de tecnologías avanzadas, y los convenios de cooperación y transferencia de tecnología con países avanzados en la materia.

Países en el grupo 1: Líderes o punteros regionales. En este grupo están aquellos países que están desarrollando tecnología competitiva a nivel regional y mundial, atrayendo inversión extranjera directa y contribuyendo a la investigación mundial en materia de transición digital. Estos países están incorporando en sus gobiernos tecnologías avanzadas, y cuentan en múltiples sectores con la incorporación transversal de tecnologías digitales para incrementar su productividad y calidad de vida. Son países que invierten en investigación y desarrollo, y cuyas brechas digitales, aunque no superadas, no constituyen factores que impidan desarrollar mercados digitales o lograr avances en ciencia y educación. Aunque ninguno de estos países ha alcanzado un estado de soberanía tecnológica ni lidera mundialmente algún área, sí que son considerados pares o socios estratégicos, tanto por los gigantes tecnológicos privados como por los consorcios formados por países de la región o por otras regiones. En este bloque se encuentran Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, México y Colombia.

Países en el grupo 2: Transición digital incompleta. En este grupo de países están aquellos que, aunque han desarrollado investigaciones y producido ciertas tecnologías a menor escala, o bien todavía dependen en su mayoría, si no en su totalidad, de tecnologías y equipo importado; o bien, por circunstancias económicas y políticas, no han podido posicionarse en mercados externos y liderado ningún sector. Es el grupo más heterogéneo, caracterizado por un tránsito incompleto hacia una transformación digital consolidada. Algunos de estos países cuentan con políticas públicas sólidas para la reducción de la brecha digital, como Bolivia o Costa Rica; otros cuentan con importantes avances en soberanía tecnológica e investigación, como Cuba y Venezuela, y otros tienen un ágil sector privado e incorporan tecnologías avanzadas en su sistema financiero, productivo y minero, como Panamá, Ecuador y Perú. Pero a estos países les falta tanto innovación como políticas integradas para combinar los avances tecnológicos con la adopción de políticas públicas y marcos regulatorios que garanticen los derechos en la era digital y doten a todos los sectores de herramientas para beneficiarse de la transición digital. Los únicos países que se separan de la tendencia son Costa Rica, que ha realizado esfuerzos para incorporar inteligencia artificial en el sector de protección social, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y Cuba que, en colaboración con China, ha desarrollado avances importantes para la aplicación de *machine learning* e

inteligencia artificial en materia de diagnosis y salud pública (Expósito Gallardo, y Ávila, 2008), así como para varios propósitos industriales¹⁶.

Aunque algunos países del grupo 2 cuentan con cierta legislación específica en temas de privacidad y protección de datos personales, en general no gozan de una institucionalidad sólida que les permita desarrollar jurisprudencia o mecanismos de protección para la ciudadanía en temas digitales. Además, su conectividad es incompleta, ya sea por la brecha económica, o por razones de cobertura y aún quedan retos importantes para garantizar un marco de derechos robusto que garantice el acceso universal. El aspecto clave en este grupo radica en el riesgo potencial de una privatización completa de áreas enteras del ejecutivo, sin un marco normativo adecuado y sin suficiente capacidad de defensa de derechos ante abusos.

Países del grupo 3: desigualdades digitales exacerbadas. Los países de este grupo son los que se encuentran en la cola, tanto en inversión para la investigación y desarrollo, como en formación e incorporación de tecnologías en sectores críticos. En estos países las circunstancias políticas y económicas empujan tanto al sector público como al sector privado a relaciones de total dependencia tecnológica con corporaciones y con otros gobiernos. Dentro de este grupo se encuentran los países de Centroamérica y el Caribe, así como Paraguay. Estos países también están en último lugar en cuanto a la formación de personas con las capacidades y habilidades necesarias para el desarrollo, despliegue, evaluación y mantenimiento de nuevas tecnologías. Ello, combinado con un marcado deterioro del Estado de derecho, precipita una transición digital que beneficia solo a una minoría y que se utiliza como herramienta de abuso, control y represión, en lugar de como herramienta emancipatoria para la población más vulnerable.

Un parámetro objetivo para medir el nivel de competitividad de la región con respecto del mundo es el *venture capital* recibido por Latinoamérica. Las compañías dedicadas a desarrollar inteligencia artificial que han recibido la mayor inversión en la región están en Brasil, Chile y México¹⁷. Las áreas que están adoptando las tecnologías más avanzadas en la región son la manufactura, las operaciones y las extractivas¹⁸. Por ejemplo, de acuerdo con Statista y

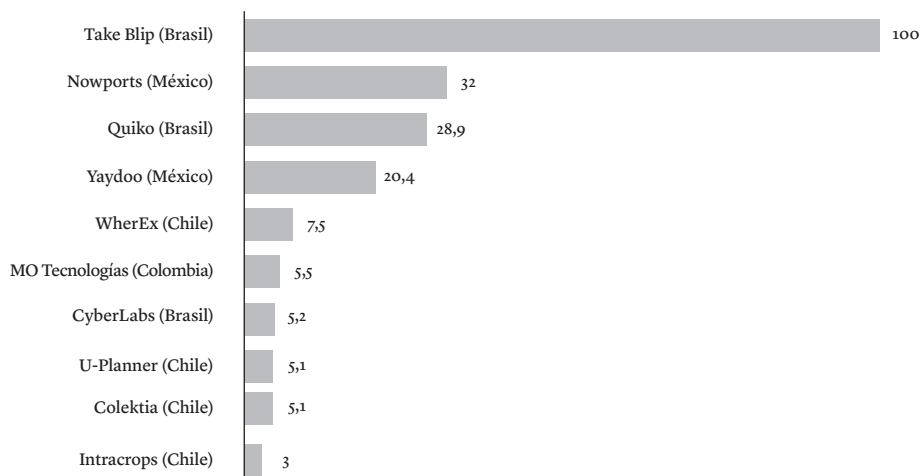
¹⁶ Cuba recientemente abrió un centro de investigación y desarrollo de inteligencia artificial en un esfuerzo conjunto con China.

¹⁷ Statista, & CrunchBase (12 de octubre de 2021). Compañías que han recibido el mayor financiamiento en materia de inteligencia artificial en Latinoamérica, en 2021. Cifras en millones de dólares. <https://www-statista-com.stanford.idm.oclc.org/statistics/965644/south-america-most-funded-ai-companies/>.

¹⁸ <https://www.zdnet.com/article/microsoft-to-start-nagging-windows-8-1-users-in-july-about-january-2023-end-of-support-date/>.

Crunchbase, la compañía Take Blip, que provee comunicaciones automatizadas desde Brasil para un mercado global, recibió 100 millones de dólares, mientras la mexicana Nowports, que automatiza procesos de importación y exportación, recibió 32 millones.

GRÁFICO 1. Empresas de inteligencia artificial (IA) más financiadas en América Latina (en millones de dólares)



Fuente: CrunchBase; Statista © Statista, 2022.

Las posibilidades de cada país y el espacio de acción del que gozan son distintos según el grupo en el que se ubican. Los países del primer grupo han invertido en educación, y en investigación y desarrollo en áreas conectadas con la transición digital. Estos países, aunque tienen mercados insignificantes comparados con los gigantes tecnológicos, pueden desarrollar localmente ciertas tecnologías, trabar alianzas estratégicas con grandes compañías, y proveer a sus empresas y gobierno de la mayor parte de las tecnologías que necesitan en caso de bloqueos o prohibiciones, si bien no al mismo costo y con la misma eficiencia. Asimismo, estos países exportan talento humano y tecnologías, y cuentan con suficiente solidez institucional en los órganos legislativo¹⁹ y judicial. Esto les permite tanto legislar como hacer efectiva la protección de derechos en la esfera digital.

¹⁹ Cabe mencionar, por ejemplo, la Ley 20.453 que consagra el principio de neutralidad en la red para los consumidores y usuarios de internet. Biblioteca Nacional del Congreso de Chile. <http://bcn.cl/2h1r7>.

El financiamiento y el capital riesgo (*venture capital*) que reciben estos países proviene predominantemente de capital estadounidense, y llegó a una cifra sin precedentes de 19 millardos en 2021, pero luego se contrajo en el año 2022 (Glasner, 2022). EE.UU. es su principal socio comercial y sus relaciones han influido en las regulaciones de propiedad intelectual, estándares de 5G e importaciones de equipo y software. Los otros grupos de países operan más bien con convenios de cooperación o donaciones tecnológicas y dedican gran parte de sus recursos fiscales a adquirir tecnologías no propias.

Respecto de marcos normativos, en el primer grupo de países se impulsó en la pasada década (2010-2020) una vanguardia mundial para la protección de los derechos digitales, como reflejan tanto la legislación en torno a neutralidad de la red de Chile, como el Marco Civil de Internet de Brasil, que estableció un marco general de principios y derechos digitales²⁰. Sin embargo, muchos de los marcos normativos que se aplican actualmente están dictados por las obligaciones de los tratados de libre comercio con su socio principal, EE.UU., así como por la fuerte influencia europea.

Recientemente, la Unión Europea se ha convertido en un actor que exporta marcos normativos a la región. La Unión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han logrado, con éxito, influir en estrategias de inteligencia artificial y en estándares de protección a la privacidad en la región. Por ejemplo, las recientes leyes de protección de datos personales y privacidad adoptadas en Brasil, Panamá y Barbados están fuertemente influidas por la Directiva General de Protección de Datos (GDPR) de la Unión Europea²¹.

Los países del segundo y tercer grupo son, por su parte, vulnerables a la imposición de condiciones, legislación y políticas públicas que no necesariamente les benefician; sin embargo, carentes de planes viables en el área, podrían ser aliados regionales que se embarquen con entusiasmo a explorar otras alternativas.

Para pensar y proyectar futuros escenarios posibles es importante diferenciar estas subregiones digitales, estos diferentes bloques de realidades digitales, ya que el cambio de trayectoria impactará de forma distinta a cada bloque.

²⁰ Traducción del Marco Civil de Internet <http://blog.congresointeractivo.org/traduccion-al-castellano-del-marco-civil-de-internet-de-brasil/>.

²¹ <https://dig.watch/updates/gdpr-and-latin-america>.

3. ¿Qué país domina el mercado de importaciones digitales en América Latina y cómo le afecta la geopolítica, los tratados de libre comercio, la ayuda, las sanciones y la agenda de seguridad?

La tecnología que domina hoy a la región es la importada de China y EE.UU. Conectividad, software, hardware y servicios en nube están provistos en su mayoría por compañías estadounidenses, seguidas por las compañías chinas; solamente en tercer lugar entran otros países asiáticos y europeos. El mercado latinoamericano es, en general, un mercado diverso en cuanto a proveedores, y hasta ahora no se han producido tensiones o preocupaciones legítimas en ninguno de los países de la región respecto de la seguridad de tecnologías producidas por terceros, a excepción de la alarma que se generó en 2013 por la colaboración de los gigantes tecnológicos con actividades de espionaje masivo, tras las revelaciones de documentos clasificados por Edward Snowden (Rebosio, 2013), y las revelaciones posteriores sobre software de vigilancia masiva instalado por compañías privadas europeas, como Hacking Team (Pérez de Acha, 2016) e israelitas, como NSO Group (Almonti, 2021).

Los gobiernos de la región latinoamericana han dado un nuevo giro a la izquierda y, a la espera de los resultados en Brasil, para finales de 2022 todas sus grandes economías y sus países más poblados estarán gobernados por líderes progresistas, que coincidirán en el poder por varios años. Ello podría modificar la atención regional hacia el examen de sus dependencias tecnológicas y la recuperación de las agendas digitales comunes de inicios de siglo, formando nuevos grupos de trabajo y coaliciones para avanzar en materia digital.

Estos países que han girado hacia la izquierda coinciden, casi en su totalidad, con los descritos en el primer grupo de la sección anterior, por lo que el cambio de liderazgos presenta una oportunidad única, en el momento justo, para cambiar el rumbo hacia una transición digital distinta. Es probable que el gasto público incremente y sea más estratégico en programas de protección social y reducción de brechas digitales, en impulsar sistemas más eficientes de recolección de impuestos y que se aumente significativamente el apoyo dedicado a la educación, la formación, la investigación y el desarrollo.

Además, los planes de integración económica y social en la región se están reactivando (Long, 2022), tanto en instituciones como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Ello abre la posibilidad en América Latina de desarrollar marcos legales y regulatorios robustos, y negociaciones comerciales y de ciber-

seguridad más fuertes, como bloque regional, ante los gigantes tecnológicos, en un momento en que la crisis provocada por la guerra entre Ucrania y Rusia presenta oportunidades de cabildeo para los países del Sur global, no solo por estrategia geopolítica, sino por la alternativa de convertirse en proveedores de hidrocarburos y como posibles centros regionales de producción, ante la crisis logística mundial (CEPAL, 2022).

Aunque, de acuerdo con el Observatorio de Complejidad Económica (2020), EE.UU. es todavía el país que más exporta en la región²² y el que lidera la inversión extranjera directa, la tendencia está cambiando. América Latina es hoy un territorio disputado con China²³, que se ha posicionado como un socio diplomático y económico estratégico, tejiendo redes de cooperación tecnológica, científica y de suministros. La mayoría de los países de América Latina han mantenido una relación cordial y fluida con China, aunque un pequeño grupo de países reconoce a Taiwán²⁴. Existen incluso varios grupos de trabajo activos China-CELAC dedicados a transformación digital y a la transferencia de tecnología²⁵.

Hacia finales del año 2016, la inversión china en software y servicios de tecnología en Latinoamérica era de 38,02 millardos de dólares, equivalentes al 18,4% de la inversión china directa en la región (Xiangfei, 2019). Sin embargo, China no tiene ambiciones normativas en la región, sino que su colaboración parece que es estrictamente comercial y científica. Aunque varios países de Latinoamérica han firmado acuerdos comerciales con China, esta no ha impuesto con gran detalle disposiciones relacionadas con el comercio electrónico y otros temas digitales. Los tratados celebrados entre 2004 y 2014 no incluyen ninguna disposición al respecto o líneas de cooperación en la materia. Cuando se inicia la inclusión de esas disposiciones es usualmente por prácticas de las contrapartes, como, por ejemplo, en el caso del tratado con Nueva Zelanda, donde se incluyen algunas disposiciones relacionadas con los equipos electrónicos. China únicamente ha suscrito acuerdos comerciales con Costa Rica, Chile y Perú y en las negociaciones con Latinoamérica no ha profundizado en intentar imponer o influir sobre la legislación interna.

²² Ver Observatorio de Complejidad Económica (2020): <https://app-fox.oec.world/en/profile/country/usa#yearly-trade>.

²³ Gráfica comparada de cambios en las transacciones comerciales de América Latina con China y EE.UU.: <https://twitter.com/OECtoday/status/1535282464863789062?s=20&t=hlyicenvG2-nSnWV1Z3E7w>.

²⁴ Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10982>.

²⁵ Ver China-CELAC fórum <http://www.chinacelacforum.org/eng/>.

Tanto China como EE.UU. continúan y continuarán dominando el mercado tecnológico en un futuro próximo. Respecto a la penetración de tecnología 5G en la región, Huawei lleva la delantera como principal proveedor, con acuerdos de cooperación y donaciones hechas a Guatemala, Colombia y Argentina, donde ya está en uso. La infraestructura de Costa Rica y Venezuela, aunque aún es 4G, también depende en gran medida de Huawei, y dicha compañía provee de casi la totalidad de infraestructura de internet a Cuba (Duarte, 2020)²⁶. Un aspecto relevante para la geopolítica es la minería para la infraestructura digital global. Argentina, Bolivia y Chile concentran más de la mitad del litio del mundo, mientras que en México, el país con las reservas mundiales más grandes de litio, está por nacionalizar su extracción²⁷. Esto, como se detallará más adelante, puede ser un factor de ventaja regional, si este bloque de países coordina una estrategia que pueda colocarles en una posición de coordinación en lugar de competencia ante otros países.

La hegemonía tecnológica de China y EE.UU., disputándose terreno en América Latina, se cimentó durante la pandemia, cuando los gigantes tecnológicos de ambos países, a través de gestos filantrópicos y oportunismo comercial, se convirtieron en los motores de la rápida digitalización en distintos sectores, consolidando su posición dominante sobre infraestructuras clave, como las plataformas educativas y de salud de países enteros. Las únicas empresas europeas que aún tienen fuerte influencia en la región son la alemana SAP, para el sector privado y de gobierno, y las nórdicas Nokia y Spotify. Otros países con cooperación en desarrollo tecnológico con la región son Israel, Corea del Sur y Japón, especialmente a nivel industrial y de suministro de tecnología para ciudades inteligentes.

La transición digital se está dando de forma acelerada en el sector privado, y los mayores avances en la adopción de nuevas tecnologías se están produciendo en los servicios financieros digitales, especialmente en los medios de pago, adoptados por el 40% de los adultos latinoamericanos, incluido un 14% que utilizó un medio de pago digital por primera vez durante la pandemia (Banco Mundial, 2022). La rápida adopción de servicios financieros digitales no se puede desvincular de los esfuerzos adicionales en inversiones hechas por el sector bancario ante los retos que presentó la pandemia, lo que demuestra que el sector privado tiene capacidad de invertir y liderar con éxito políticas de inclusión digital. La actitud del sector privado es favorable a la adopción de tec-

²⁶ <https://aulablog.net/2021/11/19/latin-america-chinas-huawei-maintains-its-foothold/>.

²⁷ <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/mexico-worlds-largest-lithium-reserves-set-to-be-mined-by-company-bacanora-despite-concerns-of-negative-environmental-impacts-2/>.

nologías avanzadas e inteligencia artificial en la mayoría de los países de la región, y es entusiasta en cuanto a la adopción de tecnologías digitales y a compartir datos, en contraste con otras regiones.

Los países líderes en la región contaron con adecuados sistemas de recolección, sincronización y difusión de datos abiertos en temas relacionados por la pandemia, durante la crisis (Vásquez Valdivia, 2021), destacando los buenos marcos normativos y prácticas de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay. Esto demostró que, aun con dependencias tecnológicas, existe cierto grado de capacidad y voluntad política para llevar a cabo estrategias digitales de interés público en los países del primer grupo. En los países del segundo grupo, sin embargo, muchas de las estrategias dependieron casi por entero de datos generados externamente, o por compañías privadas, como ocurrió con el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), que delegó el canal de información para más de siete países a Meta²⁸.

Lo ocurrido en el sector público en América Latina hace que este se convierta en un importante cliente para los gigantes tecnológicos. La tendencia de sus gobiernos, que no difiere mucho de la europea y la africana, es la de contratar servicios y adquirir productos de una docena de proveedores que coinciden con la lista de líderes mundiales, tanto a través de los sistemas de compras públicas, como por medio de acuerdos de colaboración público-privada, o compras directas, especialmente durante emergencias que permiten una mayor flexibilidad (Ávila, 2020). Han prevalecido contratos multianuales con grandes corporaciones, hipotecando el futuro digital de muchas Administraciones públicas, especialmente en el ámbito de las ciudades; además, terminarlos anticipadamente puede poner a un país en aprietos que escalen hasta una disputa comercial internacional.

Todos los gobiernos de la región, sin excepción, han optado por utilizar redes sociales estadounidenses o chinas como herramientas de comunicación social. El gasto público pasó de respaldar servicios locales y apoyar medios de comunicación locales, independientes o no, a invertir en redes sociales; se pasó igualmente de la gestión de archivos públicos físicos, a la mutabilidad y a lo efímero de las publicaciones en plataformas privadas; de los procesos de aprobación de contenidos por la institución en sí a la difusión de información moderada por algoritmos ajenos, cuyos contenidos no se pueden remover sin grandes complejidades. Es así como en los últimos diez años el sector público

²⁸ Ver: SICA y coronavirus: <https://www.sica.int/coronavirus>.

ha transferido poder fuera de la región para mediar, mucho más que simplemente, sus comunicaciones digitales. Esto, por ejemplo, presenta retos para las campañas de salud pública, e incrementa la carga de los organismos públicos para combatir campañas de desinformación en la población. Lo mismo ocurre con las campañas electorales, donde las posibilidades de alterar la pauta electoral, en redes sociales, constituye un factor decisivo para dictar el futuro político de la región, dificultando extremadamente, más que en el pasado, la labor de las autoridades y monitores independientes.

Latinoamérica es hoy una región altamente dependiente de importaciones tecnológicas, y sus decisiones son vulnerables a complejidades geopolíticas. Es también un continente con una sociedad civil y unos movimientos sociales fuertes, un sector privado abierto al cambio, liderazgos políticos jóvenes y renovados, con la generación más educada y conectada que ha habido nunca.

Aunque hay proyectos esperanzadores de colaboración con Europa, las asimetrías en beneficios también son evidentes. Por ejemplo, proyectos como BELLA y Ella Link benefician a los países punteros de la región, con acceso a datos y observación astronómica, como Chile²⁹, o a investigación de partículas como Brasil³⁰. Dichos proyectos ofrecen ventajas claras para los países del primer grupo y beneficios relegados en tiempo y prioridad para los países del tercer grupo, pero lo que se necesita es transitar a una cooperación que beneficie a todos.

Las dos siguientes secciones conjugarán la posibilidad de que América Latina pueda recuperar una posición de vanguardia en el Sur global, retomando la posibilidad de utilizar la tecnología al servicio de sus pueblos, frente al escenario de ver relegada la región a nuevas dependencias, ahondando en un futuro que beneficie a los gigantes que en la actualidad dominan las transiciones digitales.

4. Escenario distópico

En el siguiente apartado se detallan siete posibles aspectos de una transición digital no deseable en la región, cubriendo aspectos sociales, regulatorios, políticos y geopolíticos que pueden conducir a la región a una transición digital que derive

²⁹ Ver: https://bella-programme.redclara.net/images/PRESENTATIONS/01-TICAL2020_Opening_Keynote_-_Erik_Huizer_AM2.pdf.

³⁰ Ver: <https://bella-programme.redclara.net/index.php/es/component/content/article/95-use-cases/237-como-la-conectividad-de-bella-aporta-beneficios-a-la-investigacion-en-fisica-de-altas-energias?Itemid=437>.

en un mayor autoritarismo, suprime la participación ciudadana, y transfiera todos los beneficios y posibilidades al núcleo de poder corporativo tecnológico.

4.1. Desigualdades aumentadas y un nuevo precariat digital con experimentos en los pobres de la región

En este escenario, los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a un trabajo digno, se ven vulnerados y debilitados por disrupciones tecnológicas, que acrecientan la desigualdad y deterioran la calidad de vida de las personas. Más y más trabajadores pasan a la fragilidad del trabajo dependiente y datificado de las plataformas, perdiendo estabilidad económica e ingresos estables. El costo de problemas de salud producido por las precarias condiciones y la intensa vigilancia a la que están sujetos estos trabajadores se traslada enteramente al Estado. Las plataformas, protegidas por nuevos acuerdos comerciales (heredados de los actuales) pueden operar con ventajas fiscales y es casi imposible poder hacer valer derechos laborales frente a ellas. Los datos que dichas plataformas recolectan son de su uso exclusivo, y esto les proporciona ventajas comparativas sin precedentes respecto de empresas locales que actúan de conformidad con leyes laborales, lo cual lleva a muchas pequeñas empresas al cierre.

Es también un escenario donde los gobiernos han abandonado sus planes de reducción de brechas digitales. Grupos enteros, que coinciden con los tradicionalmente excluidos, quedan completamente fuera de la provisión de servicios sociales básicos, por no contar con la conectividad adecuada. Los barrios más pobres no cuentan con itinerarios adecuados para la transición digital y el acceso al empleo; la falta de habilidades y capacidades aumenta estrepitosamente, dividiendo a la sociedad en dos. Paradójicamente, los pobres desconectados están a su vez datificados y vigilados por sensores y mecanismos de control y vigilancia digital alrededor de ellos.

Siguiendo experimentos recientes en Honduras, con proyectos como Prospera³¹ y Ciudad Morazán³², existen zonas especiales gentrificadas y privatizadas que pueden escribir sus propias reglas. Los países más pobres del segundo grupo han pasado de ser paraísos fiscales a convertirse además en paraísos legales, permitiendo una experimentación sin límites o salvaguardias. El Proyecto de Bitcóin (Kurmanaev, 2022) de El Salvador se ha reproducido en la región,

³¹ Ver: <https://prospera.hn/>.

³² Ver: <https://www.morazan.city/es/acerca/>.

comprometiendo los magros presupuestos estatales así como los modestos ingresos que muchas familias reciben en concepto de remesas. La ciudadanía ha de repagar el alto costo que las fluctuaciones monetarias con bitc oin conllevan, además del elevado costo ambiental y estrés energético que la minería de datos ha impuesto en países donde la matriz energética ni siquiera ofrece cobertura a los sectores más pobres de los territorios rurales.

La inteligencia artificial se usa como herramienta de control de los más pobres, sujetos a un intenso monitoreo para poder ser beneficiarios de los programas sociales, con la dignidad y derechos erosionados al no tener mecanismos efectivos para poder reclamar injusticias producidas por el diseño y los datos aplicados a dichos sistemas. Casos sistemáticos de discriminación algorítmica quedan en total impunidad. La región se convierte en un espacio para realizar experimentos sobre los pobres, donde todos los gigantes tecnológicos pueden probar sus nuevos productos y extraer datos locales para entrenar sus sistemas globales.

4.2. Espacio limitado para una transición digital sostenible

Aunque Europa y EE.UU. han lanzado su Nuevo Pacto Verde (*Green New Deal*), esto no beneficia a la transición digital sostenible de América Latina, ya que son programas internos, sin inversiones hacia los países del Sur.

Los avances tecnológicos y científicos de los países más desarrollados del mundo están restringidos por patentes, derechos autorales y secretos industriales, que únicamente les permiten beneficiarse a ellos. Sin oportunidades laborales ni de investigación, el talento humano más destacado de la región ha emigrado y los países no han comprometido suficientes recursos para investigación, desarrollo e innovación de interés público; los investigadores apenas pueden acceder a fondos externos porque sus países no han dedicado presupuesto ni institucionalidad para la innovación.

La minería a cielo abierto y la presión por explotar aceleradamente los yacimientos de litio y otros metales en la región, por parte de las empresas de tecnología que los necesitan como materia prima, ha causado tensiones regionales y estragos en los ecosistemas y fuentes de agua de comunidades enteras. Pocos beneficios han quedado en las comunidades. Las tecnologías de punta se han aplicado para acelerar la extracción de hidrocarburos y para identificar, y luego privatizar, fuentes de agua potable.

No hay espacio para la innovación en el sector público, cada vez más debilitado, y se ha delegado la mayoría de sus funciones a plataformas privadas para

su ejecución. Estas rara vez ofrecen oportunidades laborales a desarrolladores locales, y tampoco se cuenta con mecanismos de retroalimentación desde la ciudadanía para mejorar y adaptar los procesos a las necesidades locales.

La crisis climática se ha agravado y se ha desaprovechado la oportunidad de invertir en mitigación de riesgos aplicando tecnología y talento humano, debido a los recortes presupuestarios y a la pobre recaudación de impuestos. Aunque existe espíritu social emprendedor en la región, la falta de confianza de la ciudadanía hacia el Estado y la falta de estructura del Estado para cocrear con sus ciudadanos, les ha llevado a centrar sus esfuerzos únicamente en el sector privado. El tejido comunitario se ha debilitado y las luchas sociales, ambientales y de justicia social están desconectadas de los avances tecnológicos.

4.3. Un continente fragmentado por tratados internacionales y nuevas tensiones geopolíticas

El continente está profundamente dividido por reglas distintas y sin posibilidad alguna de armonización o actuación en bloque. La proliferación de tratados de comercio y acuerdos en materia de seguridad, bilaterales o subregionales hace casi imposible un mercado digital integrado que garantice los derechos de la ciudadanía. A ciertos países, especialmente los más débiles y vulnerables, se les ha forzado a aceptar condiciones que limitan sustancialmente su capacidad de innovar, de proteger efectivamente sus derechos fundamentales, de ofrecer buenas condiciones a sus trabajadores y de rechazar proyectos que afecten al medioambiente o a sus industrias locales. Los países del tercer grupo son los que tienen su futuro más comprometido en cuanto a obligaciones en materia digital. Los países centroamericanos firmaron el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), pionero en elevar obligaciones más allá de los compromisos de Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). De este modo, la subregión entra a la era digital con obligaciones ADPIC-plus, que además han sido reiteradas en su acuerdo de asociación celebrado con la Unión Europea, a los que les han seguido los acuerdos con la Comunidad del Caribe (Caricom), Colombia y Perú. Sin embargo, el acuerdo de asociación con el Mercosur es mucho más relajado en cuanto a regulación de propiedad intelectual, pero es estricto en cuanto a secretos comerciales e industriales.

México y Chile son los dos países del primer grupo con el marco de actuación más restringido, ya que cuentan con recientes tratados comerciales que no sola-

mente les obligan a compromisos ADPIC-Plus, sino que han firmado nuevos tratados internacionales: México, el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (USMC), y Chile el suyo con la Unión Europea y Canadá, así como el más novedoso y proteccionista tratado comercial para la era digital, el Acuerdo de Asociación de Economía Digital (DEPA, por sus siglas en inglés), firmado con Nueva Zelanda y Singapur, que obliga a Chile, al igual que el USMC en México, a permitir el libre flujo de datos, la no discriminación de productos digitales y la no imposición de localización forzada para equipos informáticos, impidiendo el despliegue de muchas medidas legislativas que serían necesarias para países en desarrollo. Perú también cuenta con compromisos similares con Corea del Sur, Singapur y Japón.

Otros países, aunque han adoptado el nivel robusto de protección de derechos de la Unión Europea, lo han hecho a un costo alto, al no contar, en contraste con sus pares, con un mercado integrado y un acceso a recursos que les permita absorber el costo de la implementación y cumplimiento de legislación que requiere una institucionalidad altamente capacitada y gran inversión.

Asimismo, al tener fidelidades divididas entre EE.UU. y China, y estar adoptando estándares y equipos distintos para la transición a 5G, surgen nuevas tensiones políticas entre los países de la región, con una agenda de seguridad hemisférica dictada principalmente por el Comando Sur de EE.UU. Se prosigue con la iniciativa Clean Network³³ del presidente Donald Trump, que invitaba precisamente a la exclusión de China del futuro digital, y presionó tanto a líderes empresariales como a jefes de gobierno de Europa y Latinoamérica a alinearse con la posición de EE.UU. respecto de la tecnología 5G. Compañías como Telefónica y Orange adoptaron esta visión fragmentada del acceso a internet. La visión del presidente Joe Biden, aunque con otro nombre, no se separa de la de Trump, aunque está haciendo un esfuerzo por no romper con los mecanismos multilaterales de gobernanza de internet (en abril de 2022, la Casa Blanca promocionó una renovada declaración “por el futuro de internet”, firmada por 60 países, que incluye a la Unión Europea y a algunos países latinoamericanos y africanos³⁴, como una reacción polarizadora a la guerra en Ucrania tras la invasión rusa). Pero en un futuro distópico, y con dicha polarización, América Latina —con relaciones fluidas más allá de Europa y EE.UU.— se ve obligada a elegir bando, lo que limita sus opciones clave para acceder a servicios y productos más asequibles, desacelerando su transición digital.

³³ Ver: <https://2017-2021.state.gov/the-clean-network/index.html>.

³⁴ Ver: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/declaration-future-internet>.

Igualmente, en un escenario distópico, los países del G20 consiguen consolidarse en su posición dominante y lo cristalizan a través de tratados comerciales internacionales. Así, las grandes economías, como la representada por la Unión Europea, abogan por el flujo de datos personales libre, incondicional, no regulado y sin restricciones para capitalizar el valor de esta materia prima sin considerar las oportunidades perdidas localmente, al no mantener dichos datos exclusivos. Se aplican distintos estándares de protección de privacidad a ciudadanos de países desarrollados y en vías de desarrollo.

En el corto plazo, los países en desarrollo, en una nueva generación de tratados comerciales, logran obtener sus objetivos en temas digitales, en mayor o menor medida, como se presenta en el Cuadro 1 de la página siguiente. Pero la incapacidad de integrarse regionalmente y negociar como región en temas climáticos y digitales debilita la posición de América Latina a nivel multilateral. La región carece por completo de políticas públicas integradas, aun cuando existe cierta cooperación en infraestructura y capacidades con distintos continentes.

4.4. Legislación débil escrita por los grupos de cabildeo de las grandes corporaciones

La oportunidad que abría el poder regular a los gigantes tecnológicos en asuntos relacionados con el derecho de la competencia y las acciones antimonopolio, así como en temas de salud, electorales y ambientales, es capturada por grupos de cabildeo de las grandes corporaciones, que se han asociado y están coordinando una estrategia regional para tener la legislación más favorable para ellos. Su estrategia ha pasado por financiar la investigación académica, y a centros de pensamiento y columnas de opinión e incluso han capturado a organizaciones de activismo para debilitar su posición. En cabildeo directo, han convencido a políticos clave sobre su posición. La ausencia de agendas desde los partidos políticos en relación a la materia les ha abierto la puerta para imponer sus reglas. El resultado es una legislación hecha a medida de los gigantes tecnológicos, y perjudicial para todos los sectores.

4.5. Remilitarización y dominación de esferas políticas y de expresión por algoritmos

Los gobiernos de la región, apoyados por los países más desarrollados, han girado hacia un autoritarismo digital, sujetando a estrictos controles a su población, especialmente a aquellos más vulnerables. Cada persona está monitoreada en

CUADRO 1. Implicaciones distópicas de una nueva generación de tratados comerciales

Objetivo del tratado comercial	Implicaciones en el escenario distópico
Garantizar la soberanía digital y tecnológica propia, pero bloqueo de la autonomía legislativa de actores más pequeños	Es el discurso que prevalece en China, y que ha sido recientemente adoptado por Europa, durante la presidencia de Francia, en el que las naciones buscan tener control de las tecnologías que cumplen una función pública. En este escenario, esta sería más bien una prerrogativa de los países poderosos, una excepción a la regla de mercados abiertos, sin que los países en desarrollo tengan la capacidad de incluirse en dicha excepción.
Flujo de datos transfronterizo sin restricciones	Posición global de EE.UU. y de la Unión Europea respecto de terceros, que aboga por un compromiso a permitir la libre circulación de datos sin filtrado o sin requerimientos de localización y almacenaje interno. Esto impediría a los países pequeños conservar sus datos para aprovechamiento propio.
Acceso a código fuente y sus limitaciones	Regulaciones que buscan restringir o prohibir completamente el acceso al código fuente como un requisito para las compañías para operar en un país determinado. Esto presentaría restricciones para evitar discriminación en los sistemas, amenazas a la seguridad y bloquearía esfuerzos para proteger mejor a los consumidores.
Auditabilidad de los algoritmos	Todo lo concerniente a intentos para prohibir auditorías algorítmicas, restringir las solicitudes sobre transparencia y declarar ilegales los intentos para abrir las cajas negras que operan sistemas automatizados.
Facilitación de comercio electrónico y de pagos electrónicos	Acelerado impulso para que ya no exista el dinero en especie física, con serias implicaciones para los pobres globales desconectados.
Prohibición de impuestos digitales	Restringir la potestad de los países de crear impuestos específicos dedicados a productos y servicios digitales.
Prohibición de impuestos de aduanas	Prohibición a los países de emitir impuestos que graven la transferencia y entrega de productos por medios digitales.
Principio de no discriminación para productos digitales	Prohibición de restricciones nacionales a productos digitales no nacionales, aun por motivos locales de interés público.
Prohibición de restricciones al cifrado	Intentos para debilitar estándares de cifrado o hacer obligatorios pedidos para descifrar ciertas tecnologías.
Responsabilidad de los intermediarios	Limitar la capacidad de las jurisdicciones nacionales de responsabilizar a las compañías por el contenido de terceros que almacenan.

Fuente: Azmeh, Foster y Echavarrí, 2020, con comentarios de la autora.

su locomoción, expresión y actividades individuales, y asimismo en grupo, con constantes análisis de las redes a las cuales pertenecen. Las grandes redes sociales colaboran con los gobiernos de la región para instaurar estos sistemas.

Experimentos de persuasión y manipulación de masas, especializados en neutralizar protestas y movilizaciones sociales, ocurren frecuentemente. La policía y el ejército de cada país han adoptado tecnologías ubicuas para supervisar a todas las personas, combinando sistemas de identificación biométrica, drones, incluso letales, y sistemas para monitorear la voz. Cada ciudad inteligente de la región cuenta con un gran presupuesto para vigilar y controlar los centros urbanos. Al estar todos los sistemas cerrados, resultado muchas veces de convenios de cooperación en materia de seguridad, es imposible para la sociedad civil y los defensores de derechos humanos poder auditarlos y evitar sus malos usos.

4.6. Cercos digitales en educación, agricultura, comercio de medianas y pequeñas empresas y finanzas de cooperativas

En este escenario, las plataformas digitales de educación públicas y privadas de América Latina están totalmente mediadas por los gigantes tecnológicos, los cuales, además, no brindan acceso a sus datos y tienen prácticamente el control de qué y cómo se enseña en los países, llevando a una homogeneización de contenidos de baja calidad y poco adecuados al entorno local.

El involucramiento de los gigantes tecnológicos ha alcanzado el control total de sectores estratégicos, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria de la región y la subsistencia de agricultores, al estar ahora la industria guiada por una lógica en que los datos cobran más importancia que los alimentos y la automatización desplaza a pequeños productores, llevándose con ello culturas culinarias, prácticas y sistemas de conocimiento de diversas agriculturas en todo el mundo. Los agricultores, además de las semillas transgénicas, ya no pueden reparar por sí mismos las nuevas maquinarias y equipos, solamente lo pueden hacer los proveedores autorizados, debido a las medidas de protección tecnológica introducidas en los mismos, lo que eleva sustancialmente el costo de innovar.

Casi la totalidad de las micro, medianas y pequeñas empresas de la región están sujetas a los términos y condiciones de dos o tres gigantes tecnológicos que controlan todos los aspectos de su comercialización digital, que van desde colocarlos en sus mapas hasta mediar su servicio al cliente, servirse de su página web principal, ser su punto central de reservas y mediar todos sus pagos.

Respecto a las microfinanzas y mecanismos financieros por cooperativas, estas se han quedado atrás por sus carencias de infraestructuras, de datos financieros e interoperabilidad con la tecnología de finanzas (Fintech), y no han logrado consolidar su sostenibilidad y autonomía tecnológica.

4.7. Patriarcado 2.0

El retroceso en la protección de los derechos de las mujeres —así como la amenaza a sectores sociales, raciales y económicos— se ha plasmado también en algoritmos y tecnologías para controlarles, monitorear sus cuerpos y discriminarles. Los sesgos que ya existían en la sociedad son aún más pronunciados, con tecnologías y sistemas que refuerzan estereotipos negativos para quienes pertenecen a uno o varios de estos grupos, derivado de la recolección de datos sesgados. Como los sistemas son cerrados, no es posible auditarlos y es muy costoso llevar los casos a las cortes y tribunales de justicia, por carga probatoria sin acceso a evidencias fundamentales.

Los efectos de tecnologías discriminatorias son exponenciales y afectan al futuro y a las oportunidades de millones de personas. Los indicadores en educación caen, la fuerza laboral sufre y los programas sociales no funcionan. El retroceso en materia de derechos es una espiral en descenso que genera descontento social, protestas y violencia en respuesta, así como más controles y más sesgos. El tejido social se debilita, esto es, la economía, la sociedad y el sector tecnológico, y se consolida un patriarcado digitalizado y sin contrapesos.

Epílogo de la distopía

Las decisiones tomadas después de la pandemia han resultado catastróficas para la región, que perdió la oportunidad de construir un futuro distinto, de esperanzas y posibilidades para los niños y jóvenes de la zona. Al no remover los obstáculos que impiden un desarrollo digital para todos y todas, el desempleo se incrementó, como también las brechas sociales, provocando una exclusión e inequidad sin precedentes, y afectando exponencialmente a aquellos que ya estaban sufriendo de exclusión por otras causas. El sistema cerrado y propietario de innovación retrasó la implementación de las tecnologías que habrían disminuido las catástrofes climáticas. La falta de conectividad, de acceso a contenidos de calidad y a oportunidades creativas, ha convertido a la fuerza laboral de América Latina como un continente de mano de obra barata, sin gran innovación.

Los monopolios tecnológicos se han consolidado sin que se desarrollara una agenda coordinada contra ellos. Las plataformas estratégicas de los gobiernos dependen casi enteramente de dichos monopolios y no hay voluntad política para desarrollar otras posibilidades. Estamos ante una efectiva consolidación de un nuevo colonialismo digital. Un ejemplo sería la imposición de reglas con efectos extraterritoriales a otros. Incluso la mejor legislación de protección de privacidad y datos personales en la era digital, la Directiva General de Protección de Datos (GDPR), tiene efectos extraterritoriales. Es la Comisión Europea la que unilateralmente decide si las leyes de protección de datos personales y privacidad de otra nación ofrecen una protección equivalente a la de GDPR, en una expresión innegablemente colonial, en donde un soberano tiene el derecho a proteger a sus ciudadanos, no importa dónde se encuentren, y decide si la protección ofrecida por otras naciones es adecuada para ellos.

El escenario distópico erigiría barreras donde una parte del planeta pagaría el costo ambiental y recibiría tecnología pobre en protección de derechos, mientras que la otra tendría garantizado tanto el acceso a tecnologías como el respeto de sus derechos más allá de sus fronteras, y donde la equidad entre países y la protección universal de derechos humanos no sería más que retórica.

5. Escenario utópico

Un mejor futuro digital es posible para la región. En este apartado y en siete enunciados, se explica no solo el qué, sino cómo América Latina podría iniciar los pasos hacia un futuro digital incluyente, sostenible, propio, feminista, creativo, culturalmente rico, de posibilidades y mejora de la calidad de vida, de todos y para todos.

5.1. Aceleración de mejoras en el desarrollo progresivo de derechos económicos, sociales y culturales, políticas de inclusión efectivas e incluyentes

América Latina ha recuperado el poder de la tecnología como la herramienta para incluir y servir mejor a su ciudadanía. En colaboración con distintos sectores sociales, ha adaptado el marco de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) a los retos de la transición digital, incorporando sus principios en el diseño de tecnologías y sistemas que ahora son auditables en su totalidad, que respetan y cuidan la salud y la seguridad de los trabajadores, que permiten

incluir y servir mejor a las personas con capacidades especiales, que cuidan del desarrollo cognitivo de niños, niñas y adolescentes y que, en general, ha dado vida a sistemas eficientes y participativos para obtener beneficios sociales.

Para que esto se diera, fue necesario embarcarse en un intenso megaproyecto regional de conectividad, capacidades y conocimiento compartido (este proyecto puede o no requerir una institucionalidad nueva, podría ser hasta mixta, no solamente involucrando a gobiernos sino también al sector social). América Latina ha hecho la inversión más grande de la historia, dedicada a conectividad, acceso al conocimiento y desarrollo humano, para conectar a toda la población, dotarla de las habilidades que necesita para los próximos 50 años y además permitir la creación de contenidos propios. El continente se convierte en un modelo de una transición digital que tuvo como prioridad el acceso al conocimiento, la cultura y las habilidades de los más pobres y vulnerables. Dicho proyecto ha redundado en beneficios transformadores.

Las plataformas están sujetas a nuevos derechos laborales estrictos y muchas de las tecnologías de vigilancia y control hacia los trabajadores han sido declaradas ilícitas y no pueden aplicarse. América Latina ha prohibido el uso de tecnologías de reconocimiento facial, y tiene estrictas reglas regionales sobre experiencias tecnológicas piloto en la región, especialmente si se dan con personas en situaciones de vulnerabilidad.

5.2. Imaginando un nuevo pacto tecnológico y sostenible desde los municipios, ciudades y comunidades rurales

América Latina es el modelo para un Pacto Verde global desde el Sur y ha coordinado su agenda general, incluida la digital, con sus socios europeos, chinos y estadounidenses, que se han comprometido a flexibilizar cualquier cláusula que limite la capacidad y velocidad de la región para poder escalar tecnologías digitales verdes e inclusivas. Para esto, se readecuaron las reglas del juego del comercio y la cooperación, y entraron en vigor muchas de las reglas que operan durante una emergencia, que flexibilizan presupuestos y permiten priorizar el interés público.

Parte de este pacto consistió en una reforma profunda a las reglas de propiedad intelectual: entendiendo la importancia de reproducir rápidamente las mejores soluciones para reducir el calentamiento global, los países desarrollados han creado un gran fondo que permite compensar a científicos e inventores, y ubicar sus avances inmediatamente en el dominio público, para que los países

del Sur puedan adaptar y adoptar los sistemas más avanzados. Los países latinoamericanos tienen acceso a programas de capacitación, contenidos, tecnologías y sistemas que les permiten, regional y globalmente, utilizar la tecnología para la sostenibilidad.

Para este propósito, se ha creado el fondo mixto más grande en la historia de la innovación en tecnologías digitales y verdes, atrayendo de vuelta a muchos científicos y expertos que habían emigrado por falta de oportunidades y creando oportunidades educativas y laborales a su alrededor que están beneficiando a miles de jóvenes. Este fondo se ha cofinanciado entre el sector privado, el público y la colaboración solidaria de los países que más han contaminado el planeta. Se han establecido dos sistemas de intercambio importantes: el primero es un sistema federado de datos para la emergencia climática, que está permitiendo a científicos y a distintos sectores sociales acceder y prepararse con información confiable y en tiempo real; cada país cuenta con un sistema de almacenamiento de datos robusto, así como con una nube latinoamericana que mejora cierta forma de conectividad. El segundo sistema es el de intercambio de especialistas en el sector público, que está permitiendo a miembros de los países de todos los grupos incrementar capacidades y experiencias, y localizar tecnologías adaptándolas a necesidades e idiomas locales.

En un logro sin precedentes, que utiliza tecnología punta y colaboración interregional —que incluye un fuerte componente de recolección de datos y colaboración de base y comunitaria—, se ha logrado salvar tanto a la biosfera maya como al Amazonas.

Una agencia de innovación y transferencia de tecnología Sur-Sur, enfocada en la sostenibilidad, opera en el ámbito regional, y ha establecido fuertes lazos de colaboración con África y Asia, compartiendo sistemas exitosos en ecosistemas similares. Todos los avances financiados por la agencia pasan también inmediatamente al dominio público.

5.3. Integración regional más allá de los mercados

Aprovechando la ventana política abierta por los nuevos liderazgos, la región ha restablecido y robustecido sus mecanismos regionales para impulsar un plan coordinado hacia una América Latina verde, digital e inclusiva, rica en su biodiversidad, desarrollo humano y herencia cultural. Se ha formado un equipo de alto nivel diplomático que ha elaborado un plan sofisticado para renegociar cláusulas en tratados bilaterales y multilaterales que impiden una adecuada in-

tegración. Los países del G20 han declarado una moratoria en disputas comerciales internacionales, lo que abre la posibilidad de que la región experimente modelos de gobernanza diferentes para datos, transferencia de tecnología, patentes e innovación.

La Unión Europea se ha convertido en la gran aliada de este proceso, entendiendo la importancia global de una América Latina en paz, y las posibilidades que un mercado único le ofrece como socio estratégico para un Pacto Verde global. La integración digital de la región va más allá de un mercado único digital: a nivel municipal y de sectores, la región cuenta con sistemas de datos federados interoperables, plataformas educativas abiertas que funcionan con software libre, plataformas de datos de salud y un sistema digital de monitoreo epidemiológico integrado. La telesalud y el rápido diagnóstico de enfermedades en las comunidades rurales ha aumentado la esperanza de vida y la calidad de vida de millones de personas.

Además, la región ha renovado el apoyo a medios de comunicación comunitarios y sociales, y cuenta con redes sociales descentralizadas, incentivos para la producción de contenidos locales subsidiados por fondos públicos, y plataformas de contenidos regionales que han puesto a disposición universal las hemerotecas y los libros en dominio público de todos los países, renovando el sistema de medios públicos y mejorando el intercambio cultural regional.

Los medios y las nuevas redes locales son ahora quienes están a cargo de la pauta electoral, con algoritmos transparentes y auditables por las autoridades, en cualquier momento, ofreciendo además moderación de contenidos estrictamente apegada al marco de protección de la libertad de expresión local e interamericano.

Los gobiernos se comunican con la ciudadanía utilizando sus propias plataformas, y han invertido en una infraestructura robusta. La integración digital ha redundado en beneficios para pequeñas compañías y las *startups* locales. Comunidades culturales, agrícolas y de emprendedores están cultivando el *small data*³⁵, que permite adaptar tecnologías para actualizarse, en lugar de abandonar sus prácticas tradicionales locales, aplicando conocimientos milenarios a las nuevas tecnologías.

La región ya no depende tanto de los cables interoceánicos de antes y ha conseguido inversiones importantes para desarrollar cableado propio, interco-

³⁵ Los microdatos (*small data*) son datos de una dimensión suficientemente reducida para la comprensión humana, accesibles, informativos y procesables para la toma de decisiones.

nectándose en términos soberanos con otras regiones, y ya protegidos de vigilancia e interferencia extranjera.

5.4. Marcos regulatorios fuertes y autoridades coordinadas regionalmente

La región ha adoptado marcos regulatorios fuertes y una institucionalidad robusta y bien financiada para implementarlos, además de para incrementar las capacidades y habilidades de su personal en el ejecutivo, legislativo y judicial que haga efectivos los avances. Con esto, ha neutralizado la habilidad e influencia de los grupos de cabildeo de las grandes compañías tecnológicas. En colaboración con sus pares en Europa, Asia y EE.UU., ha logrado fortalecer la legislación que impide a los grupos de interés influir en los medios o en los centros académicos y de análisis. Además, ha logrado fortalecer las capacidades de las autoridades de salud pública, de competencia y de protección a los consumidores para diseñar mecanismos efectivos de protección a las personas.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha avanzado su marco de protección para la era digital, y es la guía de todas las plataformas y servicios que operan en la región.

5.5. Más y mejor democracia, solidaridad fiscal e innovación social digital para construir una región en paz

Los gobiernos de la región han transformado sus bibliotecas y centros sociales y culturales como espacios híbridos de encuentro e innovación digital social. La ciudadanía además ha tejido redes robustas en sus comunidades, para deliberar y proponer mejores soluciones locales, así como redes de ayuda ante las inminentes dificultades de la crisis climática. La democracia de barrio y el espacio de encuentro comunitario tanto presencial como digital ha robustecido la demanda política y la diversidad en la participación cívica. También ha reducido la violencia y la percepción de inseguridad.

La creación de espacios y la inversión de recursos para la innovación social digital ha mejorado el tejido social. El municipalismo se ha convertido en el movimiento clave para activar cambios climáticos y sociales en el plano local, asistidos con tecnologías para servir y escuchar mejor a las personas.

Al renovarse la confianza en el sector público local y regional, los gobiernos han superado sus niveles de recaudación fiscal, ayudados en gran parte por la tributación local de empresas de tecnología y, con ello, han podido invertir en

programas de ayudas que han creado resiliencia en áreas rurales y ciudades intermedias. La elusión y evasión fiscal son combatidas con ayuda de tecnologías combinadas, que permiten detectar patrones de consumo, o incluso propiedades, y contrastarlas con lo reportado al fisco, pudiendo gravar justamente tanto ingreso como propiedad. Los países del Norte global colaboraron para terminar con las economías *offshore* y reconocieron que, para terminar con la crisis migratoria, era necesario permitir a los países diseñar estrategias propias de recaudación dirigidas a bienes y servicios digitales.

Las tecnologías de vigilancia, así como la portación de armas y adquisición de municiones, están estrictamente reguladas y monitoreadas con tecnología punta, y los presupuestos que empresas y personas dedicaban a cámaras y policías monitoreando cada esquina es ahora invertido en proyectos que benefician a los más vulnerables y reducen la desigualdad.

5.6. Recuperación de sectores clave: educación, microfinanzas y finanzas cooperativistas, agricultura y las micro, pequeñas y medianas empresas

La región, de forma colectiva, ha recuperado el control de las plataformas de educación, las ha hecho interoperables entre países y ha aumentado el gasto público en contenidos de calidad y apoyo a educadores y estudiantes, en lugar de dedicarlo a subcontratar servicios externos. Los datos de estos sistemas recolectados éticamente han permitido diseñar sistemas nuevos para mejorar la experiencia del alumnado que necesita apoyos adicionales.

Los agricultores, en alianza con universidades y grupos de desarrollo de software y hardware libres, han mejorado su producción, haciéndola más sostenible, segura para los agricultores y adecuada a los entornos locales. Se ha mejorado con tecnologías digitales la preservación e intercambio de semillas nativas, y las comunidades han recuperado su habilidad de reparar y adaptar su propia maquinaria, derivando en mayor y mejor innovación que luego se reproduce y multiplica beneficios en toda América Latina. Los materiales para construirla también son extraídos en la región y distribuidos en términos favorables, con las debidas salvaguardas ambientales.

La región ha aprobado legislación y políticas públicas alrededor de los datos financieros o datos del dinero (Arauz, 2019) de todas las entidades, apoyando a las pequeñas cooperativas que no tenían la capacidad técnica para generar buenos datos. Al aplicar estándares a estos, se ha creado un sistema de conocimiento financiero que está ayudando a formular políticas públicas para la

reducción de la desigualdad y la pobreza, y también ha hecho florecer pequeñas compañías de desarrollo web y de apps, que ahora pueden crear un ecosistema regional propio de servicios de FinTech.

Las micro, pequeñas y medianas empresas cuentan con sus propias plataformas para mediar su presencia digital, y no dependen de los gigantes tecnológicos para mediar sus relaciones con el público. Dichas plataformas en América Latina son interoperables y están coordinadas, con mapas y horarios de apertura, y asimismo están interconectadas con las autoridades de protección al consumidor, locales y seguras. Los datos generados se usan para mejorar las oportunidades para todos.

Las ciudades y el municipalismo regional han desempeñado un papel clave, desterrando el modelo anterior de ciudades inteligentes basadas en la vigilancia a las personas y en la excesiva extracción de datos privatizados. En su lugar, se avanza hacia sistemas integrados de datos a nivel local e intercambio de tecnología y capacidades entre servidores públicos latinoamericanos y globales, en sintonía con las iniciativas europeas y globales como la red de ciudades feministas, la red de ciudades sostenibles y la red de ciudades por los derechos digitales.

5.7. Inclusión

La región adoptó tecnología feminista y principios de justicia en el diseño (*design justice*) para garantizar tecnologías y espacios feministas e inclusivos. Se ha desarrollado inteligencia artificial con un gran potencial para corregir rápidamente los problemas sociales, reduciendo serios conflictos a escala. Se han fundado instituciones que están abriendo una nueva era de tecnologías de interés público con impacto social, en un ecosistema conectado con embajadas. La inversión en investigación y desarrollo, así como en formación, dotó a la región de la capacidad para reducir rápidamente las desigualdades sistémicas, partiendo de datos de alta calidad que toman en consideración el género, la educación, la etnicidad, y otros factores económicos y sociales relacionados con las desigualdades.

En reconocimiento a la autonomía digital de los pueblos indígenas, cada país ha ofrecido espacios a cada grupo para influir y liderar sus procesos propios. De conformidad con lo establecido en el Convenio nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, así como con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y la Declaración Americana sobre los De-

rechos de los Pueblos Indígenas, se han conducido procesos consultivos con dichas comunidades sobre todas las decisiones relacionadas con la transición digital que les afectan.

Los pueblos indígenas latinoamericanos han contribuido con ideas frescas y metodologías comunitarias para una innovación inclusiva, respaldada en conceptos y prácticas milenarias armónicas con el ambiente, la naturaleza y las personas. Ha sido un proceso tan exitoso que compañías de software y de innovación, así como de desarrollo de sistemas complejos de inteligencia artificial, que están trabajando con ellos para crear y mejorar sistemas que se adapten mejor a los retos actuales. Inspirados en iniciativas de soberanía de datos del pueblo maorí en Nueva Zelanda, y en procesos locales de desarrollo de software comunitario, han desarrollado sus propios sistemas de gobernanza y están acometiendo experiencias piloto para la gestión de tecnología colectiva. La transición digital en la región no solamente está siendo restaurativa y revalorizadora de las riquezas intelectuales y culturales del conocimiento indígena, sino que además está ayudando a corregir desigualdades e injusticias históricas y a caminar hacia un futuro diverso y sostenible.

Latinoamérica se ha posicionado además como el mejor lugar para experimentación de innovación social digital y el desarrollo de inteligencia artificial centrada en las personas. Esto se ha logrado combinando los movimientos feministas y otros movimientos, representando otras formas de diversidad, así como distintas disciplinas. Cuando se piensa en eliminar el patriarcado y el racismo de la sociedad, el conocimiento tecnológico se queda corto: la consulta y la colaboración de las comunidades afectadas son necesarias para que dichos mecanismos e intervenciones funcionen. La receta del éxito de América Latina consiste en haber cambiado las reglas del juego y los principios de diseño, y, además, en abrir el espacio donde la tecnología se planea y se produce a un grupo más diverso, que está construyendo las mejores tecnologías para el sector público del mundo, contribuyendo no solamente a la equidad de género, sino a prevenir el desastre climático y a mejorar la calidad de vida de las personas.

Epílogo de la utopía

La mejor inversión para una transición digital plena es la hecha en las personas y para la mejora de sus condiciones de vida. América Latina ha invertido como ningún otro país en preparar las condiciones para que la transición digital no se limite a unos pocos, con conectividad, capacidades y contenidos propios. Ha

consolidado, además, un proceso sostenible, feminista, localizado e inclusivo para lograrlo. Su constante colaboración con comunidades y bases sociales, y su innovación abierta, replicable y adaptable, le ha permitido avanzar hacia la activa reducción de la crisis climática. En la región habría así diversidad de mercados sostenibles, sistemas educativos propios, integrados y espacios de posibilidades y experimentación. El continente giró de un eminente colonialismo digital hacia una emancipación democrática donde la digitalización es una aliada y una herramienta que ayuda a superar los problemas más difíciles de nuestros tiempos.

6. Trazando la ruta hacia utopías posibles: las alianzas como cimiento

“El siguiente paso sería pensar en una infraestructura tecnológica planetaria que nos permita diseñar a nivel global y producir a nivel local, así como transferir las tecnologías y el know how. Pensemos en comunidades que encuentran su soberanía colaborando y entendiéndose como pares” .

Copia o Muerte, Jackson y Espinoza.

América Latina se encuentra en una encrucijada. Puede seguir como hoy, reparando ese edificio digital que se cae a pedazos, a punto de caerle encima, poniendo en riesgo derechos fundamentales de su ciudadanía, por el cual paga una renta cara, con pocas ventajas y espacio para negociar. América Latina puede seguir construyendo su futuro sembrando en tierras ajenas, en plataformas que no le pertenecen y sobre las que no tiene control, mientras el talento humano y los datos le abandonan para construir imperios digitales en otra parte. Esto, mientras la región actúa lentamente ante la crisis climática, sin estar dotada de recursos, innovación y tecnología para responder, cuando es de las regiones que menos contaminan pero que más afectadas serán por la crisis.

En el pasado, Brasil lideró una ruta hacia la soberanía tecnológica y la inclusión al futuro digital. Pero no contó con suficiente tiempo para cimentar esas ideas, para resistir cambios de gobierno, para poder convertirse en un proyecto ya no regional, sino hasta interregional, abarcando otras latitudes del Sur global. En la primera década del siglo XXI, la transición digital no era un asunto de supervivencia prioritario. Hoy lo es, y los retos de nuestros tiempos demandan a los países de América Latina una reforma institucional radical, para que deje

de ser el continente más desigual del mundo; requiere un cambio de ruta urgente que le permita aprovechar la riqueza y el potencial que tiene como conjunto. Los datos se han convertido en un recurso estratégico que, tanto gobiernos como compañías, están tratando de proteger, defender e incluso acumular a expensas de los otros (Weber, 2017), pero en la utopía acá propuesta, ese modelo de acumulación podría virarse a uno de colaboración y beneficios que trasciendan una industria, país o continente.

Cada punto del escenario utópico descrito es viable en la región como un todo. Entre sus países se reúnen todos los elementos para plantear una ruta en la que la transición digital no esté centrada en los datos sino en mejorar la calidad de vida de las personas, y para sincronizarse con los esfuerzos de preservación del planeta. Para ello, todos los países deben unir esfuerzos y ventajas, colaborar limando asperezas políticas y divergencias en fidelidades geopolíticas. Pero además es necesario remover un gran obstáculo: la inclinación por imitar lo que los países del Norte global hacen y la imposibilidad de imaginar rutas distintas para lograr resultados equivalentes.

El primer obstáculo es la voluntad política para asumir ese riesgo de imaginar y construir una transición digital diferente, sin que parezca una idea quijotesca y para esto es necesario generar demanda desde la ciudadanía, para abogar por los cambios, e informarla adecuadamente de las consecuencias si las cosas siguen como están. Pero la ciudadanía también necesita trascender fronteras y construir en el imaginario latinoamericano —desencantado por la constante corrupción y la inestabilidad política— la idea de grandes proyectos posibles, novedosos, futuristas, que les incluyan.

El segundo obstáculo es reformar el marco institucional regional. En la última década, los gobiernos de la región se han encargado de dismantelar y desintegrar una institucionalidad regional que estaba en ciernes. Es necesario rescatarla y conectarla como un sistema que opere en lo diplomático, político y comercial para ser el vehículo que conduzca los cambios propuestos en este documento. Es probable que se necesite la creación de una nueva infraestructura institucional regional, que soporte cada capa de la transición digital, desde la conectividad y la infraestructura, hasta la formación de capacidades y la producción de contenidos, aprovechando el apoyo de instituciones como UNESCO y la CEPAL, pero también de formas de organización local: bases, asociaciones de municipalidades, redes de pueblos indígenas y afrodescendientes, asociaciones de *startups* y *gamers*, organizaciones de microempresa, redes de medios comunitarios, cooperativas campesinas, redes y asociaciones de bibliotecas,

colectivos por la mejora de la educación, y grupos que abogan por la seguridad alimentaria. Latinoamérica funciona con redes de solidaridad y cooperación interconectadas desde las bases y deben aprovecharse, ser reconocidas y dárseles el debido espacio cuando se traza el nuevo imaginario institucional. En la práctica, esto podría traducirse en un escenario donde las redes sociales están operadas por universidades y cooperativas, y sean interoperables; donde las bibliotecas almacenan y custodian los algoritmos para asegurarse que no explotan y discriminan (Schiller, 2020); donde las autoridades de competencia han formado un mecanismo supranacional que les permite identificar prácticas monopolísticas y combatir las en toda la región.

El tercer obstáculo es el financiero. El proyecto utópico requiere de una inversión sin precedentes, más allá de la infraestructura, y es precisamente esto lo que lo hace distinto, con la gran inversión en gasto social que propone, pero que redundará en beneficios a largo plazo con la oportunidad de un mercado digital único en América Latina, con un incremento de la base tributaria y la generación de empleo. Este financiamiento debería no estar condicionado al modelo de transición digital dictado por el Norte global, ni tener restricciones en cuanto al diseño, lo cual restringiría las posibilidades de la región a causa de una financiación por medio de fondos de cooperación tradicionales, con reglas rígidas que limitan la autonomía para contratar, decidir y experimentar, y que a menudo son instrumentos para asegurar contratos a expertos y empresas de los países donantes.

Y es que no se puede divorciar una transición digital propia de una transición financiera en paralelo, que permita a la región recuperar el control de sus sistemas de intercambio y financiamiento. Esto también requiere recuperar los datos del sistema financiero, para poder generar infraestructuras propias de tecnología financiera (FinTech) que liberen de dependencias al sistema bancario regional y lo blinden de vaivenes políticos en el nuevo escenario multipolar.

El cuarto obstáculo, y el mayor, es la necesidad de una revisión de los tratados de libre comercio entre EE.UU. y América Latina, de los tratados de asociación entre la Unión Europea y América Latina, así como de cada tratado bilateral que la región ha firmado, incluidas las convenciones de la OMPI y el marco legal vinculante de la OMC. Para esto, América Latina necesitará crear alianzas en el Sur global, pudiendo negociar en conjunto un futuro tecnológico distinto, imaginando nuevas configuraciones de bloque y posibles alianzas con África, Oriente Medio y Asia, algo como “un nuevo movimiento de no alineados que funcione como un buffer entre EE.UU. y China que proteja el valor de una Internet abierta” (Ortiz Freuler, 2020).

¿Por qué se considera el obstáculo más difícil de sortear? Porque los tratados comerciales han evolucionado en una forma potente para dictar normas transnacionales e influir la legislación local (Irion, 2016). Así, en el marco actual, iniciativas propuestas en el escenario propio, como optar por proveedores locales, sujetar a consulta de pueblos indígenas megaproyectos de infraestructura, o hasta dar preferencia en sistemas de contratación de Estado a proveedores locales, genera disputas internacionales millonarias si las compañías de los Estados parte se consideran afectadas. Ello impide efectivamente los cambios legislativos, institucionales, regulatorios y estructurales que bloquean la posibilidad de adoptar un modelo distinto.

Aunque los obstáculos son complejos y parezcan difíciles de sortear, las condiciones políticas, sociales y demográficas de la región son favorables a apostar por el cambio. Las nuevas generaciones, que han tomado las calles y reemplazado líderes tradicionales por otros nuevos que les representan, están pidiendo cambios en los gobiernos y también cambios en el sistema que les permita, ya no garantizar la sobrevivencia en un mundo que se precipita a una crisis climática catastrófica, sino la posibilidad de un futuro construido por y para ellos. Es necesario crear espacios dentro del sector público para que el talento se quede en Latinoamérica y sea parte entusiasta de esta transición.

Es además un buen momento para renovar la integración regional social y cultural, desde las comunidades lingüísticas, que muchas veces traspasan fronteras, desde las similitudes administrativas, desde los retos comunes, planteados en nuevos escenarios de innovación del sector público abierta y reproducible, asistidos por un entorno digital que diluya fronteras y conecte necesidades y soluciones. Pero esos lazos pueden extenderse más allá, a través de nuevas alianzas con la Unión Europea, África y Asia en términos equitativos, como alternativa al modelo de EE.UU. y China. Invitándoles a ser aliados y parte del proyecto, con todo lo que implica, y con todos los beneficios y posibilidades que abre.

No se puede continuar en un mundo gritando por soluciones inteligentes, rápidas y escalables en un entramado regulatorio e institucional que bloquea la innovación localizada, que erige barreras para compartir el conocimiento, que crea divisiones entre países vecinos que ya no pueden colaborar en los mejores términos posibles, que despliega tecnologías para erosionar en lugar de avanzar derechos fundamentales. Que resta posibilidades a las mayorías y que guarda las llaves del futuro en la caja fuerte de billonarios que, literalmente, están construyendo su futuro fuera del planeta. El momento para el cambio hacia una transi-

ción digital solidaria, feminista, creativa, sostenible, incluyente y propia es hoy. El lugar para iniciarla es Latinoamérica.

¿Y cómo unir esfuerzos con Europa? Desde la cooperación desde las bases y la congruencia entre los gobiernos locales y nacionales. El punto de partida es entender que la oferta europea hacia Latinoamérica no puede limitarse a ser proveedor de servicios y exportador de normas hechas por la Comisión Europea. Latinoamérica no puede continuar como receptor e implementador de normas hechas a medida del Norte global. Es necesario abrir espacio en proyectos birregionales para que América Latina cree sus propias normas adaptadas a la realidad local (Polanco, 2021). Más que el constante proceso de adaptación y adopción de reglas dictadas por otro, la región debe girar a producir, aun experimentalmente, sus propios modelos normativos, que no deberían ser incompatibles, pero tampoco idénticos, a los de países en etapas de desarrollo tecnológico y con demografía y aun geografía distinta. Pero tener regulación propia y adaptada a necesidades locales, con normas más flexibles para acelerar el acceso al conocimiento y la innovación, no es incompatible con los principios delineados por la Unión Europea en su estrategia Brújula Digital 2030 (Comisión Europea, 2021): unas condiciones de competencia equitativas en los mercados digitales, un ciberespacio seguro y la defensa de los derechos fundamentales en línea.

Tampoco se despega de la agenda digital promovida por el sistema de protección universal de derechos humanos. En un mundo de modelos digitales de futuro que compiten entre sí, la propuesta de este documento no es imponer la visión latinoamericana hacia las otras regiones, sino proponer, desde la complementariedad y la diferencia, modelos posibles de digitalización que no solamente se adapten, sino que además eleven la resiliencia económica y social de la región, protejan y avancen su acervo cultural, su riqueza natural y su diversidad social, y permitan servir y representar mejor las necesidades y capacidades de sus habitantes, por ejemplo, en lo que concierne a los servicios públicos mejorados con soluciones locales.

La política de seguridad regional y mundial y los acuerdos comerciales entre ambas regiones deben dejar espacio a los valores latinoamericanos y no solo a los valores europeos, aceptar que no necesariamente la legislación y las prácticas, la formación y las políticas públicas hechas para la comunidad europea son las adecuadas para las distintas realidades latinoamericanas.

Latinoamérica puede liderar políticas digitales diseñadas localmente, con una visión de bienes digitales comunes regionales, algoritmos auditables, software libre, hardware adecuado a las necesidades de los territorios, reproducible y abierto, y plataformas de defensa de los sectores sociales contra la precariza-

ción del trabajo y la privatización del sector público. Las regiones pueden llegar por vías distintas a alcanzar el objetivo común de una transición digital centrada en mejorar la vida de las personas y el planeta. Y puede colaborar estrechamente con las bases europeas, los movimientos sociales, las iniciativas de innovación social digital y cultural promovidas por la Comisión Europea, los esfuerzos de pueblos indígenas, y los movimientos feministas y ecológicos europeos para estrechar lazos de cooperación, que han existido y persistido desde siempre entre las dos regiones, en un intercambio rico, entre pares, donde cada región aprende de los movimientos y esfuerzos comunitarios y de innovación del otro, incluyendo una detallada revisión de políticas migratorias.

Es necesario buscar la congruencia entre la política de cooperación y la política comercial de Europa hacia Latinoamérica, para que se traduzca en una solidaridad real y no solamente cosmética, ya que los cambios estructurales regulatorios y de inversión —la política comercial— son en última instancia el factor determinante para la transición digital, y la cooperación solamente es un paliativo a los efectos de la política comercial. Europa puede ser el continente que apadrine, respalde y lidere con el ejemplo, habilitando el cambio, en lugar de bloquear la posibilidad de una transición digital desde el Sur en Latinoamérica, en un escenario donde los dos continentes ganan.

Referencias bibliográficas

- ALMONTI, V. (2021): *The Battle for Communications Privacy in Latin America: 2021 in Review*, Electronic Frontier Foundation. Disponible en: <https://www.eff.org/deeplinks/2021/12/battle-communications-privacy-latin-america-2021-review>.
- AMADEU, S. (2008): *Free Software in the Brazilian Government*. Disponible en: <https://ftacademy.org/files/archive/courses/o8-deployment-free-sw-case-studies/course-materials/uoc-case-studies/cho1so4.html>.
- ARAUZ, A. (2019): “The data of money”, *TNI*, 28 de enero. Disponible en: <https://www.tni.org/es/node/24515>.
- ÁVILA PINTO, R. (2018): “¿Soberanía digital o colonialismo digital?”, *SUR* 27. Disponible en: <https://sur.conectas.org/es/soberania-digital-o-colonialismo-digital/>.
- (2020): “Tech Power to the People! Democratising Cutting-edge Technologies to Serve Society”, *Global Trends Analysis*, SEF, Bonn. Disponible en: https://www.sef-bonn.org/fileadmin/SEF-Dateiliste/04_Publikationen/GT-A/2020/GT-A_2020-03_en.pdf.

- (2021): *Shaping the Future of Multilateralism - Towards a “digital new deal” for Latin America: Regional unity for a stronger recovery*, Heinrich-Böll-Stiftung Washington, D.C./Heinrich-Böll-Stiftung European Union. Disponible en: <https://us.boell.org/en/2021/06/16/shaping-future-multilateralism-towards-digital-new-deal-latin-america-regional-unity>.
- AZAMAR, A. (2022): “El litio en México: verdades y mentiras”, en A. AZAMAR e I. TÉLLEZ (coords.): *Minería en México: panorama social, ambiental y económico*, México, Semarnat, UAM-X. Disponible en: <http://let.iiec.unam.mx/node/4122>.
- AZMEH, S.; FOSTER, C. y ECHAVARRI, J. (2020): “The International Trade Regime and the Quest for Free Digital Trade”, *International Studies Review* 22 (3), pp. 671-692. doi:10.1093/isr/vizo33.
- BANCO MUNDIAL (2022): *Global Findex Database 2021: Financial Inclusion, Digital Payments, and Resilience in the Age of COVID-19*, Washington, D.C., World Bank.
- BENÍTEZ, E. M. S. (2021): “Teleworking and Artificial Intelligence in Latin America and the European Union”, *Law Journal of Social and Labor Relations*, 7(2), pp. 13-19.
- BERNIELL, L.; ACION, L.; LOMBARDI, L.; ALTSZYLER, E.; SARRAUTE, C.; VÁZQUEZ, A.; GRAVANO, A. y SOSA-ESCUADERO, W. (2019): *Hands-on-Data: Artificial intelligence for the design of public policy in Latin America*. <https://doi.org/10.5281/zenodo.2800128>.
- BESSA, I.; JOYCE, S.; NEUMANN, D.; STUART, M.; TRAPPMANN, V. y UMNEY, C. (2022): “A global analysis of worker protest in digital labour platforms”, *ILO Working Paper* 70, Ginebra, ILO.
- BID (2021): “Cerrar la brecha digital podría crear 15 millones de empleos en América Latina y el Caribe”, Washington D. C. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/noticias/cerrar-la-brecha-digital-podria-crear-15-millones-de-empleos-en-america-latina-y-el-caribe>.
- CEPAL (2022): “Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?”, Santiago. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47912/3/S2200419_es.pdf.
- CHRISTEN, K. (2012): “Does Information Really Want to be Free? Indigenous Knowledge Systems and the Question of Openness”, *International Journal of Communication* (19328036), 6, pp. 2870-2893.
- COMISIÓN EUROPEA (2021): *Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital* COM(2021) 118, Bruselas. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0118&from=en>.

- COSTANZA-CHOCK, S. (2020): *Design justice: Community-led practices to build the worlds we need*, Massachusetts, MIT Press.
- COSTILLA-REYES, O. (2020): “Moving Latin America forward: how to accelerate the adoption of artificial intelligence”, *UWIRE Text*, 8 de enero.
- DÍAZ, C.; DODEL, M. y MENESES, P. (2022): “Can one laptop per child reduce digital inequalities? ICT household access patterns under Plan Ceibal”, *Telecommunications Policy*, vol. 46, Issue 9, 102406. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2022.102406>.
- DUARTE, L. (2021): “Latin America: China’s Huawei Maintains its Foothold”, *Aula Blog*. Disponible en: <https://aulablog.net/2021/11/19/latin-america-chinas-huawei-maintains-its-foothold>.
- ENCISO, F. (2019): “Bases militares estadounidenses en América Latina”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64 (235), pp. 625-630. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.62573>.
- EXPÓSITO GALLARDO, M.^a DEL C. y ÁVILA, R. (2008): “Aplicaciones de la inteligencia artificial en la Medicina: perspectivas y problemas”, *ACIMED*, 17(5). Disponible en: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S102494352008000500005&lng=es&tlng= (consultado el 20 de septiembre de 2022).
- GANTZ, D. A. (2020): *An Introduction to the United States-Mexico-Canada Agreement: Understanding the New NAFTA*, Edward Elgar Publishing.
- GLASNER, J. (2022): *Venture Funding To Latin America Fell Sharply In Q1*, Crunchbase. Disponible en: <https://news.crunchbase.com/data/latin-america-vc-funding-q1-2022-monthly-recap/>.
- FINANCE COLOMBIA (2020): “IBM opens the company’s largest process transformation center with artificial intelligence in Latin America in Colombia”, *PROEXPORT - Press Releases*, 5 de agosto.
- IRION, K. (2022): “Algorithms Off-limits?: If digital trade law restricts access to source code of software then accountability will suffer”, ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency (FAccT ’22), 21-24 de junio, Seúl, Nueva York. Disponible en: <https://doi.org/10.1145/3531146.3533212>.
- IRION, K.; YAKOVLEVA, S. y BARTL, M. (2016): *Trade and Privacy: Complicated Bedfellows? How to achieve data protection-proof free trade agreements*, Independent study commissioned by BEUC *et al.*, Ámsterdam, Institute for Information Law (IViR).
- JACKSON, G. y ESPINOZA, P. (2019): *Copia o Muerte*, Saber Futuro.
- KURMANAEV, A. (2022): “El Salvador adoptó el bitcoin para revolucionar su economía. No ha funcionado”, *New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2022/07/05/espanol/bitcoin-el-salvador-bukele-cripto.html>.

- LEJTREGGER, M. (2022): “New partnerships for development: Keys to strengthen the relationship between the EU and Central America”, *EU-LAC Policy Brief*, nº 5, Hamburgo, Fundación EU-LAC, agosto. Disponible en: <https://eulac-foundation.org/sites/default/files/2022-09/Policy-Brief-jornadas-dialogo-centroamerica-EN-3.pdf>.
- LEÓN, A. J. y VALLEJO, M. G. G. (2010): “Software libre como alternativa para desarrollar sistemas informáticos basados en la lengua indígena de la población. El caso de OpenBiblio distribución náhuatl”, *Apertura: Revista de Innovación Educativa*, pp. 52-63.
- LESSIG, L. (2006): “The People Own Ideas!”, *Technology Review*, 108(6), pp. 46-53.
- LONGO, G. (2022): “La UNASUR aún existe y es la mejor plataforma para integrarnos”, *Nodal*, 24 de agosto. Disponible en: <https://www.nodal.am/2022/08/la-unasur-aun-existe-y-es-la-mejor-plataforma-para-integrarnos-por-guillaume-long/>.
- LÓPEZ, D. et al. (eds.) (2022): *China’s Trade Policy in Latin America: Puzzles, Transformations and Impacts*, Springer. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-98664-3>.
- MILAN, S. (2013): *Social movements and their technologies: Wiring social change*, Springer.
- OECD/CAF (2022): *The Strategic and Responsible Use of Artificial Intelligence in the Public Sector of Latin America and the Caribbean*, París, OECD Publishing.
- ORTIZ FREULER, J. (2020): “Trump, TikTok y el fin de la internet abierta: ¿hacia un movimiento de países no alineados?”, *Open Democracy*, 27 de agosto. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/es/trump-tiktok-internet-abierta-pa%C3%ADses-no-alineados/>.
- PÉREZ DE ACHA, G. (2016): “Hacking Team: malware para la vigilancia en América Latina”, *Derechos Digitales*. Disponible en: <https://www.apc.org/en/node/21624>.
- PICHAJ, S. (2022): “Nuestro compromiso con el futuro digital de América Latina”, *Blog corporativo de Google*. Disponible en: <https://blog.google/intl/es-419/noticias-de-la-empresa/de-google/nuestro-compromiso-con-el-futuro-digital-de-america-latina/>.
- POLANCO, R. (2021): “Regulatory Convergence of Data Rules in Latin America”, en M. BURRI (ed.): *Big Data and Global Trade Law*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 268-300. Doi:10.1017/9781108 919234.018.
- REBOSSIO, A. (2013): “Los países latinoamericanos reaccionan a su manera ante el espionaje de EEUU”, *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2013/07/10/actualidad/1373477708_070754.html.

- SMULNER, M. (2020): *TRIPS-plus in Four Mega-Regional Agreements a Plus for Developed Countries?* Tilburg Law School, Tilburg University. Disponible en: <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=150862>.
- SCHILLER, D. (2020): “Reconstructing Public Utility Networks: A Program for Action”, *International Journal of Communication (online)*, 4989.
- TRERÉ, E. y MILAN, S. (2021): *Latin American perspectives on datafication and artificial intelligence: Traditions, interventions and possibilities*.
- VÁSQUEZ VALDIVIA, A. (comp.) (2021): “Apertura y uso de datos para hacer frente al COVID en América Latina”, Serie Gestión Pública, n° 88 (LC/TS.2021/98), Santiago, CEPAL.
- VIÑAS, D. y BARANDIARÁN, X. (eds.) (2015): *Buen conocer/FLOK Society: modelos sostenibles y políticas públicas para una economía social del conocimiento común y abierto en Ecuador*, Quito, editorial IAEN/editorial CIESPAL.
- WEBER, S. (2017): “Data, Development, and Growth”, *Business and Politics*, 19(3), pp. 397-423.
- XIANGFEI, L. (2019): “Building China-Latin America Digital Silk Road”, *China International Studies*, 20 de julio.

Parte III
Transición socioeconómica

6. Transformación económica: Perspectivas desde la Unión Europea

Lidia Brun

Economista. Department of Economics, American University

1. Introducción

El proceso de integración económica que ha culminado en la actual Unión Europea (UE) ha sido dilatado y progresivo, y se ha producido en paralelo al proceso de globalización financiera mundial. Ambos procesos se caracterizan por el aumento de la intensidad de las relaciones comerciales y financieras transfronterizas, bajo la premisa de reducir los costes productivos y desregular la movilidad del capital¹ para explotar los beneficios de la ventaja comparativa, de las economías de escala y las ganancias del comercio. Una diferencia clave es que mientras la globalización financiera carece de instituciones democráticas que la gobiernen, la UE es un experimento político en el que el marco regulatorio aspira a situarse al mismo nivel que el alcance del mercado, aunque aún tiene importantes carencias.

El imperativo de minimizar los costes de transacción asociados a las fronteras ha reducido el margen de maniobra política de los Estados. Los procesos de integración han moldeado la configuración económica y productiva de los países, han aumentado su exposición a *shocks* externos, y han generado una fuerte interdependencia entre los regímenes regulatorios (impositivos, laborales, financieros, etc.) y macroeconómicos (fiscales y monetarios) entre países. En este contexto, la integración financiera pone en jaque la soberanía monetaria, que se ve condicionada por la imposibilidad de sostener simultáneamente la estabilidad en el tipo de cambio que maximice los beneficios de la integración

¹ En el caso europeo también ha ido acompañado de mayor facilidad para la movilidad del factor trabajo.

comercial, con la estabilidad de la economía doméstica que garantiza un mejor reparto de sus beneficios.

A raíz de estas externalidades financieras, los procesos de integración han tendido a propiciar la acumulación de desequilibrios. En los países periféricos del sistema comercial y financiero internacional, la emergencia de déficits por cuenta corriente aumenta el endeudamiento exterior y el riesgo de sufrir crisis cambiarias ante cambios bruscos en la dirección de los flujos de capital. Para evitar esta suerte, y en ausencia de otros mecanismos que compensen los diferenciales de productividad, los países intentan desarrollar superávits por la vía de la desregulación competitiva en materia legislativa, laboral, fiscal y ambiental. La desregulación ha inflado el peso del sector financiero en la economía, aumentando las posiciones cruzadas de inversión entre países y la vulnerabilidad del conjunto.

Estos desarrollos han provocado una profunda reconfiguración de la distribución mundial del ingreso y de la riqueza. La globalización de las cadenas de producción ha propiciado la emergencia de grandes multinacionales y ha desplazado el peso de la producción industrial fuera de Occidente. Con las deslocalizaciones, la remuneración del trabajo se determina a escala global, fuera de la esfera del Estado donde se produce la negociación capital-trabajo mediada por procesos democráticos. Al mismo tiempo, el arbitraje regulador ha favorecido la concentración del capital financiero mundial. La reducción relativa de las rentas del trabajo y de la presión impositiva sobre el capital han empobrecido a los trabajadores y han empeorado la capacidad redistributiva del sector público. A su vez, el aumento de la desigualdad ha impulsado el recurso al crédito como fuente de demanda, alimentando burbujas.

La acumulación de desequilibrios culminó en la crisis financiera de 2008. La década posterior estuvo marcada por un progresivo reconocimiento de la naturaleza insostenible de un modelo de crecimiento impulsado por la financiarización y generador de desigualdad, sin que emergiera una alternativa evidente. En la UE, la crisis se prolongó hasta 2012, con una doble recesión provocada por la vulnerabilidad específica de la zona euro y la necesidad de compensarla con acuerdos multilaterales contingentes, que impusieron políticas de austeridad. Desde entonces, el desarrollo de capacidad institucional para evitar una repetición de la crisis del euro se ha aplazado indefinidamente ante la falta de compromiso político, fiando toda la estabilidad a la política monetaria extraordinaria del Banco Central Europeo (BCE), que ha adquirido un carácter permanente con escasa base legal.

A principios de 2020, la pandemia de la COVID-19 forzó una intervención mayúscula en la economía que puso en evidencia la potencia del sector público

a la hora de movilizar recursos y dirigir los asuntos económicos. A diferencia de la crisis financiera, la respuesta de la UE a la pandemia marcó un cambio de rumbo con un acuerdo sin precedentes que puede sentar las bases para completar su configuración institucional. Sin embargo, la pandemia también ha puesto de relieve las carencias de una globalización sin redundancias productivas, sin autonomía estratégica y sin instituciones de gobernanza global. La tensión entre, por un lado, las interdependencias de una economía globalizada y, por el otro, el cambio estructural en la configuración geopolítica del mundo, se acentúa con la sucesión de *shocks* solapados (económico, sanitario, bélico y climático), que añaden dificultades a la cooperación.

Con el agotamiento de la globalización, algunos elementos asociados a ella también llegan a su fin. El desacople de los salarios con la productividad y la reducción estructural de los precios al consumo propiciados por la globalización han constituido elementos deflacionarios de primer orden. Por otro lado, tras una década de abaratamiento de las materias primas, se inicia un fuerte ciclo alcista derivado de la proliferación de conflictos bélicos, en los que subyace la pugna por el control de los recursos ecológicos del planeta. Aumentar la resiliencia ante riesgos sistémicos requerirá del desarrollo de redundancias y de autonomía estratégica, con mayores costes productivos. Todos estos elementos conllevan restricciones reales y presiones inflacionarias, que auguran el fin de la política monetaria expansiva, con implicaciones macroeconómicas y distributivas.

Los escenarios de futuro que se abren ante el panorama actual son de una incertidumbre radical. Ante una fase de desglobalización, se dibujan elementos de riesgo que inciden en el aumento de la inestabilidad y de la desigualdad, y que ahondan las contradicciones políticas de un programa de transformación social en un sentido democrático. Sin embargo, hacer frente a los retos actuales también exige un mayor protagonismo del sector público en los asuntos colectivos, tras su capacidad puesta de manifiesto de forma muy elocuente por la pandemia. La reivindicación de un mayor margen de maniobra para el Estado corre el riesgo de articularse sobre el retorno de la soberanía nacional con una lógica de suma cero, belicista y excluyente, pero también supone una oportunidad para priorizar la promoción de bienes colectivos y la redistribución de los recursos.

Este artículo se organiza de la forma siguiente: en la segunda sección, se explican las disyuntivas políticas y económicas de la integración, y las consecuencias sobre la desigualdad que ha acarreado el modelo actual de globalización financiera. En el tercer apartado uso este marco analítico para diagnosticar las carencias específicas de la UE como un sistema institucional incompleto,

discutiendo las respuestas políticas ante la crisis financiera y la crisis de la COVID-19. En el cuarto apartado se repasan los elementos de riesgo y de oportunidad que se configuran en el panorama actual, y se dibuja un escenario de distopía y otro de utopía, en función de si se consolidan unas u otras tendencias. La quinta sección concluye del documento.

2. Las disyuntivas de la globalización financiera

Las instituciones que regulan la economía reflejan un determinado régimen de economía política, que prioriza ciertos objetivos por encima de otros, da cobertura a determinadas políticas y favorece a ciertos intereses. En este sentido, la globalización financiera es una configuración institucional que limita el margen de los Estados para implementar políticas redistributivas. En esta sección se expone el marco teórico que hace específicas las disyuntivas políticas que impone la integración financiera y se describen sus consecuencias para la desigualdad.

2.1. *La trinidad imposible*

A principios de los años sesenta, Robert Mundell y John Fleming establecieron la existencia de un trilema de la política económica internacional que se bautizó con el nombre de “trinidad imposible”. Estos economistas observaron que para un país cuyo peso económico es pequeño en comparación con el mercado global, la apertura comercial y financiera constriñe su configuración monetaria, que no puede conjugar simultáneamente los siguientes elementos: a) la libre circulación de los flujos de capital a través de sus fronteras; b) un tipo de cambio fijo de su divisa respecto a las divisas de sus socios comerciales, y c) la soberanía monetaria para llevar a cabo políticas contracíclicas.

La razón es la siguiente: en periodos de fuerte crecimiento económico, la entrada de flujos financieros tiende a acelerar la creación de crédito y a presionar al alza el tipo de cambio. Por el contrario, si empeora la situación económica, los flujos de inversión tienden a salir del país, colocando grandes cantidades de la divisa en el mercado, poniendo presión a la baja sobre su valor. Los países deben atender las presiones que estos flujos financieros procíclicos ejercen sobre el tipo de cambio (con políticas que sostengan el valor de la divisa) y sobre la estabilidad económica (con políticas contracíclicas). El teorema de la trinidad imposible advierte que, sin limitar los flujos financieros, ambos objetivos son incompatibles.

Para contrarrestar el efecto de los flujos de capital sobre el tipo de cambio, el Banco Central debe bajar los tipos de interés con la entrada de flujos financieros, para desincentivar la demanda de activos denominados en su divisa, que tiende a apreciar el tipo de cambio, y subir los tipos de interés con la salida de flujos financieros, cuando el tipo de cambio tiende a devaluarse. Esta política monetaria contribuye a sostener el valor de la divisa, pero es procíclica. La bajada de tipos de interés en periodos de crecimiento acelera la creación de crédito y la subida de tipos de interés en momentos de recesión frena el endeudamiento, amplificando el impacto de los flujos financieros sobre el ciclo económico. Para un gobierno con restricciones presupuestarias, una política monetaria procíclica constriñe la política fiscal y limita su capacidad de activar estabilizadores automáticos (Ocampo, 2008).

Por el contrario, el Banco Central puede decidir priorizar la estabilidad de la economía con políticas contracíclicas. Esto implicaría subir los tipos de interés con la entrada de flujos financieros, para frenar el crecimiento del crédito e impedir un exceso de apalancamiento, y bajarlos cuando la economía entra en recesión, para estimular el crédito y acomodar las necesidades de endeudamiento del sector público para sostener el gasto y el empleo. Esta política es la opuesta a la prescrita en el párrafo anterior, y reforzaría el efecto de los flujos de capital sobre el tipo de cambio, que se apreciaría en épocas de crecimiento y se devaluaría en épocas de recesión². La conclusión es que los tres elementos de la trinidad imposible no pueden conjugarse simultáneamente.

2.2. Los sistemas monetarios y su configuración política

Cada combinación de dos elementos y la exclusión del tercero configura un régimen institucional de economía política diferente, que resuelve los conflictos distributivos a favor de ciertos intereses. En el siglo XIX y a principios del siglo XX, el patrón oro estableció tipos de cambio fijos para promover la expansión del comercio internacional, y permitía la libre movilidad de los flujos de capital³. Este sistema monetario internacional se prolongó hasta el crack del 29 y la primera Gran Recesión. La necesidad de estímulo económico derivada de la crisis hizo imposible defender el tipo de cambio sacrificando la soberanía monetaria y las políticas

² La prociclicidad del tipo de cambio conlleva a su vez una serie de consecuencias que pueden poner en riesgo la estabilidad, y que se discuten más adelante.

³ El patrón oro fue abandonado durante la Primera Guerra Mundial, para acomodar las necesidades de gasto derivadas del conflicto.

contracíclicas. Las clases trabajadoras occidentales no estaban dispuestas a aceptar otro sacrificio después de la Gran Guerra (Eichengreen, 2021).

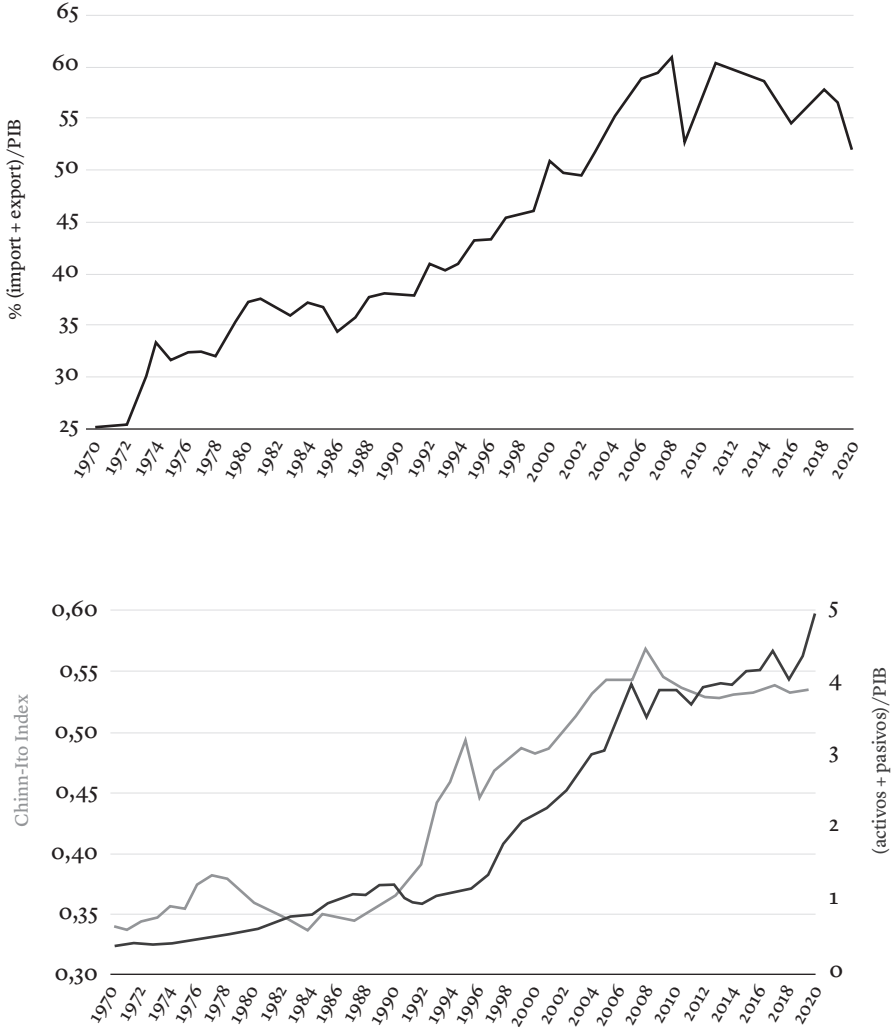
Al calor de los pactos de paz de la Segunda Guerra Mundial se fraguó Bretton Woods, que establecía unos tipos de cambio fijos pero ajustables, combinados con la plena soberanía monetaria de los países para apoyar sus prioridades domésticas, en particular las políticas de sostén del pleno empleo vía gasto público en épocas de recesión. Para cuadrar el trilema, se conjugó con una represión financiera que ponía coto a la movilidad de los flujos de capital. Sin embargo, los controles de capital se entendían como un sustituto de las devaluaciones competitivas que “empobrecen al vecino”, apoyando así la expansión del comercio mundial (Ghosh *et al.*, 2020). El recurso a los controles de capital fue frecuente, minimizó la ocurrencia de crisis financieras y acompañó políticas que permitieron una reducción histórica de la desigualdad (Ocampo, 2017).

Bretton Woods se reforzó con la creación de dos instituciones globales que aportaban estabilidad. El Fondo Monetario Internacional (FMI) suplía de liquidez si un país tenía dificultades para refinanciar su déficit comercial, y el Banco Mundial promovía el desarrollo con la idea de reducir las asimetrías entre países y evitar la acumulación de desequilibrios (Skidelsky, 2018). Además, el sistema reposaba sobre la centralidad económica de Estados Unidos, que actuaba de acreedor internacional. Sin embargo, a principios de 1970, la inflación derivada de la crisis del petróleo y de la guerra de Vietnam hizo insostenible la convertibilidad del dólar. El final de Bretton Woods propició una transformación profunda del sistema monetario internacional, con una transición hacia sistemas monetarios fiduciarios, tipos de cambio fluctuantes y un renovado impulso en favor de la libre movilidad del capital.

La liberalización financiera empezó en EE.UU. y se extendió como condición de membresía de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y con la proliferación de los Tratados de Libre Comercio (TLC) firmados por EE.UU. (Ocampo, 2016). Desde finales de los años setenta la economía mundial ha vivido un intenso proceso de integración económica y de globalización financiera. En la Figura 1, el panel izquierdo representa la apertura comercial, con la suma de importaciones y exportaciones como porcentaje del PIB, que pasó del 30% a principios de 1970 hasta su pico por encima del 60% antes de la gran crisis financiera. El panel derecho representa la integración financiera, mostrando el índice de Chinn e Ito (2006), que condensa distintas regulaciones de la balanza de capitales (medida *de jure*), y la suma de activos y pasivos extranjeros como

ratio del PIB (medida *de facto*). Ambas muestran un aumento estructural desde los años ochenta hasta 2007. Tanto la apertura comercial como la integración financiera parecen haberse estancado desde la gran crisis financiera.

Figura 1. Apertura Comercial e Integración Financiera



Fuente: Elaboración propia a partir de “Apertura comercial como porcentaje del PIB”, de Our World in Data: <https://ourworldindata.org/grapher/trade-as-share-of-gdp>; Chinn-Ito Index de Chinn y Ito (2006), https://web.pdx.edu/~ito/Chinn-Ito_website.htm. Integración financiera como porcentaje del PIB de Lane y Milesi-Ferretti (2018).

Los TLC impulsaron una armonización de los regímenes regulatorios con el objetivo de reducir los costes de transacción asociados no solo a la movilidad de bienes, sino a la movilidad del capital a través de las fronteras. Las normas actuales de la OMC abarcan desde la inversión pública, los subsidios y las patentes, hasta los derechos de propiedad del capital extranjero o la regulación bancaria (Rodrik, 2011). Esta reducción en el margen de maniobra de los Estados se ha producido manteniendo la descentralización legislativa, es decir, sin el desarrollo paralelo de instituciones globales que compensaran la pérdida de capacidad de gobernanza de la economía. El resultado es que el capital financiero circula entre países sujeto a una capacidad legislativa fragmentada, que le permite optimizar costes vía arbitraje regulador. De esta manera, las regulaciones nacionales se vuelven interdependientes y, ante la falta de cooperación, el equilibrio competitivo se caracteriza por un exceso de desregulación.

Este desajuste entre el tamaño global del mercado y el tamaño del Estado-nación, responsable de mantener la estabilidad económica, se ha resuelto con profundos sesgos distributivos. El economista Dani Rodrik (2011) reformuló el trilema de la trinidad imposible en términos de economía política, resaltando los conflictos distributivos implícitos en la configuración institucional de cada sistema económico. Así, los elementos de la trinidad imposible podrían redefinirse, en términos políticos, como la imposibilidad de conjugar: a) la hiperglobalización; b) la soberanía legislativa nacional, y c) la posibilidad de llevar a cabo políticas redistributivas.

Bajo el prisma del trilema de Rodrik, el consenso político-económico de Bretton Woods combinaba la soberanía nacional y las políticas redistributivas, reprimiendo la integración financiera. La “hiperglobalización” que lo sustituyó combinaba la integración económica con la soberanía nacional, reduciendo el margen para la política macroeconómica y suponiendo una “camisa de fuerza dorada” para las políticas redistributivas (Friedman, 2000).

2.3. Las implicaciones distributivas de la globalización financiera

La globalización financiera ha venido facilitada por la reducción de los costes de transporte y telecomunicación, que ha propiciado la emergencia de empresas multinacionales que operan cadenas de valor globales (Baldwin, 2018). Esto ha supuesto, por un lado, un cambio estructural en el patrón geográfico de la actividad económica, con la industrialización de China y el sureste asiático y la pérdida del peso industrial de Occidente, y, por otro, una redistribución del ingreso

global, con un aumento de los ingresos de la mitad más pobre de la población mundial, concentrada en los países emergentes, una caída de ingresos de la clase media y trabajadora occidental, mientras que el 1% más rico ha capturado la mayor parte de las ganancias de la globalización (Lakner y Milanovic, 2013).

Algunas narrativas atribuyen la mejora de las condiciones de vida en los países emergentes a su integración en las cadenas de valor globales (Roberts y Lamp, 2021). Sin embargo, la liberalización financiera que acompañó la apertura comercial supuso también la entrada de flujos de capital extranjero que aumentaron su endeudamiento externo. Cuando la deuda está denominada en moneda extranjera, una “parada súbita” en el sentido de los flujos financieros puede iniciar un ciclo vicioso de pérdida de valor de la divisa, que encarece la obtención de fondos para refinanciar deudas y pagar importaciones, empeorando la situación económica y provocando aún más huidas de capital (Calvo, 1998). En efecto, las liberalizaciones de la balanza de capitales de los años ochenta propiciaron una serie de crisis financieras en el Sureste Asiático y en Latinoamérica en los años noventa.

La realidad es que la suerte económica de los países en desarrollo en la globalización ha sido dispar. Tras las crisis financieras de los noventa, algunos países como Chile, Colombia, Malasia y Tailandia implementaron controles de capital, recuperando el margen de maniobra política que sostuvo sus trayectorias de éxito (Erten *et al.*, 2021). Países como China han intervenido intensamente en el mercado de divisas para reducir el tipo de cambio y subsidiar a su sector exportador. En países como Corea del Sur, la apertura comercial se acompañó de una política industrial que garantizaba la participación doméstica en los rendimientos de la inversión internacional y su reinversión orientada a cerrar la brecha tecnológica y a mejorar su ventaja comparativa. Estas políticas han impulsado el desarrollo económico por la vía de aumentar, no de reducir, los costes de transacción asociados a las fronteras (Rodrik, 2017).

En otros países, la apertura económica no tuvo el mismo impacto. La integración comercial dismantló la industria joven en los países donde la técnica local era demasiado primitiva para ser competitiva en el mercado mundial. Cuando el desarrollo tecnológico se caracteriza por las economías de escala y alcance, la ventaja comparativa es dinámica y la estructura productiva es endógena a los cambios en la competitividad exterior. La entrada de flujos financieros genera presiones inflacionarias, aumentando el tipo de cambio efectivo real, reduciendo la competitividad y sesgando la estructura productiva hacia el sector no exportador, con menos externalidades tecnológicas. En ausencia de po-

líticas industriales y de regulación financiera, esta “enfermedad holandesa” produce una dependencia del camino que atrapa a los países en trampas de pobreza (Yépez, 2021).

En Occidente, la pérdida de peso del sector industrial, ligado a la sindicación, a la movilidad social y al empleo de calidad, ha tenido consecuencias para la desigualdad. Bajo la amenaza de deslocalización de la actividad económica, la remuneración del trabajo se ha situado a escala global, sustrayéndola de la negociación colectiva mediada por el Estado y suscitando una compresión competitiva de los salarios. A nivel legislativo, los TLC han sido capturados por intereses rentistas y han cristalizado el poder asimétrico entre capital y trabajo (Rodrik, 2017). Estos y otros factores como la digitalización y la financiarización han favorecido la concentración empresarial y el poder de mercado de las empresas. El resultado ha sido el desacople de los salarios y la productividad (Bivens y Mishel, 2015) y la caída de la participación de las rentas del trabajo en el PIB (Karabarbouis y Neiman, 2014).

Finalmente, la carrera competitiva hacia la desregulación y las prácticas de optimización fiscal de las empresas ha favorecido la concentración del capital financiero mundial en países donde su imposición y su regulación son mínimas. La reducción de la presión impositiva sobre el capital global ha obligado a los Estados a elevar la presión fiscal sobre partidas más inelásticas como el consumo o los salarios para mantener el gasto fiscal. Dado que los salarios son la principal fuente de ingresos de la parte baja de la redistribución, para quien el consumo supone un porcentaje más elevado de su gasto, esto reduce la progresividad del sistema impositivo. La globalización financiera no solo ha incrementado la desigualdad de la renta primaria, sino que ha minado la capacidad de los Estados para amortiguarla.

2.4. *La necesidad de regulación financiera*

La teoría que justificó la liberalización financiera se basaba en las ganancias del comercio. La predicción era que los flujos de capital fluirían desde los países ahorradores hacia los países con necesidades de financiación, beneficiando a ambos. Además, la disciplina del mercado domesticaría la tentación intervencionista del sector público, incentivando una inversión extranjera que promovería la transferencia tecnológica y el desarrollo económico de los países receptores (Obstfeld y Rogoff, 1996). Sin embargo, la realidad es que la liberalización financiera ha tenido un impacto insignificante en el crecimiento eco-

nómico, mientras que ha contribuido a un aumento significativo de la desigualdad (Furceri *et al.*, 2019).

La globalización ha provocado un aumento estructural de las posiciones internacionales de inversión, es decir, de las posiciones acreedoras y deudoras cruzadas entre países (Piketty, 2014). El exceso de endeudamiento exterior tiene consecuencias negativas para la estabilidad macroeconómica y financiera (Reinhart y Rogoff, 2009). En una recesión, las liquidaciones forzosas de los inversores endeudados presionan a la baja el tipo de cambio y el valor de los activos financieros. Esto reduce el valor de los balances de otros inversores, amplificando los problemas de solvencia (Krugman, 1999). Como advierte la trinidad imposible, la flexibilidad de los tipos de cambio amortigua las fluctuaciones de demanda agregada, pero genera a su vez ampliaciones de balance, y el ajuste *ex-post* vía tipos de interés actúa en direcciones opuestas en relación con la estabilidad macroeconómica y la estabilidad financiera.

En este sentido, la regulación de los flujos financieros actúa de amortiguador *ex-ante*, mitigando la disyuntiva de la política económica (Farhi y Werning, 2014). Los controles de capital contracíclicos introducen una brecha entre cambios en el tipo de interés y en el tipo de cambio, aumentando la independencia de la política monetaria (Erten *et al.*, 2021). Además, la soberanía monetaria no es una categoría absoluta, sino un continuo que depende de aspectos como la divisa de endeudamiento externo, la dependencia de las importaciones o la posición de inversión internacional. Cuanto mayor es la integración financiera, más interdependencia hay entre la política monetaria en EE.UU. y la del resto de países. Por ello, Rey (2015) argumenta que el trilema se reduce a un dilema, y que cierta regulación de los flujos de capital es necesaria para tener un margen de soberanía monetaria que permita llevar a cabo políticas contracíclicas. Además, no solo es necesario domesticar la elasticidad de los flujos de capital, sino hacerlo de forma coordinada (Korinek, 2017).

La crisis financiera suscitó un replanteamiento del uso de los controles de capital (Ostry *et al.*, 2011). En su revisión del marco de gestión de los flujos financieros, el FMI reconoció que la liberalización de la balanza de capitales comporta riesgos para la estabilidad y que la regulación financiera es necesaria para amortiguar las entradas de flujos calientes y las paradas súbitas, junto con otras políticas macroprudenciales y contracíclicas (IMF, 2012)⁴. Otros terrenos legis-

⁴ Aun así, la visión institucional del FMI solo contempla restricciones a los flujos entrantes y únicamente como medida de último recurso, y no como herramienta estabilizadora (Gallagher y Ocampo, 2013).

lativos como la fiscalidad también inciden indirectamente en la elasticidad de los flujos de capital. Por ejemplo, un Impuesto sobre Transacciones Financieras como el propuesto por la Comisión Europea en 2011 no tiene finalidad recaudatoria, sino que busca reducir la volatilidad de los flujos financieros.

La respuesta a la crisis financiera en forma de austeridad puso de manifiesto los límites democráticos de una globalización basada en la liberalización de los flujos de capital y la reducción de la soberanía de los Estados sin contrapartidas en la gobernanza mundial. Desde entonces, la tendencia global apunta a una reversión de la integración económica y a la reintroducción de herramientas de control financiero. Sin embargo, en la UE esta tendencia es difícil de conjugar con un mercado integrado basado en la libre movilidad del capital y, en la zona euro, en ausencia de ajustes en el tipo de cambio. En la UE el desajuste entre el mercado y el alcance limitado de los Estados debería resolverse con un desarrollo institucional a escala continental que reforzara y complementara la capacidad de estabilización económica de los Estados, limitada por la integración financiera.

3. El experimento político incompleto de la Unión Europea

En el proceso de globalización, la UE es una excepción en el sentido de que la integración económica se ha acompañado de la creación de instituciones del alcance del mercado. Sin embargo, su diseño institucional sigue incompleto, con carencias estructurales que condicionan el desempeño de la economía y que comprometen su estabilidad ante las crisis. A pesar de los fondos de cohesión y desarrollo, las asimetrías persistentes entre países han propiciado la acumulación de desequilibrios, y la descentralización legislativa en ciertas materias sigue incentivando dinámicas de devaluación competitiva. La crisis financiera puso de manifiesto la ausencia de mecanismos para compartir riesgos, que amplificó el *shock* y su impacto asimétrico, y también las dificultades de intentar compensar estas carencias con acuerdos multilaterales en plena crisis.

Las políticas de austeridad ahondaron la crisis y subrayan la camisa de fuerza de los trilemas explicados en la sección anterior. La doble recesión europea en 2008 y en 2011 solo empezó a mitigarse con el anuncio del entonces presidente del BCE, Mario Draghi, de hacer todo lo necesario (“*whatever it takes*”) para evitar una descomposición de la zona euro en 2012, y con la expansión cuantitativa, iniciada en 2015. Desde entonces, el desarrollo de capacidad institucional se ha ido apla-

zando indefinidamente ante la falta de compromiso político, fiando la estabilidad a políticas monetarias que se diseñaron como extraordinarias, pero que han adquirido un carácter permanente con escasa base legal. En contraposición, la respuesta a la pandemia ha supuesto un cambio de rumbo, con mecanismos que, si se consolidan, mejorarían la articulación de la gobernanza europea.

3.1. Integración europea y áreas monetarias óptimas

La UE es un mercado único que se asienta sobre la libre movilidad del capital, de bienes, de servicios y de personas. Estas cuatro “libertades” prohíben a los Estados discriminar al capital, los bienes, los servicios y las personas de otros Estados de la Unión, que deben ser tratados en igualdad de condiciones con los nacionales. Además, en la zona euro, 19 países comparten una sola divisa, que implica un solo tipo de cambio y un solo tipo de interés. El Tratado de la Unión Europea (Maastricht) estableció unos criterios para alinear ciclos económicos, finanzas públicas y diferenciales de inflación de los países del euro, con el objetivo de minimizar el impacto de las asimetrías.

El mercado único tiene ventajas para sus participantes. Las empresas pueden operar en un mercado mucho mayor que el doméstico con una carga administrativa mínima, lo que les permite explotar economías de escala, aumentando el potencial de crecimiento. La estabilidad del tipo de cambio reduce el riesgo cambiario, y favorece el comercio y la inversión extranjera. La unión monetaria reduce costes financieros al disponer de liquidez y emitir deuda en una divisa con estatus de reserva internacional. Sin embargo, una unión monetaria es la versión extrema de un tipo de cambio fijo, el segundo elemento de la trinidad imposible. La integración monetaria implica prescindir de dos herramientas de ajuste económico: el tipo de cambio y el tipo de interés.

Supongamos que dos países, A y B, están en equilibrio comercial y gozan de pleno empleo. Un desplazamiento de demanda de A a B abrirá un desequilibrio en sus balanzas de pagos, con un déficit que generará desempleo en A y un superávit que generará inflación en B. Si los precios en B suben y/o se aprecia su tipo de cambio, se puede restablecer el equilibrio sin necesidad de una recesión en A (aunque A será más pobre porque sus importaciones son más caras). Pero si A y B comparten una sola divisa el tipo de cambio no puede ajustarse. Ante un *shock* asimétrico, los países tienen necesidades de liquidez diferentes. El Banco Central común se encuentra ante una disyuntiva: combatir el desempleo en A o la inflación en B. Cuanto más reprima el banco central la inflación

en B, más importante será el ajuste necesario en A en términos de desempleo para restablecer el equilibrio (Mundell, 1961). Los tratados adjudican al BCE un único mandato: controlar la inflación. Esto sesga su actuación en favor de los países con superávit comercial e imprime una tendencia recesiva en los países con déficit.

La teoría sobre áreas monetarias óptimas establece algunos requisitos que deben cumplir los países para reducir su exposición y facilitar el ajuste ante *shocks* asimétricos. Uno de ellos es la libre movilidad de trabajadores desde zonas con desempleo a zonas con más demanda de trabajo. La UE cumple (parcialmente) este requisito. Sin embargo, los flujos migratorios intraeuropeos son demasiado bajos para amortiguar las divergencias económicas entre países⁵ (Jager y Hafner, 2013). Otros requisitos prescriben una estructura productiva diversificada y similar entre países, para absorber mejor los *shocks* y responder a ellos de manera parecida, y contar con mecanismos que faciliten el ajuste compensando desequilibrios y compartiendo riesgos, como un sistema de transferencias fiscales automáticas y un tesoro común (Baldwin y Wyplosz, 2006). La UE falla en ambas.

3.1.1. La UE en tiempos normales

La creación del mercado único en 1993 impulsó la integración económica intraeuropea. Actualmente, la apertura comercial de los países de la UE es muy superior a la media mundial, y de media, unos dos tercios de las exportaciones nacionales se dirigen a otro país comunitario (Comisión Europea, 2019). La mayoría de estudios concluyen que la pertenencia a la UE ha sido beneficiosa para sus miembros, aunque con importantes diferencias entre ellos y la excepción notable de Grecia. De media, se calcula que la renta per cápita fue un 10% superior a lo que habría sido sin integración económica, en los primeros 10 años después de entrar en la UE (Campos *et al.*, 2019).

Sin embargo, la introducción del euro no supuso tanto un impulso comercial sino un impulso de integración financiera, con un aumento de los flujos de capital transfronterizos y de las posiciones cruzadas de inversión internacional, que estarían detrás de los desequilibrios intraeuropeos en las balanzas de pagos (Schmitz y Von Hagen, 2011). Además, la unión monetaria aumentó el grado de especialización en la estructura productiva de los países (Persson, 2011). La en-

⁵ Sin considerar, por otro lado, el coste emocional para las personas que migran.

trada masiva de flujos financieros que propició el euro en los países periféricos apreció su tipo de cambio efectivo real, reduciendo su competitividad y desplazando los recursos productivos hacia sectores domésticos de menor valor añadido (Montecino, 2022).

España es un ejemplo paradigmático de esto. En España, la integración europea marca un proceso de desindustrialización a través de dos *shocks*: uno, porque el tejido industrial era menos competitivo respecto del norte de Europa, y otro, porque los costes laborales eran más elevados respecto a Europa del Este, después de las sucesivas ampliaciones. En los primeros años de integración monetaria, este patrón de especialización en sectores de bajo valor añadido se consolidó con la entrada de flujos financieros, que sesgó los recursos productivos hacia el turismo y el sector inmobiliario, alimentando una burbuja. La balanza por cuenta corriente y la posición de inversión internacional desarrollaron déficits estructurales. En ausencia de moneda única, la necesidad de generar ingresos en divisas para satisfacer la deuda externa impone un límite al endeudamiento, pero la unión monetaria relajó estas restricciones. Antes del estallido de la crisis, en 2008, el déficit por cuenta corriente en España era de aproximadamente el 10% del PIB.

Las leyes de competencia y la integración monetaria contribuyen a que los diferenciales de productividad se traduzcan en divergencia económica entre países. Sin Unión Económica, los países con empresas menos productivas podrían compensar su desventaja competitiva con aranceles o subsidios. Sin unión monetaria las divisas de los países con superávit comercial tenderían a apreciarse y los países menos competitivos podrían devaluar su moneda y estimular las exportaciones. Aun sin ajustes en el tipo de cambio nominal, la inflación diferencial, que debería ser superior en los países con superávit, contribuiría a ajustar el tipo de cambio efectivo real, pero la política deflacionaria deliberada de países como Alemania, que ha obstruido su crecimiento salarial, y la entrada de flujos financieros en la periferia, ha impedido el reequilibrio (Montecino, 2022).

Sin mecanismos que compensen los diferenciales de productividad, los desequilibrios se consolidan y los países con superávit acumulan cada vez más derechos financieros sobre los ingresos futuros de los países deficitarios a través de su endeudamiento. Para evitar esta situación, los países intentan tener una posición de superávit recurriendo a otras maneras de abaratar los costes de producción para permanecer competitivos y atraer actividad económica, como por ejemplo las devaluaciones salariales y el *dumping* fiscal.

En el caso de las devaluaciones salariales, los menores costes laborales pueden estimular las inversiones, pero a costa de reducir la demanda de consumo.

En el contexto de una economía integrada, las externalidades de demanda sesgan esta disyuntiva en favor de reducir los salarios para contener el déficit exterior. Sin embargo, si todos los países intentan atraer inversión, pero ninguno estimula su consumo, el exceso de capacidad instalada provocará estancamiento (Blecker y Razmi, 2008; Onaran y Galanis, 2012). De hecho, la pérdida de potencial de crecimiento, agudizada por las políticas de austeridad, ha dejado rezagada a la UE tanto en músculo industrial como en liderazgo tecnológico frente a EE.UU. y China.

En cuanto a la fiscalidad, los tratados europeos la consideran una competencia exclusiva de los Estados. Que cada Estado tenga discrecionalidad para decidir el impuesto corporativo sobre un capital que circula libremente por la Unión incentiva dinámicas de evasión fiscal que generan importantes pérdidas recaudatorias⁶. De hecho, cinco miembros cumplen con los propios criterios de la Unión para designar a países extracomunitarios como paraísos fiscales (Langerock, 2019)⁷. Además, aprobar legislación europea en esta materia requiere unanimidad en el Consejo Europeo, de manera que cualquiera de los países que son de facto paraísos fiscales tiene capacidad de veto. Este ha sido el obstáculo que ha impedido establecer una Base Consolidada Común para el Impuesto de Sociedades (BICCS), una medida propuesta por la Comisión Europea en 2011, que contribuiría a acabar con la desregulación competitiva y con la evasión fiscal, solucionando dos importantes fallos de mercado. El tipo medio estatutario de sociedades para los países europeos ha caído 15 puntos en los últimos 25 años.

La competencia a la baja en materia laboral y fiscal supone un problema de acción colectiva, porque la integración implica que las decisiones de cada país tienen un impacto sobre los demás que no se tiene en cuenta en la legislación nacional. Las políticas de devaluación interna para mantener la competitividad empobrecen a los países y aumentan la desigualdad. Como se concluía en la segunda sección, conjugar la integración financiera con la soberanía legislativa de los Estados configura un régimen poco propicio para las políticas redistributivas.

A decir verdad, la UE ha desarrollado instrumentos para reducir las diferencias económicas entre países. Entre 2014 y 2020, se desembolsaron 461.000 millones de euros, un tercio del presupuesto europeo, para las políticas de co-

⁶ Tørsløv *et al.* (2018) calculan que la evasión fiscal en el impuesto de sociedades genera pérdidas de hasta un 29% del total de la recaudación de ese impuesto en Alemania, un 26% en Francia, un 20% en Italia y un 16% en España. Los datos se pueden encontrar en <https://missingprofits.world/>.

⁷ Luxemburgo, Irlanda, Países Bajos, Malta y Chipre.

hesión⁸, que han supuesto un apoyo importante para las regiones⁹. Gracias al acuerdo alcanzado durante la pandemia, estas partidas han aumentado en el presupuesto 2021-2027, con un total de 1.203.000 millones de euros (426.700 del presupuesto y 776.500 del fondo NGEU). Es importante que este aumento no sea coyuntural. Las políticas de cohesión facilitan la convergencia entre países, contribuyen a reducir los desequilibrios y reparten los beneficios de una integración a la que todos contribuyen. Además, estimulan el crecimiento, entre otras razones porque compensan las externalidades de demanda que sufren los países deficitarios, y lo hace a cargo de los países con superávit, que son sus principales beneficiarios.

A pesar de ello, predominan las fuerzas centrífugas que empujan a la divergencia. La Figura 2 en la página siguiente muestra dos medidas de competitividad, el coste laboral unitario (panel izquierdo) y el tipo de cambio efectivo real (panel derecho) para los países de la zona euro. Desde la introducción del euro, el coste laboral unitario de Alemania ha crecido por debajo del resto de países (excepto Portugal y Grecia debido al fuerte ajuste tras la crisis). Su tipo de cambio efectivo real ha caído, de manera que el euro está infravalorado para las condiciones económicas de Alemania, y sobrevaluado para países como España.

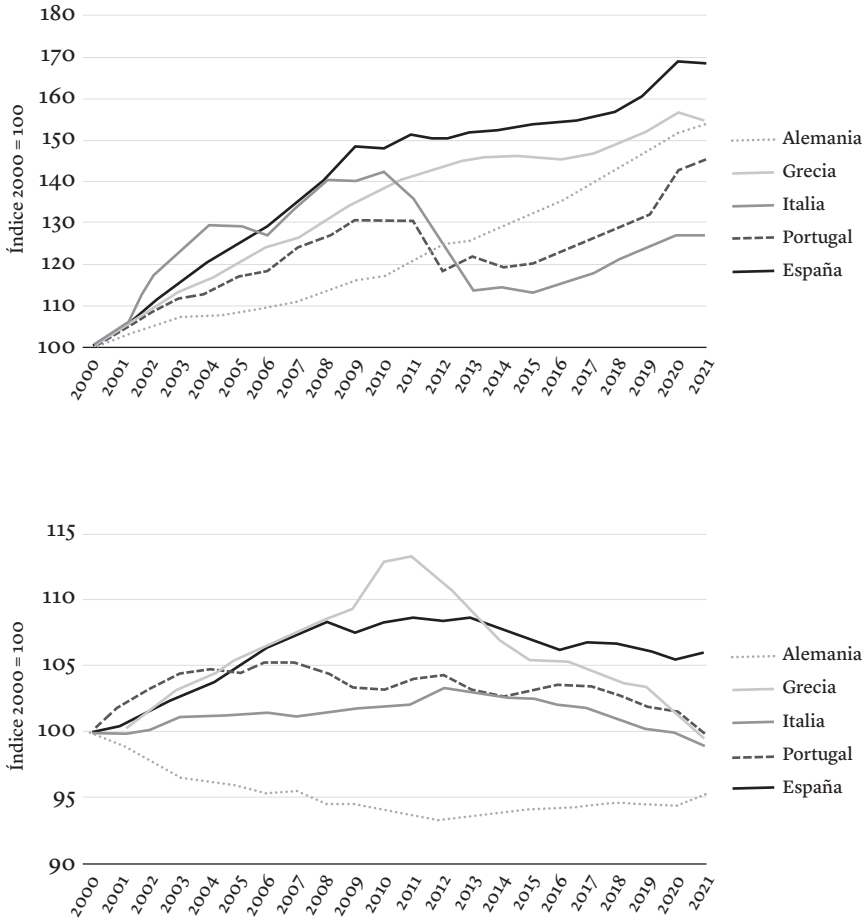
3.1.2. La UE en tiempos de crisis

Más allá de la dificultad estructural de convergencia, la arquitectura institucional europea falla especialmente en momentos de crisis. Las ganancias del comercio que se persiguen al apostar por la integración como motor de crecimiento se fundamentan en la especialización basada en la ventaja comparativa. Pero esto configura regiones que difieren en su estructura económica y responden de manera diferente a los *shocks*, causando asimetrías tanto en los costes de las crisis —en relación a las caídas del PIB y del empleo— como en la capacidad de los Estados para hacerles frente. Para aprovechar las ventajas de la integración y mitigar la amplitud y el coste de los ciclos económicos, son necesarios mecanismos que permitan compartir los riesgos de la especialización productiva (Díaz, 2020).

⁸ Fondos Estructurales y de Inversión, como los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo, los Fondos de Cohesión o los Fondos Agrícolas y de Desarrollo Rural.

⁹ Por ponerlo en perspectiva, se calcula que las transferencias del Oeste al Este de Alemania para apoyar la reunificación durante los primeros 20 años tras la caída del muro de Berlín fueron de unos 100.000 millones de euros anuales (Sinn, 2007).

FIGURA 2. Coste Laboral Unitario y Tipo de Cambio Efectivo Real

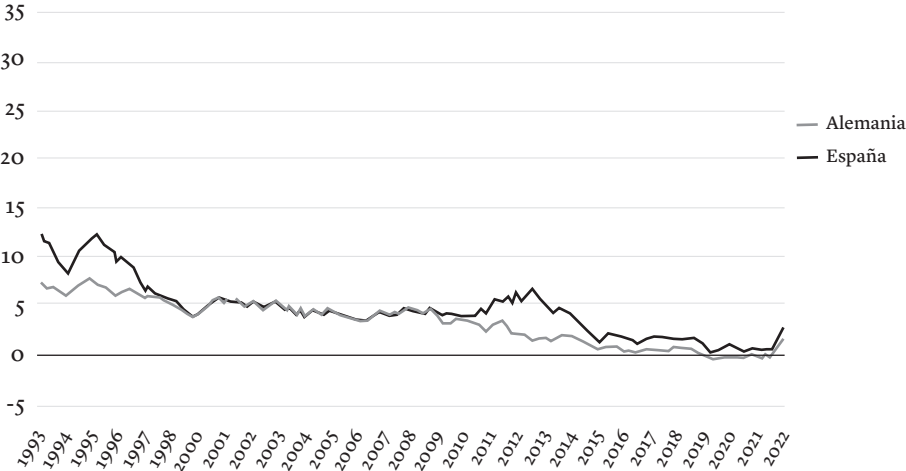


Ante una crisis, los Estados disponen de dos herramientas contracíclicas: la política monetaria y la política fiscal. En la zona euro, la política monetaria está delegada en el BCE, que atiende a 19 situaciones diferentes con un solo tipo de interés. La política fiscal es responsabilidad de los Estados. Dada la ausencia de capacidad fiscal central y de bonos de deuda común, cada Estado financia los estabilizadores automáticos emitiendo sus propios bonos. De esta manera, la respuesta asimétrica de las economías europeas ante las crisis se convierte

en diferenciales en el coste de la deuda pública. Los Estados más afectados y con menor capacidad de respuesta son los que pagan más por endeudarse. El aumento de la prima de riesgo y las pérdidas de capital hacen que el rendimiento de sus bonos sea procíclico, poniendo en entredicho la transmisión de la política monetaria y constriñendo el uso de los estabilizadores automáticos (Schnabel, 2020).

A diferencia de un país con soberanía monetaria, la deuda pública en la zona euro es equivalente a una deuda externa, porque se emite en una divisa que los países no controlan (Eichengreen *et al.*, 2005). La ausencia de un banco central que actúe de prestamista de última instancia merma la capacidad de los Estados de defender su solvencia, y confiere a los mercados financieros un poder desorbitado sobre su sostenibilidad (De Grawe, 2012). Ante las dudas sobre la solvencia de un país, los mercados exigen tipos de interés más altos y especulan con su bancarrota, elevando el riesgo de impago en un círculo vicioso inestable. Este círculo vicioso caracterizó los mercados de deuda soberana europea durante la crisis. Como muestra la Figura 3, con la introducción de la moneda única, el rendimiento de los bonos públicos convergió, pero volvió a divergir rápidamente de 2008 en adelante.

FIGURA 3. Tipo de interés del bono público a 10 años



Fuente: Elaboración propia a partir de ECB Statistical Data Warehouse, serie mensual “Long-term interest rate for convergence purposes” de la base de datos Interest Rate Statistics (2004, EU Member States & ACCBs).

El círculo vicioso de inestabilidad en el mercado de bonos soberanos se amplifica a través del sector bancario. Los balances de los bancos tienen un “vínculo diabólico” con las finanzas públicas. Los bonos soberanos son una parte importante de sus activos, mientras que parte de sus pasivos tiene cobertura del Estado a través de fondos de garantía de depósitos. A raíz de la gran crisis financiera, varias entidades financieras de la zona euro entraron en riesgo de insolvencia y este riesgo se trasladó al sector público, que absorbió sus pasivos morosos. La consiguiente huida de capitales de los mercados de bonos hundió el valor de los balances de los bancos, aumentando su riesgo de insolvencia. En países como Irlanda, Portugal y España, el coste del apoyo a bancos en dificultades se sumó al ya elevado coste de los estabilizadores automáticos para hacer frente a la crisis¹⁰.

Por si esto fuera poco, en 2010 se llevó a cabo una fuerte revisión de las cuentas públicas griegas, revelando una situación al borde de la bancarrota que ponía en riesgo a todo el sistema financiero continental. Pero la UE no disponía de una herramienta para hacerle frente. Ese mismo año se creó el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (EFSF), convertido en el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) en 2013¹¹, para apoyar a países con difícil acceso a los mercados financieros. Entre 2010 y 2016, el EFSF/MEDE, junto a la Comisión Europea y al FMI, proveyó de asistencia financiera a Irlanda, Portugal, Grecia y Chipre bajo su programa de ajuste macroeconómico, y a España bajo el programa de recapitalización bancaria indirecta¹². Diez años después España apenas ha recuperado un 10% de los fondos que transfirió al sistema bancario en apoyo a su solvencia (*Cinco Días*, 2022).

La contrapartida a recibir asistencia financiera fue la obligación de implementar un programa de ajuste. La lógica de la condicionalidad macroeconómica asume que las dificultades de financiación de un país se derivan de la falta de frugalidad presupuestaria, y su solución es una consolidación fiscal y una devaluación competitiva para cerrar el doble déficit fiscal y exterior. Este diagnóstico es erróneo. Primero, la liberalización financiera genera inestabilidad incluso en países cuya gestión fiscal es frugal, particularmente si tienen que asumir pasivos del sector financiero¹³. En segundo lugar, el sistema financiero no es racional, sino que se

¹⁰ Estos países no solo sufrieron una crisis financiera, sino también el estallido de una burbuja inmobiliaria. En consecuencia, la gravedad de la crisis fue mucho más profunda, y así lo reflejaron sus déficits públicos: -11,3% del PIB en España en 2009, -11,4% en Portugal en 2010 y un bestial -32,1% en Irlanda en 2010.

¹¹ El MEDE no es un instrumento de la UE, sino un acuerdo intergubernamental de los países de la zona euro.

¹² La Tabla 1 del apéndice detalla las cantidades y la cronología de los paquetes de asistencia financiera.

¹³ En España la deuda pública era del 35% del PIB en 2008; Italia acumula superávits primarios desde antes de su entrada en el euro, a excepción del año 2009.

caracteriza por equilibrios múltiples y pánicos especulativos que amplifican la inestabilidad y se retroalimentan. Además, el tipo de interés de algunos Estados no refleja su solvencia sino la presencia de externalidades, concentrando el riesgo de fragmentación de la zona euro (De Grawe, 2012).

El mandato de la consolidación fiscal también subyace al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que restringe el déficit público (3% del PIB) y la deuda pública (60% del PIB)¹⁴. El brazo correctivo del PEC establece que los Estados deben reducir la deuda pública en exceso del 60% del PIB a un ritmo anual del 5%, sin atender el contexto económico. Pero si la consolidación fiscal aumenta la recesión, la deuda pública se vuelve más, no menos, insostenible¹⁵. Cuando este “mal equilibrio” se impone a un Estado, la estabilidad financiera de otros países también se ve afectada por efectos de segunda ronda (Azerki *et al.*, 2011). En efecto, la consolidación tras los rescates empeoró las condiciones económicas y la solvencia de los Estados con dificultades financieras, y causó una doble recesión en la zona euro.

La inestabilidad financiera no remitió hasta que Mario Draghi aseguró en 2012 que haría todo lo necesario para salvar el euro, anunciando un instrumento de compra de bonos en el mercado primario, sujeto a condicionalidad. Este nunca ha sido usado, pero permitiría al BCE actuar como prestamista de última instancia si la viabilidad del euro se pone en entredicho. El anuncio calmó a los mercados, pero la política fiscal siguió siendo demasiado restrictiva hasta la expansión cuantitativa en 2015, por fin libre de condicionalidad¹⁶. La expansión cuantitativa se diseñó para que fuera simétrica y limitada¹⁷, pero proporcionó el margen financiero suficiente para que los Estados periféricos, con la excepción de Grecia¹⁸, apoyaran fiscalmente su recuperación.

¹⁴ Esta norma arbitraria fue establecida en el Tratado de Maastricht y todos los países la han incumplido, porque el balance fiscal cíclico no responde a criterios morales sino a la necesidad de estabilizar la economía.

¹⁵ Otro elemento procíclico del PEC es el cómputo del déficit basado en el “*output* potencial”, un constructo teórico no observable que a la práctica se estima con una media ponderada de las observaciones pasadas, de manera que varios años seguidos de recesión reducen el *output* potencial y cuando se recupera el crecimiento enseguida se puede considerar que la economía se está sobrecalentando (Heimberger y Kapeller, 2017).

¹⁶ La expansión cuantitativa en EE.UU. había empezado siete años antes, en 2008.

¹⁷ En el programa de compra de activos públicos (PSPP), la cartera de bonos soberanos debe ser proporcional a la participación de capital de cada país en el BCE. Además, estas compras se producen en los mercados secundarios y no pueden superar el 30% en cada subasta, ni el 30% del total de activos en circulación.

¹⁸ Grecia no tenía un problema de liquidez sino de solvencia. A pesar de las cuantiosas transferencias financieras y de la reestructuración de su deuda, la condicionalidad macroeconómica draconiana impuesta sobre el país hundió su PIB, que es un 30% inferior a los niveles anteriores a la crisis.

Aparte de la política monetaria, la UE ha intentado mejorar su marco regulatorio ante las crisis financieras con un proyecto de Unión Bancaria de tres pilares: supervisión, resolución y seguro comunes. En los primeros dos elementos se han producido avances significativos, aunque los Estados siguen siendo los principales responsables de absorber los costes de la insolvencia de los bancos nacionales¹⁹. Además, el balance contable de los bancos sigue sin consolidarse a nivel europeo, de manera que pueden eludir la absorción de pérdidas de sus filiales transfronterizas. Finalmente, el tercer pilar, el Fondo Europeo de Garantía de Depósitos (EDIS), que supondría un auténtico estabilizador automático, está estancado y tiene pocos visos de prosperar (Sánchez-Barríos, 2020).

De todas las lecciones de la crisis de la zona euro, los Estados se han centrado en el vínculo diabólico entre sector público y sector financiero, sin entender que han configurado una unión monetaria intrínsecamente inestable, que exige contener las presiones procíclicas de los flujos financieros y reforzar los mecanismos estabilización macroeconómica. Las dinámicas de amplificación financiera constriñen los estabilizadores automáticos de los Estados y alargan las recesiones en el tiempo. Por este motivo, la disyuntiva entre reducir o compartir el riesgo es falsa: compartirlo es reducirlo. La Unión debe compensar la pérdida de capacidad estatal con estabilizadores automáticos europeos y con dispositivos para cortocircuitar las dinámicas de amplificación financiera. Esta sería la tarea de una Unión Fiscal.

3.2. La crisis de la COVID-19 y la respuesta europea

A diferencia de lo sucedido en el periodo 2008-2012, la respuesta económica de la UE a la crisis derivada de la pandemia fue histórica y sin precedentes. El BCE anunció casi de inmediato un programa de compra de bonos soberanos, a través del cual ha adquirido activos por valor de 1,8 billones de euros. La Comisión Europea apostó por una política fiscal expansiva, activando la cláusula de escape del PEC, y subsidiando una parte de los estabilizadores automáticos nacionales. Por su parte, el Consejo y el Parlamento Europeo acordaron, entre el Marco Financiero Plurianual y el paquete de estímulo post-COVID-19, el Fondo de Nueva Generación (NGEU), la mayor movilización de dinero europeo hasta la fecha: otros 1,8 billones de euros, un 10% del PIB anual de la UE, a gastar en siete años.

¹⁹ Con este propósito se está estudiando la reforma del MEDE.

Estos acuerdos suponen una innovación en la gestión macroeconómica de las crisis en la UE. En materia fiscal, un 46,7% del paquete principal del NGEU, el Fondo de Recuperación y Resiliencia, dotado con 724.000 millones de euros, son transferencias fiscales distribuidas asimétricamente, financiadas con bonos europeos, y sin condicionalidad macroeconómica²⁰. El instrumento de Apoyo para mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE), con una envolvente de hasta 100.000 millones de euros, es un crédito para que los Estados financien las prestaciones por desempleo a coste significativamente inferior al tipo de interés que podrían obtener individualmente en los mercados de capital²¹. Aunque ninguna de las partidas consiste en transferencias directas a la ciudadanía sin pasar por el balance de los Estados, sí permiten compartir y reducir el coste de las políticas contracíclicas estatales, apoyando la estabilización de la economía europea.

Sin embargo, el NGEU no es un estímulo añadido, sino un sustituto del Pacto Verde Europeo que la Comisión Europea había anunciado antes de la pandemia para promover una reconversión industrial digital y verde. Además, la política industrial europea tiene varios obstáculos. Por un lado, se centra en subsidiar el riesgo de la inversión privada, confiando en su iniciativa mercantil, a través de instrumentos de garantía financiera que trasladan los pasivos de esas operaciones al balance del sector público. Esto impide a la inversión pública incidir en fallos de coordinación, generar adicionalidad y liderar la creación y dirección de los mercados a través de políticas de gasto y licitación (Rubio, 2018). Por otro lado, tras una década de austeridad que ha mermado la infraestructura pública, la capacidad de absorción y gestión de fondos de los Estados es limitada. Finalmente, las partidas destinadas a financiar y desarrollar bienes públicos europeos son exiguas.

En materia monetaria, el Programa de Compras de Emergencia Pandémica (PEPP) del BCE es otro instrumento de expansión cuantitativa, pero esta vez con la flexibilidad para atender a las necesidades de liquidez específicas de cada bono soberano²². El PEPP fue determinante para evitar que la crisis de la COVID-19 se convirtiera en una repetición de los círculos viciosos de inestabilidad financiera de 2010-2012. Su implementación asimétrica e inmediata garantizó las políticas de sostén de ingresos durante el confinamiento independientemente de la situa-

²⁰ Mientras que los 30.500 millones destinados a Grecia corresponden al 16,6% de su PIB, los 25.600 millones de Alemania son solo un 0,74% de su PIB. El progreso en la distribución de estos fondos se puede consultar en la siguiente página web: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/disbursements.html.

²¹ El progreso en la distribución de estos fondos se puede consultar en la siguiente página web: https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure_es.

²² Además, a diferencia del PSPP, considera los bonos soberanos griegos admisibles.

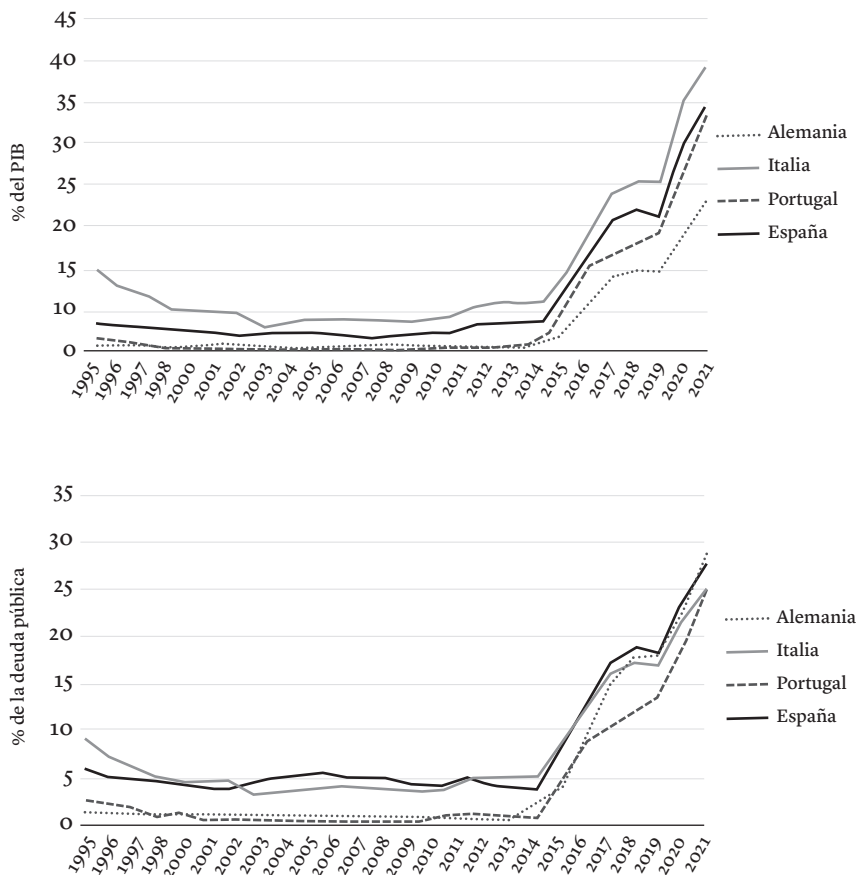
ción financiera de los Estados. Sin embargo, este instrumento carece de base legal en los tratados europeos. No es sostenible que la única fuente de estabilidad sea vulnerable a la discreción de la Junta Ejecutiva del BCE y a un desafío judicial. Esto responde a un exceso de responsabilidad del BCE a la hora de gestionar las crisis, pero la política monetaria no puede sustituir a una política fiscal que establezca el ciclo económico no solo en el tiempo, sino también entre regiones. La Figura 4 muestra la proporción de bonos públicos en el balance del BCE como porcentaje del PIB y de la deuda total.

Una condición necesaria para que la UE tenga capacidad de gasto es que también tenga capacidad de recaudación. Actualmente, su financiación depende en más del 80% de las contribuciones de los Estados, que se renegocian en cada presupuesto. La falta endémica de recursos propios de la UE se debe a la descentralización legislativa en materia fiscal, que se refleja en el historial de iniciativas fiscales estancadas por falta de unanimidad en el Consejo Europeo. Para hacer frente al vencimiento de los bonos emitidos para financiar el NGEU, se ha anunciado una ampliación de las fuentes de recaudación a través de impuestos ambientales (derivados del mercado de derechos de emisiones contaminantes y del ajuste de carbono en frontera) y de la transposición del acuerdo sobre fiscalidad internacional de la OCDE²³. Pero mientras la Unión no disponga de ingresos propios suficientes, no podrá diseñar mecanismos de gasto automático. Por ello, el NGEU está pensado como un fondo contingente para apoyar la recuperación tras la pandemia, mientras que el esfuerzo contracíclico ha recaído sobre los Estados (Brun, 2020).

No solo la UE carece de política fiscal contracíclica a nivel continental, sino que no tener instrumentos automáticos prolonga los tiempos de una respuesta negociada en un marco de gobernanza multilateral, y la elevada presencia de externalidades regulatorias, macroeconómicas y financieras conduce a dilemas del prisionero. En contraposición, la capacidad centralizada del BCE lo sitúa en una posición única para hacer prevalecer el interés común superior y de forma inmediata. La poca adecuación y el mal desempeño de algunos instrumentos de gobernanza europea, como el PEC o el MEDE, ante las necesidades para las que fueron diseñados, han abierto la puerta a su reforma. Está por ver si la solidaridad emergida en la respuesta a la COVID-19 fue excepcional o guiará un nuevo impulso de desarrollo institucional comunitario.

²³ En septiembre de 2021, la OCDE acordó un nuevo marco de imposición corporativa internacional para luchar contra la evasión fiscal que contiene dos pilares. El primero es un impuesto del 15% sobre los beneficios extraordinarios de las multinacionales que excedan los 750 millones de facturación global anual.

FIGURA 4. Bonos públicos en el balance del BCE



Fuente: Elaboración propia a partir de ECB Statistical Data Warehouse.

4. Un futuro de incertidumbre radical

En la década posterior a la crisis financiera parece haberse producido cierto reconocimiento de la naturaleza insostenible del modelo de crecimiento basado en la globalización financiera, instigando una interrupción en el ritmo de integración económica. Sin embargo, los cambios regulatorios han sido escasos y acotados al sistema bancario tradicional, sin atender a la financiarización de manera más amplia, que ha sido crucial en el aumento de la desigualdad. Los

déficits de gobernanza global se han pretendido subsanar con clubes de países ricos como el G-7 o el G-20, sin mecanismos redistributivos que compensen los desequilibrios entre países. Incluso con una política monetaria ultralaxa, el crecimiento raquítico y sin rumbo ya daba señales de agotamiento en 2019, cuando aún no se atisbaba la gravedad de la pandemia.

La COVID-19 acabó con el *impasse* tras la crisis financiera. Las medidas de confinamiento para frenar la pandemia produjeron una recesión súbita²⁴. Sin intervención pública, las externalidades y los fallos de coordinación que caracterizaban la situación sanitaria hubieran supuesto un coste inconcebible en vidas humanas. Sin embargo, a diferencia de la crisis anterior, el aumento decidido del gasto público permitió recuperar los niveles de empleo o de PIB en poco tiempo. La activación del arsenal del Estado convirtió la COVID-19 en testigo de su potencial para garantizar ingresos, movilizar recursos, amortiguar los *shocks* y dirigir los asuntos colectivos, por ejemplo, propiciando el desarrollo de vacunas en tiempo récord.

En paralelo al redescubrimiento del Estado, se hicieron patentes las carencias de un modelo de globalización sin mecanismos de redundancia productiva ni de autonomía estratégica. Con los confinamientos, las cadenas de producción organizadas con el único criterio de minimizar costes han sufrido múltiples problemas de suministros. La escasez de material sanitario al inicio de la pandemia y la invasión rusa de Ucrania y sus consecuencias para los precios energéticos subrayan la vulnerabilidad de la dependencia exterior en bienes esenciales. La transformación ecológica sugiere la necesidad de relocalizar parte de la actividad productiva para hacerla sostenible. Todos estos elementos apuntan hacia un periodo de desglobalización, agravado por conflictos geopolíticos subyacentes que vuelven a primer plano.

Si después de comprobar la capacidad del Estado se abría una ventana de oportunidad para atajar cuestiones pendientes como la desigualdad o la sostenibilidad, el retorno de la inflación y de la tensión geopolítica supone un riesgo de retroceso. Una subida del tipo de interés ante el endeudamiento generalizado tras la pandemia amenaza la estabilidad financiera. Mientras que es necesario resguardar la capacidad soberana del Estado para intervenir en los vaivenes del mercado, la interdependencia global no es solo consecuencia de la integración económica, sino también de la vida compartida en el planeta, como ponen de manifiesto la pandemia²⁵ y el cambio climático. La fase desglobalizadora que

²⁴ El PIB en España se desplomó un 18,5% entre el primer y el segundo trimestre de 2020.

²⁵ A pesar de que la inmunidad debe ser global porque donde circula el virus se desarrollan nuevas variantes, el porcentaje de población en países pobres que ha recibido al menos una dosis no llega al 20%,

se abre, dominada por lógicas belicistas y de suma cero, amenaza con dificultar aún más la cooperación, y suscita una competencia que es inherentemente inestable y que aumenta la vulnerabilidad del conjunto.

En el remanente de la sección se analizan los principales condicionantes de la economía en los próximos años. Hay elementos de riesgo que contribuyen a aumentar la inestabilidad económica y la desigualdad. Pero también hay oportunidades, con la consolidación de nuevas herramientas de intervención pública en la economía que reequilibren el poder desde el sector financiero hacia el Estado y permitan desarrollar mecanismos que anclen la regulación del mercado con una gobernanza al mismo nivel. Al final de la sección se resumen en una tabla.

4.1. Desglobalización

La globalización financiera ha primado la minimización de costes productivos, eliminando las redundancias, y ha disminuido la autonomía estratégica de los países en áreas esenciales, aumentando su dependencia externa. Sin embargo, no ha habido un desarrollo paralelo de espacios de cooperación para gobernar esta mayor interdependencia, y esto ha aumentado la vulnerabilidad del sistema económico global, como se hizo evidente con las crisis financieras de 2008 y de la COVID-19 en 2020.

Las cadenas de valor configuradas con criterios de minimización de costes son propensas a sufrir disrupciones severas por la falta de diversificación en las fuentes de suministros²⁶. El aprovisionamiento de inmediatez (*just-in-time*) desaconseja la acumulación de inventarios que actúan de colchón cuando las fuentes de suministros fallan. La coordinación logística del transporte global de mercancías se gestiona desde grandes *hubs* que adelgazan las redes de distribución por su paso, generando cuellos de botella. Al inicio de la pandemia, el cierre de las fronteras, el acaparamiento, las subastas al mejor postor incumpliendo acuerdos comerciales previos o la obstrucción de información y tecnología, subrayaron la ventaja de gozar de autonomía estratégica para la provisión de ciertos bienes esenciales.

mientras que en los países ricos supera el 80%. Se puede consultar el progreso de la vacunación mundial en tiempo real en el portal Our World in Data: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>.

²⁶ Por ejemplo, los sectores dependientes de microchips y semiconductores, como el automovilístico, han tenido muchos problemas para asegurar la continuidad de las operaciones ante las interrupciones en las cadenas de suministros derivados de la política anti-COVID china.

Más recientemente, la invasión rusa de Ucrania ha provocado un fuerte encarecimiento de la energía fósil, revelando la enorme dependencia de la estructura industrial europea de las importaciones de gas ruso. Las sanciones a Rusia y las restricciones en los suministros como represalia han encarecido las importaciones hasta el punto de hacer desaparecer el potente superávit por cuenta corriente alemán²⁷. También se ha hecho patente la vulnerabilidad de la cadena agroalimentaria, con su alta dependencia tanto de Ucrania como de Rusia para el abastecimiento de alimentos básicos como el aceite de girasol o el trigo²⁸. Especialmente desde la invasión de Ucrania, se observa un deseo de la UE de reforzar su autonomía estratégica. El objetivo aparente es competir con los grandes bloques conformados por EE.UU. y China, pero no está claro si además incorporará una mirada más integradora, redistributiva, democrática del comercio y las relaciones internacionales.

Si se confirma una tendencia a la desglobalización, emergerán de manera creciente estas tensiones entre, por un lado, las interdependencias en una economía integrada y, por el otro, la reconfiguración geopolítica del mundo. La crisis de 2008 propulsó la emergencia de China, que actuó como fuente de demanda y crédito de última instancia, como polo de poder. La guerra comercial que caracterizó la década posterior es un anticipo de la pugna entre EE.UU. y China que marcará los próximos años. En este escenario, la dependencia económica de socios comerciales que también son rivales geopolíticos es una fuente de vulnerabilidad (Roberts y Lamp, 2021). Además, la expulsión de Rusia del sistema de pagos internacional y la expropiación de sus reservas denominadas en dólares²⁹ puede acelerar un cambio en la configuración financiera y monetaria del mundo, con una alternativa al sistema-dólar³⁰.

Otro terreno en el que la integración económica pone en riesgo la independencia geopolítica es la economía digital. La recolecta, el almacenamiento y la comercialización de datos, y la inteligencia artificial entrenada para procesarlos, van a ser un aspecto determinante de la carrera tecnológica del futuro. Este es un terreno que avanza a una velocidad superior a la capacidad regulatoria. El escándalo de Cambridge Analytica, por el que algunos inversores privados pudieron

²⁷ Las importaciones rusas suponían el 53,7% de su consumo de gas en 2020, y el gas era un 27% del mix energético. En España, las importaciones de Rusia no llegaban al 0,5% del total (McWilliams *et al.*, 2022).

²⁸ Rusia y Ucrania suponen juntas el 56% de la producción y el 64% del comercio mundiales de aceite de girasol, y el 13% de la producción y el 23% del comercio mundiales de trigo. Datos extraídos de <https://ourworldindata.org/agricultural-production>.

²⁹ Branko Milanovic sostiene que se trata de la transferencia de riqueza más grande de la historia.

³⁰ El dólar representa el 60% de las reservas mundiales y el 40% del comercio internacional.

comprar influencia en los resultados electorales, pone de manifiesto los límites democráticos del mercado de datos. Mientras que las consideraciones de carácter ético aconsejarían evitar el desarrollo de ciertas tecnologías³¹, la competencia global empuja a los países a desarrollarlas para garantizar la disponibilidad doméstica de tecnología estratégica, en un juego de la gallina (Véliz, 2021).

A pesar de estos riesgos, un retroceso en la integración financiera brinda la oportunidad de corregir aspectos de la globalización perniciosos para la estabilidad económica y para la igualdad. La gestión de los flujos financieros debe blindar el uso de políticas contracíclicas. El desarrollo de autonomía estratégica requiere de planes de inversión públicos que impulsen una transformación verde y digital con un elevado potencial para generar empleo de calidad. La relocalización de algunos procesos productivos reducirá su huella ecológica al acercarlos a las fuentes de consumo. En este proceso, será necesario también diseñar mecanismos globales de transición y compensación para los países del Sur que, con la desglobalización, pierdan oportunidades económicas, apoyando la diversificación productiva, el consumo local y la adopción de tecnologías avanzadas y sostenibles. Las consecuencias de la desglobalización dependerán de si esta se basa en un retorno del Estado frente al mercado o en una lógica de competencia geopolítica basada en la exclusión y la suma cero.

4.2. Inflación

La globalización se asoció a una integración financiera que aumentó el endeudamiento y la desigualdad. Al mismo tiempo propició, junto con un superciclo de abaratamiento de las materias primas, un largo periodo de desinflación. El desacople de salarios y productividad y la caída en la sindicación redujeron los costes laborales y el vínculo de la inflación con las demandas salariales. Las deslocalizaciones sustituyeron una producción doméstica “cara” por importaciones baratas producidas globalmente, particularmente después de la entrada de China en la OMC. Esta “gran moderación” de los precios allanó la curva de Phillips en las economías occidentales, de manera que la inflación no ha supuesto una restricción para las políticas contracíclicas en las últimas décadas, reduciendo el coste de los estímulos³².

³¹ Un ejemplo prematuro fue el desarrollo de tecnología nuclear, que requirió un acuerdo global tras años de riesgo elevado por la carrera armamentística de la Guerra Fría. Un ejemplo más moderno es el desarrollo de la biotecnología que propugna la *commodificación* total del cuerpo humano.

³² La expansión monetaria sin precedentes de los programas de compra de activos de los bancos centrales ha puesto en entredicho las teorías que vinculan la creación de dinero público con el aumento de los precios.

En las próximas décadas, la tendencia desglobalizadora y el encarecimiento de las materias primas tenderán a revertir la moderación de la inflación. Tanto la energía como los alimentos básicos son insumos de primera necesidad, cuya demanda es muy inelástica, de manera que pequeños cambios en la oferta provocan una gran fluctuación de precios. La energía y las materias primas son insumos productivos imprescindibles para el resto de la economía, y afectan a la estructura de costes del tejido empresarial. Además del encarecimiento de estos productos, se pueden sumar nuevas fuentes inflacionarias derivadas de las tensiones en las cadenas de producción, del impulso por la autonomía estratégica o de la acción climática.

La incertidumbre aumentará los costes productivos. Mejorar la resiliencia de las cadenas de producción requiere diversificar las fuentes de aprovisionamiento, planificar redundancias y acumular inventarios ante interrupciones frecuentes en los suministros, sustituyendo el criterio de *just-in-time* por el de *just-in-case* (por si acaso). No está claro si la relocalización de la industria conllevará también una relocalización del empleo, ya que los mayores salarios en Occidente pueden estimular la automatización. En todo caso, en la medida en que aumenten los costes laborales, se añadirán a la presión inflacionaria. En ciertas áreas es imposible la autonomía, por ejemplo, en materias primas escasas en el subsuelo terrestre como el cobalto o el litio³³, imprescindibles para la transformación ecológica. Las pugnas para asegurar la provisión de estas materias pueden ser nuevas fuentes de tensión geopolítica³⁴.

Un régimen macroeconómico con fricciones de oferta complica la acción del banco central para contener la inflación. La política monetaria actúa por la vía de encarecer el crédito y reducir la demanda a través de una menor inversión y de un aumento del desempleo. Las subidas del tipo de interés después del endeudamiento generalizado para hacer frente a la pandemia tienen riesgos para la estabilidad financiera. En un contexto en el que los *shocks* de oferta son externos, las presiones inflacionarias se pueden dar en una economía que no opera a plena capacidad y controlar la inflación por la vía de inducir una recesión es muy costoso en términos de PIB. Además, encarecer el crédito va a retrasar inversiones necesarias para la política climática y para la autonomía estratégica. Subordinar estos

³³ La República Democrática del Congo produce el 70% de la oferta mundial de cobalto, mientras que Australia y Chile alcanzan el 75% de la oferta global de litio (IEA, 2021).

³⁴ Desde agosto de 2020 se han producido seis golpes de Estado en las regiones del Sahel y del África occidental (Chad, Guinea, Sudán, Burkina Faso y dos en Malí) con el telón de fondo de la lucha por el control de la riqueza mineral de la región.

objetivos a la estabilidad de precios es arriesgado en un contexto de crisis solapadas, de elevada desigualdad y de polarización política (Weber, 2022).

Por otro lado, la globalización ha reducido los precios de los bienes de importación, pero los precios en los sectores domésticos han aumentado significativamente en las últimas décadas (Manyika *et al.*, 2020). En el sector inmobiliario, los alquileres y los precios de compra han subido por encima del salario medio, alimentados por dinámicas especulativas y rentistas derivadas de la financiarización, la aglomeración³⁵ y la concentración de la propiedad. Los precios también han aumentado en los servicios básicos como la sanidad, la educación o los servicios de cuidados, cuya progresiva privatización ha implicado su gestión corporativa y el ejercicio del poder de mercado. Desde la reapertura de las economías tras los confinamientos, la tendencia en los precios relativos se ha revertido y la inflación se ha trasladado a sectores dependientes de importaciones como la energía o las manufacturas, afectados por los cuellos de botella y la tensión geopolítica. En algunos sectores, la subida de los precios no se justifica por un aumento en los costes, sino en los márgenes empresariales (Perkins, 2022).

En una situación de escasez real, los precios reflejan acaparamiento y especulación, y no estimulan la oferta. Dado su componente sectorial, algunos economistas abogan por controlar la inflación con un enfoque de precisión, con medidas de apoyo a la oferta a través de políticas industriales para evitar situaciones de desabastecimiento y otras fricciones. En el corto plazo, esto se podría complementar con controles selectivos en sectores cuyos precios reflejen dinámicas especulativas, y con un impuesto sobre los beneficios extraordinarios que desincentive el aumento de los márgenes (Weber, 2022). Otras propuestas incluyen constituir “cárteles de compradores” para contrarrestar el poder de mercado de los productores de bienes escasos, y el desarrollo de alternativas públicas asequibles en relación con bienes y servicios esenciales³⁶. Este enfoque propugna una mayor planificación pública de la economía que reconozca la situación de emergencia.

4.3. Financiarización

Aunque el sector financiero no fue fuente de inestabilidad durante la crisis de la COVID-19, esto puede cambiar si el próximo ciclo viene acompañado de una política monetaria recesiva. Tras la pandemia, tanto el sector público como los

³⁵ El aumento de la actividad turística ha contribuido a la concentración de la actividad en las grandes urbes.

³⁶ Algunas de estas medidas ya han sido implementadas con éxito durante la COVID-19, como el tope en el precio de las mascarillas o las compras conjuntas de material sanitario de la UE.

hogares y las empresas están mucho más endeudados³⁷. En este contexto, una subida de tipos es extremadamente delicada. En la UE, una retirada de apoyo a los bonos periféricos puede suscitar una repetición del ciclo de inestabilidad de 2010-2012. Al mismo tiempo, no subir los tipos de interés cuando otros lo hacen debilita la divisa y encarece las importaciones, que son la principal fuente de presión inflacionaria. La subida de tipos de la Reserva Federal pone presión sobre la Balanza de Pagos de los países endeudados en dólares, que requieren un mayor apoyo de liquidez del FMI con la emisión de Derechos Especiales de Giro.

Desde la crisis de 2008, los acuerdos de Basel han establecido regulaciones en el sistema bancario para evitar el exceso de apalancamiento que derivó en la crisis financiera de 2008³⁸. Pero la regulación bancaria no atiende todos los aspectos negativos de la financiarización, en particular la securitización, las externalidades financieras y los incentivos perversos cuando la gestión pública y corporativa se supedita a la rentabilidad a corto plazo.

La desregulación financiera que acompañó a la liberalización de las balanzas de capitales dio lugar a una explosión de la securitización. La creación de activos financieros a partir del empaquetado de cuotas hipotecarias³⁹ permitió a las entidades financieras camuflar el riesgo de su balance y expandió el crédito hacia los hogares, alimentando burbujas inmobiliarias. La securitización amplía las capas de acreedores y deudores desde la fuente de renta (e.g. la cuota hipotecaria) hasta el propietario último del activo, que introduce incertidumbre y asimetría informativa sobre la solvencia de los intermediarios involucrados, complicando la asignación de pérdidas cuando los activos se declaran morosos, que tiende a trasladarlas al sector público. También aumenta la exposición de los inversores a mecanismos de amplificación financiera, en los que la solvencia depende de la valorización de los activos y viceversa, incrementando la inestabilidad sistémica.

³⁷ De 2019 a 2020, la deuda mundial combinada de hogares, empresas y sector público subió del 227% al 256% del PIB, el mayor aumento desde la Segunda Guerra Mundial. Datos en <https://blogs.imf.org/2021/12/15/global-debt-reaches-a-record-226-trillion/>.

³⁸ Estas incluyen la acumulación contracíclica de colchones de capital, un prorrateo en el cómputo de capitalización de los bancos que refleje mejor el riesgo, límites a la securitización de activos morosos y una mayor transparencia en la asignación de pérdidas para entidades en situación de insolvencia.

³⁹ El ejemplo más prominente de securitización fueron los activos respaldados por hipotecas (*mortgage-backed securities*), dentro de una categoría amplia de valores respaldados por otros activos (*asset-backed securities*), basados en seccionar, empaquetar y comercializar flujos de cuotas hipotecarias o de rendimientos de activos financieros. Otro ejemplo fueron los *swaps* de incumplimiento crediticio (*credit default swaps*), extendidos por las aseguradoras ante la demanda de cobertura por la creciente inversión en los anteriores.

La nueva regulación financiera ha quedado acotada al sistema bancario tradicional. Para eludir estas normas, el capital financiero está desarrollando un ecosistema bancario en la sombra (*shadow-banking*), basado en inversores institucionales⁴⁰ y del sector de “finanzas mercantiles” que busca nuevas fuentes de renta para securitizar en el sector del medioambiente, social y de gobernanza corporativa (ESG, por sus siglas en inglés). De hecho, la securitización es central en los planes de transformación digital y ecológica de organismos internacionales como el FMI o el Banco Mundial, y de bancos públicos como el Banco Europeo de Inversiones (BEI), y corre el riesgo de subordinar sus objetivos a criterios de rentabilidad, reduciendo el potencial desarrollístico del Estado (Gabor, 2019).

Por otro lado, la financiarización ha sesgado la gobernanza corporativa hacia la primacía de los rendimientos accionariales a corto plazo, a costa de otros *stakeholders* como los trabajadores. El modelo financiero de gobernanza corporativa propone reestructurar las empresas externalizando las actividades de menor valor añadido y apalancar los flujos remanentes de la matriz para maximizar el valor bursátil, a menudo en detrimento de la calidad del producto y de la sostenibilidad de la empresa a largo plazo (Lazonick y O’Sullivan, 2000). Además, la subcontratación crea un lugar de trabajo “fisurado” que reduce el poder de negociación del trabajo (Weil, 2014). La financiarización de estas nuevas rentas de poder de mercado ha inflado el valor de los activos financieros, propiedad de los más ricos, presionando a la baja los salarios, que son la fuente de ingresos de la mayoría de la población (Brun y González, 2017).

La subcontratación también se ha dado en el sector público, en un contexto de progresivo desmantelamiento del Estado del bienestar. En la provisión de un bien público, la búsqueda de rendimiento privado difiere de lo socialmente deseable. Al tratarse de bienes o servicios de primera necesidad, su demanda es muy inelástica y las privatizaciones suelen comportar un aumento en el precio⁴¹. Además, hay sectores esenciales gobernados por la financiarización, como las pensiones y la vivienda. Los fondos de pensiones privados se han convertido en los mayores inversores institucionales en busca depredadora de rendimiento. En el mercado inmobiliario, las dinámicas especulativas y rentistas del

⁴⁰ Los fondos de inversión, de capital privado, de pensiones o de cobertura (*hedge funds*) son ejemplos de inversores institucionales. El más conocido es el fondo de inversión BlackRock, que en 2021 gestionaba más de 10 billones de dólares en activos, aproximadamente el 40% del PIB de EE.UU.

⁴¹ La gestión privada de la salud en EE.UU. es un ejemplo paradigmático, con el país gastando más por cápita y obteniendo peor cobertura y nivel de salud de la población que cualquier otro país rico.

capital global impiden el ajuste de precios a pesar de la caída de la demanda doméstica, dificultando el acceso a la vivienda y favoreciendo la concentración de la propiedad.

Por otro lado, si la integración financiera ha aumentado la desigualdad, el estancamiento de la globalización es una oportunidad para recuperar herramientas de gestión de los flujos de capital que amplíen el margen para llevar a cabo políticas contracíclicas y redistributivas. Dada la concentración de la propiedad, es necesario incidir directamente en la distribución de la riqueza, aumentando los impuestos al capital y gravando no solo los rendimientos sino también el principal. Los bienes esenciales o servicios públicos deberían excluirse de ser securitizados, y primar objetivos como el acceso universal. La inversión pública tiene una dimensión distributiva y diversifica los mecanismos de protección colectiva frente a las disrupciones globales (Farmer, 2017). La riqueza pública puede impulsarse a través de fondos soberanos que inviertan en la transformación digital y ecológica.

4.4. Digitalización

La digitalización, junto con otros procesos de transformación tecnológica, ha sido un factor facilitador de la globalización y a la vez ha amplificado su contribución a la desigualdad (Tyson y Spence, 2018). La coordinación de actividades productivas remotas y la logística del transporte han sido claves para reducir el coste de las cadenas de producción organizadas globalmente, frente al modelo de producir cerca del mercado de consumo. Las grandes corporaciones globales capturan una parte cada vez mayor del mercado, y este poder de mercado les permite aumentar sus márgenes empresariales y reducir la remuneración de sus trabajadores (Autor *et al.*, 2020). La combinación de “superrendimientos” derivados del capital intangible, la facilidad de evadirlos y la reducción y mayor dispersión de los salarios aumenta la desigualdad tanto de los ingresos como de la riqueza.

La naturaleza económica de datos y algoritmos como *inputs* productivos y activos intangibles configuran una estructura de costes con fuertes economías de escala (alto coste fijo y coste marginal que tiende a cero) que favorece la emergencia de monopolios naturales y mercados que tienden a la concentración. La distribución comercial a través de redes digitales (como las plataformas, que también son mercados) genera dependencia del camino, rendimientos crecientes y ventajas comparativas dinámicas para las empresas pioneras. La recopilación de datos personales con pocas garantías de anonimidad, y su comercialización sin filtros, pro-

ducen asimetrías informativas y conflictos de interés. Es decir, tanto en la interacción entre empresas y con usuarios como en el proceso de producción y distribución de servicios, en la economía digital emergen de manera inherente sendos fallos de mercado (Brun, 2022).

La digitalización también ha transformado el mercado laboral. El trabajo remoto aumenta las oportunidades de externalización y complica la sindicación de los trabajadores, esencial para garantizar un reparto equitativo de la productividad (Farber *et al.*, 2021). También permite transformar las relaciones laborales en relaciones mercantiles (los “falsos autónomos”). De esta manera, las empresas pueden ajustar su plantilla de forma instantánea, y trasladar el riesgo de fluctuación de la demanda del factor capital al factor trabajo⁴². Además, la tecnología digital sustituye trabajos administrativos y técnicos en el sector industrial, mientras que es complementaria en los servicios, relacionados con el contacto entre personas, y con aptitudes creativas no mecanizables. Así, reduce el empleo de remuneración media, aumentando la polarización salarial (Autor y Dorn, 2013).

Los fallos de mercado y la reducción del poder de negociación del trabajo derivados de la digitalización confieren a las empresas tecnológicas un poder de mercado que produce rentas económicas extraordinarias. Mientras que desde un punto de vista teórico sería óptimo que los “superrendimientos” estuvieran sujetos a un gravamen elevado, la digitalización también aumenta la capacidad de evadirlos (Brun y González, 2022). Por un lado, los servicios digitales se proveen de manera remota usando *inputs* intangibles —como datos— y también *outputs* intangibles —como la publicidad—, extraídos de, y distribuidos en, ubicaciones donde la empresa no tiene por qué tener una presencia física significativa, de manera que no existe nexo fiscal. Esto produce una discordancia entre la jurisdicción donde la compañía digital obtiene sus ingresos (donde están los usuarios) y la jurisdicción donde los beneficios están sujetos a imposición, que resulta en una presión fiscal particularmente baja.

Por otro lado, el capital intangible no está anclado a una localización geográfica específica, mientras que su utilización es simultánea y no rival por parte de toda la multinacional. Esto le permite a la empresa registrar las patentes de manera estratégica con criterios de optimización fiscal. Además, los intangibles son un capital diseñado para su uso específico en la empresa, son raramente co-

⁴² Esta es una característica de las empresas de marketing multinivel (MLMs) como Herbalife, una forma de organización piramidal que genera beneficios a costa de la entrada constante de comerciales falsos autónomos, que acaban constituyendo de facto la base de clientes.

mercantilizables y carecen de precio de mercado. Esto facilita el abuso de los precios de transferencia para atribuir beneficios en jurisdicciones de baja imposición. La falta de armonización de tipos y bases imponibles incentiva el arbitraje regulador y provoca una competición fiscal que merma las arcas públicas.

Para hacer frente a la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés) de la digitalización, en octubre de 2021 la OCDE acordó una reforma de la fiscalidad corporativa internacional que expande el nexo fiscal a las jurisdicciones de mercado, e impone una tributación mínima del 15% a las grandes multinacionales. Este acuerdo ha sido decepcionante para muchas organizaciones, por el acotado ámbito de aplicación y por el tipo insuficiente⁴³. La evasión fiscal podría evitarse con una armonización y una tributación unitaria y consolidada de los beneficios de las multinacionales (ICRICT, 2020). Esto requiere un nivel de cooperación administrativa y de intercambio de información difíciles de alcanzar de forma multilateral. Sin instituciones globales que los hagan efectivos, estos acuerdos dependen irremediabilmente de la voluntad de los firmantes⁴⁴.

Hay otros problemas con la economía digital que la fiscalidad no puede resolver. La comercialización de datos personales supone un riesgo para los derechos laborales, de los consumidores y civiles. El trabajo en línea transforma la supervisión de los trabajadores en control extremo, a menudo invadiendo la privacidad. El uso de algoritmos para asignar precios, créditos o seguros resulta en discriminaciones sistemáticas. La reidentificación y la ausencia de límites a quien puede comprar los datos amplían las oportunidades para el abuso y el espionaje, con ramificaciones para la seguridad nacional. El uso de datos para el *microtargeting* publicitario se ha demostrado capaz de influir en los resultados electorales (Véliz, 2021). Por estos motivos, los datos y la tecnología para almacenarlos y procesarlos son activos delicados. Comercializarlos y externalizarlos a proveedores privados y extranjeros aumenta la exposición exterior y la vulnerabilidad democrática. Además, el poder de mercado de estas empresas y las externalidades asociadas a su actividad generan una disyuntiva compleja entre las políticas antimonopolio, la política industrial y la política exterior⁴⁵.

⁴³ Oxfam, 2019: <https://www.oxfam.org/en/press-releases/oecd-corporate-tax-proposals-very-disappointing-developing-countries>.

⁴⁴ Dos de los países que más se resistieron fueron Irlanda y Hungría, dos miembros de la UE con un impuesto de sociedades particularmente bajo.

⁴⁵ Por ejemplo, la UE ha vetado la participación de la empresa china Huawei en la licitación pública para el desarrollo de infraestructuras de tecnología 5G, pero carece de alternativas domésticas.

Al mismo tiempo, la transformación digital también puede contribuir al impulso de nuevos patrones de producción y de consumo que apoyen la transformación ecológica. El ahorro en transporte debería reducir la demanda de energía. Por otro lado, las plataformas digitales transforman el patrón de consumo de la compra individual al alquiler compartido, y promueven el uso colectivo de bienes duraderos como los automóviles, aunque también la concentración de la riqueza. Eventualmente, encarar los retos de la digitalización requiere repensar la estructura de propiedad de estas tecnologías y los derechos sobre su acceso y sobre los rendimientos que generan. Una buena gobernanza digital debería combinar una fuerte regulación de las prácticas comerciales y laborales de las compañías digitales; acotar la recolección y el uso de datos; gravar los superrendimientos a nivel unitario y global, y garantizar una participación pública en estas tecnologías (Brun, 2022).

4.5. Política climática

La transformación ecológica requerirá una reconfiguración profunda de la producción y el consumo, además de ambiciosos programas de inversión pública. Lamentablemente, el enfoque predominante sobre el papel del Estado en ella es tímido e insuficiente en el mejor de los casos y, en el peor, ahonda en una tendencia financializadora que externaliza al sector privado el ritmo de descarbonización, en función de su rentabilidad (Kedward *et al.*, 2022). Según este enfoque, la política fiscal debería limitarse a corregir los precios relativos de las actividades contaminantes con impuestos pigouvianos que internalicen el coste de polución. Esta es la lógica de medidas como el ajuste del carbono en frontera (CBAT) o los esquemas de “topeo y comercio” (*cap-and-trade*) como el mercado de derechos de emisión (ETS) de la UE⁴⁶. En cuanto a la inversión pública, este enfoque aboga por subsidiar el riesgo de la inversión verde con garantías financieras para las pérdidas, con el objetivo de hacerla rentable y movilizar el capital privado (Kedward *et al.*, 2022).

El problema de este enfoque es que confía en los mecanismos de mercado en un área plagada de fallos de mercado, como las economías de escala dinámicas o los fallos de coordinación. Por ejemplo, las fuentes de energía renovable no hubieran alcanzado la eficiencia en costes y el tamaño de mercado actual

⁴⁶ El sistema ETS de la UE recibió críticas por subastar los derechos de emisión a un precio inicial muy inferior al coste social del carbono. Se calcula que su introducción ha causado una reducción de las emisiones de solo un 3,8% (Bayer y Aklin, 2020).

con un impuesto a las energías contaminantes, sin un apoyo público decidido a la investigación científica y al desarrollo industrial. En cuanto a los fallos de coordinación, el ejemplo de los coches eléctricos es paradigmático. La proliferación de coches eléctricos se frena por la escasez de puntos de recarga, mientras que la inversión en puntos de recarga no es rentable si no proliferan los coches eléctricos (Mason, 2022). Los fallos de coordinación requieren de una institución que dirija, coordine y actúe en el mercado proactivamente para alcanzar un objetivo (misión) (Mazzucato, 2011). Además, para frenar actividades nocivas se necesitan medidas coercitivas (prohibiciones, límites cuantitativos o impuestos prohibitivos) que limiten, más que corrijan, el mercado (Kedward *et al.*, 2022).

En lo relativo a la política monetaria, el enfoque actual se centra en evaluar los riesgos del cambio climático para la estabilidad financiera, por ejemplo, en relación con aumentos súbitos de la morosidad o pérdidas de valor de ciertos activos relacionadas con desastres climáticos⁴⁷. Algunos bancos centrales vinculan el acceso a sus instrumentos de liquidez a la extensión de una proporción de crédito a proyectos verdes, o aumentan el factor de riesgo de los activos de sectores contaminantes en los cálculos de capitalización bancaria, desincentivando su inversión en cartera. De nuevo, esto se basa en un enfoque prudencial de “arreglar” el mercado (*market-fixing*) y no en un enfoque proactivo de “diseñar” el mercado (*market-shaping*) necesario para acelerar la transformación ecológica (Ryan-Collins, 2019).

Además, tiene varios riesgos. Primero, la taxonomía que clasifica los activos en verdes o contaminantes suele ser objeto de captura del regulador por parte del *lobby* contaminante y contribuir a un lavado de cara verde (*greenwashing*)⁴⁸. En segundo lugar, el principio de neutralidad de mercado, según el cual el banco central no puede discriminar en el acceso a sus instrumentos de liquidez, implica subsidiar actividades contaminantes e imprime un “sesgo de carbono” en las operaciones de la política monetaria (Schnabel, 2021). Para evitar este sesgo, es necesario subordinar la política monetaria a las directrices y necesidades de la política industrial verde. Además, la regulación financiera debe abarcar la banca en la sombra, desproveer a los sectores contaminantes de fuentes de financiación alternativa, y limitar la securitización y mercantilización del medioambiente con la creación de “activos naturales” (Kedward *et al.*, 2022).

⁴⁷ Por ejemplo, la sequedad de los ríos que interrumpe vías de transporte fluvial o el derretimiento de carreteras.

⁴⁸ Por ejemplo, la taxonomía verde europea categoriza la energía nuclear como energía verde.

Una diferencia crucial entre un enfoque basado en corregir precios en el mercado y otro basado en la inversión pública, coordinando el mercado alrededor de misiones verdes, son sus implicaciones distributivas. En el primero, gravar las emisiones de carbono en una economía tan dependiente de la energía fósil encarece el coste de la vida, sobre todo en zonas rurales y dispersas que hacen un uso intensivo del transporte privado. Esto tiene consecuencias distributivas adversas, reduce el apoyo popular a la transición verde, y es especialmente injusto teniendo en cuenta que la contribución global a las emisiones aumenta con el nivel de riqueza (Gore, 2015). Por el contrario, una política verde pensada como política de desarrollo industrial superaría este enfoque incrementalista en favor de un enfoque que, reconociendo la situación de emergencia, despliegue el potencial del Estado para movilizar recursos y generar empleo (Mason, 2022).

Además, este segundo enfoque reduciría la desigualdad por otras vías. Por un lado, priorizar la sostenibilidad en la organización industrial contribuiría a superar el modelo financiero de gobernanza corporativa en favor de fórmulas cooperativas que recuperen la participación perdida de las rentas del trabajo en el PIB y repartan el empleo con reducciones de la jornada laboral. Por otro lado, articular la transformación verde alrededor de bancos públicos de desarrollo sería una manera de promover la riqueza pública, garantizando un reparto más equitativo de los rendimientos del capital. La provisión pública de financiación “paciente” (que no busca rendimientos en el corto plazo) en aquellos sectores donde los fallos de coordinación, las economías de escala y las externalidades son determinantes, tiene una alta adicionalidad y es necesaria para el desarrollo de bienes públicos (Mazzucato, 2011). Finalmente, una mayor intervención pública en mercados como la energía, los alimentos básicos, el transporte o la vivienda que modifique los patrones de producción y consumo para hacerlos más sostenibles, contribuye a reducir el poder de mercado y facilita que el acceso a estos bienes sea universal.

4.6. Unión Europea: una utopía y una distopía

Ante estas múltiples crisis que se solapan y retroalimentan, la UE se encuentra en una encrucijada delicada. Por su proximidad, la UE está siendo especialmente golpeada por la guerra en Ucrania y por las tensiones geopolíticas que enfrentan a las grandes potencias mundiales sin tener voz propia. Dada la elevada dependencia externa de las energías fósiles, los precios energéticos han

aumentado significativamente y están afectando los costes del resto del tejido productivo y la factura de los hogares. Por si esto fuera poco, en el verano de 2022 se han sucedido las olas de calor y las sequías, que se añaden a la lista de *shocks* para los que el continente no está preparado.

Durante la década posterior a la crisis financiera, los avances en el desarrollo de instituciones continentales fueron mínimos y obligaron a acelerar un pacto contingente en medio de una crisis sanitaria mundial para evitar una repetición del ciclo de austeridad e inestabilidad financiera de 2010. Este pacto supuso un cambio de rumbo respecto a la década anterior y un paso en la buena dirección, pero es insuficiente para completar la unión monetaria y hacerla estable y garante de bienestar compartido para su ciudadanía. La única fuente de estabilidad han sido las políticas expansivas del BCE, pero, ante la divergencia económica de los países y la ausencia de estabilizadores fiscales continentales, sus instrumentos asimétricos empiezan a ser fuertemente cuestionados.

Cuando se consolidan las tendencias recesivas, la UE se percibe como una fuente de conflictos políticos y de inestabilidad que restringen la soberanía nacional, en vez de como un paraguas protector. Además, la falta de cohesión interna es una fuente de vulnerabilidad que juega en contra de la autonomía geopolítica en un contexto exterior muy delicado. Sin el desarrollo de nuevas instituciones continentales, la unión monetaria, y probablemente la UE, es insostenible a largo plazo. A continuación, se dibujan dos escenarios posibles: uno en el que los riesgos se consolidan y los acontecimientos nos sitúan en el peor de los casos, y otro en el que se aprovechan las oportunidades y se superan las adversidades consolidando un modelo de bienestar equitativo y sostenible.

4.6.1. Escenario negativo

Las políticas monetarias del BCE se vuelven políticamente insostenibles, se suben los tipos de interés y se suspende el apoyo de liquidez asimétrico a los países de la periferia europea. Se disparan los costes de la deuda pública, dando pie a un ciclo de inestabilidad financiera. El encarecimiento del crédito, la inestabilidad y el aumento de los precios energéticos provocan una recesión. El intento de dar una respuesta europea a la misma fracasa y la tensión política entre los socios comunitarios se resuelve en favor de los países “frugales”, que alegan que no pueden soportar más esfuerzo fiscal porque tienen que atender a sus propias adversidades, incluyendo racionamientos en la calefacción durante el invierno. Se bloquea el desarrollo de nuevos acuerdos y se reintroduce el PEC.

Los países periféricos se ven forzados a aplicar medidas de austeridad que retroalimentan la dinámica recesiva. Se inicia un ciclo de privatización de los servicios públicos que suscita una ola de compras especulativas de los fondos de inversión, aumentando la concentración de la riqueza y la desigualdad de la renta y en el acceso a bienes y servicios básicos. Aumenta la pobreza. La crisis económica y las medidas de austeridad se trasladan en divergencia y resentimiento político, aumentando el descontento popular que es capitalizado por partidos de extrema derecha. La suerte relativa de Hungría y Polonia erige sus regímenes autocráticos en la forma de gobierno más efectiva para capear los múltiples *shocks*, alimentando las expectativas electorales de sus homólogos en otros países y articulando una coalición alrededor del fin de la integración europea. La inestabilidad se vuelve insostenible y la fragmentación desordenada del euro induce una recesión permanente en el continente y un desmantelamiento del Estado del bienestar. Las democracias europeas se degradan progresivamente hacia regímenes autocráticos con afinidades en conflicto en el nuevo orden geopolítico mundial.

4.6.2. *Escenario positivo*

La situación de crisis solapadas suscita un reconocimiento de la situación de emergencia y consolida la intervención pública en la economía. La reforma del PEC incorpora la idea de que el ajuste macroeconómico procíclico es contraproducente y blinda el uso de los estabilizadores automáticos. Las nuevas normas fiscales se vinculan a una armonización impositiva y al desarrollo de capacidad fiscal permanente a nivel comunitario. En cuanto al primero, se adopta un código tributario único para los impuestos al capital y a las transacciones financieras que aumenta la progresividad y reduce la competencia a la baja y la evasión fiscal, subiendo la recaudación y contribuyendo a la sostenibilidad de la deuda pública. Esta nueva fiscalidad también incorpora gravámenes a las actividades contaminantes que aceleran la descarbonización. En cuanto al segundo, se implementa un sistema de estabilizadores automáticos continentales en forma de transferencias directas a la ciudadanía que reducen el esfuerzo contracíclico de los presupuestos nacionales y promueven la cohesión. El nuevo sistema de seguridad social europeo incluye las pensiones, facilitando la movilidad intracomunitaria y compartiendo el riesgo de envejecimiento de la población. Los estabilizadores europeos y algunos programas nacionales se financian y subsidian con la emisión de deuda común a un tipo contracíclico, cortocircui-

TABLA 1. Riesgos y oportunidades en el futuro incierto

	Riesgos (inestabilidad - desigualdad)	Oportunidades (estabilidad - redistribución)
Desglobalización	<ul style="list-style-type: none"> * Frecuencia de <i>shocks</i> externos (guerras, epidemias, climáticos) * Tensión en las cadenas de producción, escasez de suministros * Geopolítica de suma cero por el control de materias primas * <i>Chicken game</i> y dilema del prisionero por falta de cooperación * Ausencia de instituciones de cooperación para la gobernanza global 	<ul style="list-style-type: none"> * Plan de inversión para desarrollar autonomía en sectores estratégicos (energía, alimentos, tecnología) * Resiliencia de las cadenas de producción con la introducción de redundancias productivas * Sostenibilidad por la relocalización de los procesos productivos más cerca de las fuentes de consumo * Mayor control de los flujos de capital para la estabilidad financiera
Inflación	<ul style="list-style-type: none"> * El aumento de los tipos de interés induce una recesión (aumento del desempleo y de la desigualdad) * Riesgos financieros por la deuda derivada de la COVID-19 * Cambio en el régimen macroeconómico y subordinación de otros objetivos a la estabilidad de precios * Retraso de las inversiones para una transformación ecológica 	<ul style="list-style-type: none"> * Impulso a la expansión de la oferta a través de la política industrial * Controles selectivos en sectores cuyos precios reflejan dinámicas especulativas o rentistas * Cárteles de compradores * Impuestos sobre los beneficios extraordinarios * Desarrollo de alternativas públicas asequibles en relación con bienes esenciales y de primera necesidad
Financiarización	<ul style="list-style-type: none"> * Crisis financieras y cambiarias derivadas del aumento de los tipos de interés * Fugas de la acción regulatoria hacia el sector de la banca en la sombra * Privatización y securitización de las políticas de medioambiente, sociales y financiarización de la gobernanza corporativa * Concentración de la propiedad y de la riqueza 	<ul style="list-style-type: none"> * Control de la integración financiera a través del manejo de los flujos de capital, mayor margen para políticas contracíclicas * Aumento de la presión fiscal a las rentas del capital * Desfinanciarización del acceso a bienes básicos, como la vivienda, y servicios públicos * Impulso del capital público que reparta mejor los rendimientos del capital

	Riesgos (inestabilidad - desigualdad)	Oportunidades (estabilidad - redistribución)
Digitalización	<ul style="list-style-type: none"> * Comercialización de las relaciones laborales y aumento de la desigualdad * Aumento de poder de mercado y de la evasión fiscal * Riesgo para los derechos laborales de los consumidores y civiles * Dependencia exterior y vulnerabilidad geopolítica 	<ul style="list-style-type: none"> * Apoyo a la transformación ecológica con una reducción del transporte y un aumento de la eficiencia productiva * Nuevos patrones de consumo que mancomunan el uso de bienes duraderos * Nuevas formas de riqueza pública
Política climática	<ul style="list-style-type: none"> * Destrucción de capital y riesgos para la estabilidad financiera * Captura del regulador y <i>greenwashing</i> * Financiarización de la transición ecológica que externaliza el ritmo de descarbonización a lo que el mercado considera rentable * Nuevos conflictos distributivos y encarecimiento del coste de la vida 	<ul style="list-style-type: none"> * Política industrial verde como plan de desarrollo y generadora de empleo * Coordinación de la política monetaria, la política fiscal y la política industrial alrededor de misiones verdes * Cambio en los patrones de producción, distribución y consumo hacia una mayor equidad
Unión Europea	<ul style="list-style-type: none"> * Insostenibilidad política del apoyo de liquidez del BCE * Reintroducción del PEC y retorno de las políticas de austeridad * Privatización y desmantelamiento del Estado del bienestar * Divergencia económica y aumento de la tensión frugales vs. periferia, capitalizada por partidos de extrema derecha * Fragmentación desordenada del euro 	<ul style="list-style-type: none"> * Reforma sustancial del PEC que blinde el uso contracíclico del presupuesto de los Estados * Desarrollo de capacidad fiscal permanente con deuda común y estabilizadores automáticos europeos * Armonización fiscal y aumento de la presión sobre las rentas del capital * Mecanismos de mancomunación de riesgos financieros * Política monetaria asimétrica * Política industrial verde europea

Fuente: Elaboración propia.

tando los mecanismos de amplificación financiera. Se desarrollan mecanismos de compartición de riesgos financieros, como una garantía europea de depósitos, se consolidan los balances de los intermediarios financieros para que absorban pérdidas transfronterizas y el MEDE se transforma en un fondo de absorción de activos morosos en caso de resolución bancaria sin cargo a los presupuestos nacionales. El apoyo de liquidez asimétrico del BCE se consolida

como parte del conjunto de herramientas de política monetaria, junto con una política de promoción proactiva del crédito a proyectos de transformación ecológica, en coordinación con la política fiscal y la política industrial, que no supe- dita los objetivos de estas últimas a la estabilidad de precios. Se adopta un ambicioso programa de política industrial paneuropea con la misión de abordar el cambio climático y de desarrollar autonomía en campos estratégicos como la energía, la medicina, la economía de datos, la defensa o la exploración espacial. Este plan de transformación económica incentiva la generación de empleo y otorga al sector público el liderazgo para dirigir el mercado hacia misiones verdes y bienes públicos, que se lleva a cabo primando el uso de herramientas como la licitación pública y los bancos públicos de desarrollo, en detrimento de la securitización. La mayor intervención en la economía recupera el peso del sector público frente al mercado en sectores clave como la vivienda —universalizando su acceso— o las pensiones —garantizando la suficiencia de la provisión pública—. Se reduce la desigualdad de la riqueza. La reconstrucción y el nuevo impulso del Estado del bienestar recupera la reputación del modelo social europeo en el mundo e impulsa la UE como actor global independiente.

5. Conclusión

El proceso de integración económica iniciado en los años setenta ha aumentado la interdependencia entre países, la inestabilidad y la desigualdad. La apertura y la liberalización financieras redujeron el peso del sector público frente a los mercados y el margen de maniobra de los Estados, sin que esta pérdida de capacidad se compensara con instituciones globales. Desde la crisis de 2008, la integración económica se ha estancado y muestra signos de revertir, acelerada por la COVID-19 y los conflictos bélicos. En esta etapa de desglobalización existen riesgos de repliegue hacia una lógica de competencia geopolítica de suma cero, pero también oportunidades para aumentar la intervención pública en la economía y apoyar las transformaciones necesarias para hacer frente a los retos del futuro.

Más allá de la cooperación, es preciso el desarrollo de instituciones que sitúen la gobernanza al alcance del mercado, para hacer efectivos sus mandatos. La regulación de la economía integrada es determinante para amortiguar sus vaivenes, mancomunar riesgos y costes, y posibilitar las políticas redistributivas. La estabilidad es condición necesaria para la igualdad. La redistribución es

necesaria para la sostenibilidad. Sin instituciones de gobernanza global que custodien el interés común superior, emergen problemas de acción colectiva con equilibrios ineficientes, que configuran una distribución injusta de la riqueza e impiden plantear transformaciones democráticas que atiendan al desarrollo y cuidado de los bienes públicos globales, como el sistema ecológico que sostiene la vida humana en el planeta.

Referencias bibliográficas

- AREZKI, M. R.; CANDELON, B. y Sy, M. A. N. (2011): “Sovereign rating news and financial markets spillovers: Evidence from the European debt crisis”, Washington D.C., International Monetary Fund.
- AUTOR, D.; DORN, D.; KATZ, L. F.; PATTERSON, C. y VAN REENEN, J. (2020): “The fall of the labor share and the rise of superstar firms”, *The Quarterly Journal of Economics*, 135(2), pp. 645-709.
- BALDWIN, R. (2018): *The Great Convergence*, Harvard University Press.
- BALDWIN, R. y WYPLOSZ, C. (2006): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill.
- BAYER, P. y AKLIN, M. (2020): “The European Union emissions trading system reduced CO₂ emissions despite low prices”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(16), pp. 8804-8812.
- BIVENS, J. y MISHEL, L. (2015): “Understanding the historic divergence between productivity and a typical worker’s pay: Why it matters and why it’s real”, *Economic Policy Institute*. Disponible en: <https://www.epi.org/files/2015/understanding-productivity-pay-divergence-final.pdf>.
- BLECKER, R. A. y RAZMI, A. (2008): “The fallacy of composition and contractionary devaluations: output effects of real exchange rate shocks in semi-industrialised countries”, *Cambridge Journal of Economics*, 32(1), pp. 83-109.
- BRUN, L. (2020): “Respuestas fiscales asimétricas frente al COVID-19 en Europa”, *Revista de Economía, ICE: La Unión Europea tras la pandemia*, 916, pp. 37-75.
- (2022): “La economía digital: cambios en la producción, la distribución y el consumo y retos para la legislación”, *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, (925), pp. 139-152.
- BRUN, L. y GONZÁLEZ, I. (2017): “Tobin’s Q and Inequality”, SSRN 3069980.
- (2022): “Crecimiento económico y desigualdad: viejas y nuevas teorías, e implicaciones políticas”, *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, (101), pp. 131-158.

- CALVO, G. A. (1998): “Capital flows and capital-market crises: the simple economics of sudden stops”, *Journal of applied Economics*, 1(1), pp. 35-54.
- CAMPOS, N. F.; CORICELLI, F. y MORETTI, L. (2019): “Institutional integration and economic growth in Europe”, *Journal of Monetary Economics*, 103, pp. 88-104.
- CHINN, M. D. y ITO, C. (2006): “What Matters for Financial Development? Capital Controls, Institutions, and Interactions”, *Journal of Development Economics*, vol. 81, issue 1, pp. 163-192 (octubre).
- CINCO DÍAS (2022): “Diez años del día que cambió la economía española”. Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/06/08/economia/1654691567_057278.html.
- COMISIÓN EUROPEA (2019): “25 años de Mercado Único”, Bruselas.
- DAVID, H. y DORN, D. (2013): “The growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market”, *American Economic Review*, 103(5), pp. 1553-1597.
- DÍAZ, A. (2020): “El Fondo de Recuperación: un avance institucional para preservar la integración económica”, *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 916, pp. 77-93.
- EICHENGREEN, B. (2021): *La globalización del capital: historia del sistema monetario internacional*, Antoni Bosch Editor.
- EICHENGREEN, B.; HAUSMANN, R. y PANIZZA, U. (2005): “The pain of original sin”, *Other people's money: Debt denomination and financial instability in emerging market economies*, pp. 13-47.
- ERTEN, B.; KORINEK, A. y OCAMPO, J. A. (2021): “Capital controls: Theory and evidence”, *Journal of Economic Literature*, 59(1), pp. 45-89.
- FARBER, H. S.; HERBST, D.; KUZIEMKO, I. y NAIDU, S. (2021): “Unions and inequality over the twentieth century: New evidence from survey data”, *The Quarterly Journal of Economics*, 136(3), pp. 1325-1385.
- FARHI, E. y WERNING, I. (2014): “Dilemma not trilemma? Capital controls and exchange rates with volatile capital flows”, *IMF Economic Review*, 62(4), pp. 569-605.
- FARMER, R. E. (2017): *Prosperity for All: How to Prevent Financial Crises*, Oxford University Press.
- FRIEDMAN, T. (2000): “The Golden Straightjacket”, en *The Lexus and the Olive Tree*, Nueva York, Anchor Books. pp. 101-111.
- FURCERI, D.; LOUNGANI, P. y OSTRY, J. D. (2019): “The aggregate and distributional effects of financial globalization: Evidence from macro and sectoral data”, *Journal of Money, Credit and Banking*, 51, pp. 163-198.

- GABOR, D. (2019): “Securitization for Sustainability. Does it help achieve the Sustainable Development Goals?”, Heinrich Böll Stiftung, Washington, D.C. Disponible en: https://us.boell.org/sites/default/files/gabor_finalized.pdf.
- GALLAGHER, K. P. y OCAMPO, J. A. (2013): “IMF’s new view on capital controls”, *Economic and Political Weekly*, pp. 10-13.
- GHOSH, A. R.; KIM, J. I. y QURESHI, M. S. (2020): “What’s in a name? That which we call capital controls”, *Economic Policy*, 35(101), pp. 147-208.
- GORE, T. (2015): “Extreme Carbon Inequality: Why the Paris climate deal must put the poorest, lowest emitting and most vulnerable people first”, Oxfam briefing.
- DE GRAUWE, P. (2012): “The governance of a fragile Eurozone”, *Australian Economic Review*, 45(3), pp. 255-268.
- HEIMBERGER, P. y KAPPELLER, J. (2017): “The performativity of potential output: Pro-cyclicality and path dependency in coordinating European fiscal policies”, *Review of International Political Economy*, 24(5), pp. 904-928.
- ICRICT (2020): “Reforma fiscal corporativa internacional: hacia una solución completa y justa”, *El Trimestre Económico*, 87(345), pp. 315-325.
- IEA (2021): “The role of critical minerals in clean energy transitions”, *World energy outlook special report*. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions>.
- IMF (2012): “The liberalization and management of capital flows: an institutional view”, *IMF Policy Paper*.
- JAGER, J. y HAFNER, K. A. (2013): “The optimum currency area theory and the EMU”, *Intereconomics*, 48(5), pp. 315-322.
- KARABARBOUNIS, L. y NEIMAN, B. (2014): “The global decline of the labor share”, *The Quarterly Journal of Economics*, 129(1), pp. 61-103.
- KEDWARD, K.; GABOR, D. y RYAN-COLLINS, J. (2022): “Aligning finance with the green transition: from a risk -based to an allocative green credit policy regime”, *UCL Institute for Innovation and Public Purpose*. Working Paper 2022/11.
- KORINEK, A. (2017): “Currency wars or efficient spillovers? A general theory of international policy cooperation”, *National Bureau of Economic Research*, nº. w23004.
- KRUGMAN, P. (1999): “Balance sheets, the transfer problem, and financial crises”, en *International Finance and Financial Crises*, Springer, Dordrecht, pp. 31-55.
- LAKNER, C. y MILANOVIC, B. (2013): “Global income distribution: From the fall of the Berlin Wall to the Great Recession”, *World Bank Policy Research Working Paper* (6719).

- LANE, P. R. y MILESI-FERRETTI, G. M. (2018): “The external wealth of nations revisited: international financial integration in the aftermath of the global financial crisis”, *IMF Economic Review*, 66(1), pp. 189-222.
- LANGEROCK, J. (2019): “Off the Hook: How the EU is about to whitewash the world’s worst tax havens”, Oxfam briefing.
- LAZONICK, W. y O’SULLIVAN, M. (2000): “Maximizing Shareholder Value: A New Ideology for Corporate Governance”, *Economy and Society* 29(1), pp. 13-35.
- MANYIKA, J.; MADGAVKAR, A.; TACKE, T.; WOETZEL, J.; SMIT, S. y ABDULAAL, A. (2020): “The Social Contract in the 21st Century”, McKinsey Global Institute Report.
- MASON, J. W. (2022): “Climate Policy from a Keynesian point of view”, en *Making the Great Turnaround work, Economic Policy for a green and just transition*, Heinrich Böll Stiftung.
- MAZZUCATO, M. (2011): “The entrepreneurial state”, *Soundings*, 2011, vol. 49, nº 49, pp. 131-142.
- MCWILLIAMS, B.; SGARAVATTI, G.; TAGLIAPIETRA, S. y ZACHMANN, G. (2022): “Preparing for the first winter without Russian gas”, *Bruegel Blog* (28 de febrero). Disponible en: <https://www.bruegel.org/blog-post/preparing-first-winter-without-russian-gas>.
- MONTECINO, J. (2022): “A macro-development perspective on Euro Area imbalances”, *Policy Report*, Foundation for European Progressive Studies, Bruselas.
- MUNDELL, R. A. (1960): “The monetary dynamics of international adjustment under fixed and flexible exchange rates”, *The Quarterly Journal of Economics*, 74(2), pp. 227-257.
- (1961): A theory of optimum currency areas. *The American economic review*, 51(4), pp. 657-665.
- OBSTFELD, M. y ROGOFF, K. (1996): *Foundations of international macroeconomics*, MIT press.
- OCAMPO, J. A. (2008): “A broad view of macroeconomic stability”, *The Washington consensus reconsidered*, pp. 63-94.
- (2016): *A brief history of the international monetary system since Bretton Woods* (nº 2016/97), WIDER Working Paper.
- (2017): *Resetting the international monetary (non) system*, Oxford University Press.
- ONARAN, O. y GALANIS, G. (2012): “Is aggregate demand wage-led or profit-led? National and global effects”, *Conditions of Work and Employment*. Series 40, Ginebra, International Labour Office.
- OSTRY, J. D.; GHOSH, A. R.; CHAMON, M. y QURESHI, M. S. (2011): “Capital controls: when and why?”, *IMF Economic Review*, 59(3), pp. 562-580.

- PERKINS, T. (2022): “Revealed: top US corporations raising prices on Americans even as profits surge”, *The Guardian* (27 de abril). Disponible en: <https://www.theguardian.com/business/2022/apr/27/inflation-corporate-america-increased-prices-profits>.
- PERSOON, K. (2011): “Endogeneity and Specialization Theories of Optimal Currency Areas: A Comparative European Study”, PhD Thesis.
- PIKETTY, T. (2014): *Capital in the twenty-first century*, Harvard University Press.
- REINHART, C. M. y ROGOFF, K. S. (2009): *This Time Is Different*, Princeton University Press.
- REY, H. (2015): “Dilemma not trilemma: the global financial cycle and monetary policy independence”, *National Bureau of Economic Research*, nº. w21162.
- ROBERTS, A. y LAMP, N. (2021): *Six Faces of Globalization: Who Wins, Who Loses, and Why It Matters*, Harvard University Press.
- RODRIK, D. (2011): *The globalization paradox: Democracy and the future of the world economy*, WW Norton & Company.
- (2017): *Straight Talk on Trade*, Princeton University Press.
- RUBIO, E. (2018): “Making Better Use of Public Funding: The Role of National Promotional Banks and Institutions in the Next EU Budget”, *Notre Europe-Institut Jacques Delors*.
- RYAN-COLLINS, J. (2019): “Beyond voluntary disclosure: why a ‘market-shaping’ approach to financial regulation is needed to meet the challenge of climate change”, *SUERF: The European Money and Finance Forum*. Disponible en: https://www.suerf.org/docx/f_a821a161aa4214f5ff5b8ca372960ebb_4805_suerf.pdf.
- SÁNCHEZ-BARRIOS, R. (2020): “¿Qué fue de la unión bancaria europea?”, *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía* (916), pp. 111-127.
- SCHMITZ, B. y VON HAGEN, J. (2011): “Current account imbalances and financial integration in the euro area”, *Journal of International Money and Finance*, 30(8), pp. 1676-1695.
- SCHNABEL, I. (2020): “Monetary policy in changing conditions”, Discurso en la EBI Policy Conference on “Europe and the Covid-19 Crisis – Looking back and looking forward”. Disponible en: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp201104_2-9afd2bfoad.en.html.
- (2022): “A new age of energy inflation: climateflation, fossilflation and greenflation. European Central Bank”. Disponible en: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220317_2-dbb3582foa.en.html.

SINN, H. W. (2007): *Can Germany be saved?: the malaise of the world's first welfare state*, MIT Press.

SKIDELSKY, R. (2018): *Money and Government*, Yale University Press.

STLIGLITZ, J. E. (2002): *Globalization and its discontents*, Nueva York, WW Norton.

TØRSLØV, T. R.; WIER, L. S. y ZUCMAN, G. (2018): “The missing profits of nations”, *National Bureau of Economic Research*, nº W24701.

TYSON, L. y SPENCE, M. (2018): “8. Exploring the Effects of Technology on Income and Wealth Inequality”, en *After Piketty*, Harvard University Press, pp. 170-208.

VÉLIZ, C. (2021): *Privacy is power*, Brooklyn, Melville House.

YEPEZ, J. (2021): “Unintended Consequences of US Monetary Policy Shocks: Dutch Disease and Capital Flow Measures in Emerging Markets and Developing Economies”, *International Monetary Fund*.

Apéndice

TABLA 1. Rescates financieros a países durante la crisis de la zona euro

	Timing programa	EFSE/ESM	Comisión Europea	FMI	Otros	Total
Irlanda	2010-2013	17.700	22.500	22.500	4.800	67.500 M€
Portugal	2011-2014	26.000	24.300	26.000		76.300 M€
España	2012-2013	41.300				41.300 M€
Chipre	2013-2016	6.300		1.000		7.300 M€
Grecia	2010-2011 2012-2015 2015-2018	141.800 61.900		32.100	52.900	288.700 M€

Fuente: Elaboración propia a partir de MEDE <https://www.esm.europa.eu/>.

Acrónimos

BCE	Banco Central Europeo
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting [Erosión de la Base y Traslado de Beneficios]
BICCIS	Base Imponible Común Consolidada en el Impuesto de Sociedades
EDIS	European Deposit Insurance Scheme [Esquema de Garantía de Depósitos Europea]
FMI	Fondo Monetario Internacional
MEDE	Mecanismos Europeos de Estabilidad
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PEPP	Pandemic Emergency Purchasing Programme [Programa de Compras de Emergencia en Pandemia]
PSPP	Public Security Purchasing Programme [Programa de Compra de Activos Públicos]
SURE	Support to mitigate Unemployment Risk in an Emergency [Apoyo para mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia]

7. Desigualdades estructurales y crisis superpuestas en América Latina y el Caribe

¿Hacia una recuperación transformadora con igualdad?

Simone Cecchini

Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)
División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

1. Introducción¹

América Latina y el Caribe es una región rica en recursos naturales y humanos. Sin embargo, se caracteriza por grandes desigualdades entre los países y, sobre todo, dentro de los países. A diferencia del mundo desarrollado, la región no cuenta con una clase media consolidada, sino más bien con estratos medios muy vulnerables. Alrededor de la mitad de sus trabajadores son informales, con muy bajos ingresos, y limitado o nulo acceso a mecanismos de protección social contra los riesgos de desocupación, enfermedad y vejez². Asimismo, cerca de un tercio de la población vive en la pobreza absoluta y más de uno de cada diez latinoamericanos vive en la extrema pobreza, sin los recursos suficientes para adquirir una canasta básica de alimentos. Es así como en la región existe “un creciente malestar social con relación a las principales dimensiones que estructuran la vida social”, junto con desconfianza en las instituciones e insatisfacción con el funcionamiento de la política y la democracia (CEPAL, 2021a: 36).

¹ Este documento se enmarca en el proyecto conjunto entre Oxfam Intermón y la Fundación Carolina: “Pactos sociales y transformación justa: visiones cruzadas desde América Latina y la Unión Europea sobre la triple transición”.

² En el tercer trimestre de 2021, el 49% de las personas ocupadas eran informales (OIT, 2021).

En el ámbito productivo, las economías de América Latina y el Caribe siguen siendo poco diversificadas, y se basan en gran medida en la exportación de materias primas, lo que hace que el extractivismo y la sobreexplotación de los recursos naturales sigan siendo los motores principales del crecimiento económico en muchos países de la región. Esto conlleva tanto efectos nocivos sobre el medioambiente y externalidades negativas en términos de cambio climático, como violaciones de derechos humanos y territoriales de los pueblos indígenas. Asimismo, en el ámbito demográfico, la región está experimentando un rápido envejecimiento de la población y de la migración internacional, y se observa un aumento de la migración irregular y de la migración intrarregional, que implica nuevos retos para los países receptores.

A esto se suman los efectos de la pandemia de la COVID-19 y de la guerra en Ucrania, que están dibujando una tormenta perfecta de bajo crecimiento, desocupación, elevada inflación, aumento de la pobreza, el hambre, la desigualdad, el malestar social y la polarización política. Sin embargo, también hay esperanza de cambio, en una región que cuenta con una vibrante sociedad civil —con un rol muy activo de los movimientos feministas, las organizaciones de los pueblos indígenas y las personas afrodescendientes, y las defensoras y defensores de los derechos humanos y ambientales, entre otros— y una crecientemente educada población joven que, frente a la injusticia social, demanda transformaciones sociales importantes. La consolidación de una ciudadanía más exigente y menos tolerante frente a las desigualdades y la corrupción, y más demandante de espacios de participación, contribuyó sin duda a los procesos de movilización y protesta, y luego a profundos cambios políticos, por ejemplo en Chile —donde se eligió a uno de los presidentes más jóvenes actualmente en el mundo— o en Colombia —donde por primera vez en su historia se eligió un presidente de izquierda—.

La pandemia, en particular, ha mostrado cuán importantes son las políticas públicas para proteger a un amplio conjunto de la población, sea por medio de la vacunación o de las transferencias monetarias de emergencia. No obstante, sus imperfecciones y debilidades, los Estados de la región —en diálogo y colaboración con la sociedad civil y el sector privado— deben liderar un proceso de recuperación transformadora, que lleve a una mayor igualdad social, incluso en el mundo digital. Se espera que esto abra el camino para la consolidación del Estado de bienestar, para que la ciudadanía pueda contar con protección social, salud, educación y conectividad universal. Asimismo, frente a las persistentes desigualdades de género y el envejecimiento poblacional, se hace patente la ne-

cesidad de avanzar hacia una sociedad del cuidado. Esta transformación requiere del espacio fiscal y de pactos sociales que lo sustenten.

2. Desigualdades económicas estructurales y cultura del privilegio

El panorama actual en América Latina y el Caribe, marcado por los efectos de la pandemia y de la guerra entre la Federación de Rusia y Ucrania, tiene como telón de fondo las múltiples desigualdades que han caracterizado la estructura productiva y social a lo largo de su historia. De hecho, se puede argumentar que la fuerte crisis económica, social y sanitaria que ha afectado a la región tiene una relación directa con la desigualdad, informalidad, vulnerabilidad y desprotección que sufren de manera estructural grandes estratos de sus 659 millones de habitantes.

La región ostenta niveles de desigualdad del ingreso de los más elevados en el mundo, si bien había tenido avances en su reducción a lo largo de las dos últimas décadas y muy especialmente en el periodo 2002-2008, para luego ralentizar los ritmos de reducción hasta el aumento por la pandemia (CEPAL, 2022a). El promedio regional del coeficiente de Gini de la distribución del ingreso (0,46 en 2020) es más alto que el de otras regiones del mundo, y el país menos desigual de la región es más desigual que cualquier país no latinoamericano integrante de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Más allá de los ingresos, las diferencias socioeconómicas son muy grandes también en relación con la propiedad y los activos productivos y financieros (CEPAL, 2018 y 2022a). En Chile, por ejemplo, de acuerdo con la Encuesta financiera de hogares de 2017, el 1% más rico de los hogares tenía una riqueza neta media de tres millones de dólares (totalizando el 26,5% de la riqueza neta del país), el 10% más rico poseía un promedio de 760.000 dólares (totalizando el 66,5% de la riqueza neta del país) y el 50% de los hogares más pobres tenía un promedio de 5.000 dólares (sumando solamente el 2,1% de la riqueza neta del país).

Las desigualdades económicas se entrecruzan y se potencian con las desigualdades de género, étnico-raciales, territoriales y aquellas relacionadas con las diferentes etapas del ciclo de vida, así como con dimensiones como la discapacidad, el estatus migratorio, y la orientación sexual y la identidad de género. Estas desigualdades sociales se manifiestan en distintos ámbitos del desarrollo y del ejercicio de los derechos, tales como el trabajo, la protección social y los cuidados, la educación, la salud y nutrición, los servicios básicos, las

tecnologías de información y comunicación (TIC), la seguridad ciudadana, la participación y la toma de decisiones (CEPAL, 2018).

A esta confluencia de múltiples y simultáneas formas de discriminación y exclusión³ nos podemos referir con el concepto de “matriz de la desigualdad social” (CEPAL, 2016), cuyas dos raíces —la económica y la sociocultural— se vinculan y refuerzan por medio de instituciones —reglas del juego y normas formales e informales de comportamiento— excluyentes (CEPAL, 2018).

Por un lado, la matriz de desigualdad se origina en la heterogeneidad estructural de los sistemas productivos de la región. Esta se reproduce en el mercado de trabajo —caracterizado por una alta prevalencia de la informalidad del empleo y muy grandes desigualdades salariales— y de ahí se transmite a toda la sociedad.

En la región, alrededor de un quinto de la fuerza de trabajo está ocupado en estratos de alta productividad, compuestos por grandes empresas que participan plenamente de la economía global, hacen uso intensivo de las nuevas tecnologías, tienen relaciones laborales formalizadas y contribuyen a cerca de dos tercios del PIB regional. Esto contrasta con el hecho de que alrededor de la mitad de los trabajadores de la región están ocupados en el sector informal, sea como trabajadores por cuenta propia con baja calificación, ayudantes familiares o como empleados en el servicio doméstico o en empresas de baja productividad, muy pequeñas y con escaso progreso técnico, que contribuyen solamente a una décima parte del PIB regional⁴ (CEPAL, 2012 y 2017; Cecchini y Vargas, 2014; Infante, 2011).

Por otro lado, la desigualdad se sostiene en una cultura del privilegio basada en la negación del otro como sujeto de derechos y que se ha perpetuado a lo largo de la historia por medio de arreglos institucionales que la favorecen o son insuficientes para reducir significativamente las brechas. Son múltiples los ámbitos donde factores estructurales e institucionales concurren para perpetuar o recrear la desigualdad, tales como “la fiscalidad, la apropiación de rentas de los recursos naturales, la financiarización, el bloqueo a regulaciones y políticas redistributivas, la segregación territorial y la dotación de infraestructura, la segmentación de la calidad de la vida urbana, los costos que las poblaciones pagan por la degradación ambiental, las rigideces de la movilidad social inter-

³ Por ejemplo, la pobreza es mayor entre las mujeres en edad activa, las áreas rurales, los pueblos indígenas y la población afrodescendiente, las niñas, niños y adolescentes respecto al resto de la población (CEPAL, 2022a).

⁴ A su vez, alrededor de tres de cada diez trabajadores están ocupados en estratos de productividad media, compuestos por pequeñas y medianas empresas con escasos vínculos con los sectores de alta productividad, contribuyendo solo a alrededor de un quinto del PIB regional.

generacional, o la segregación de capacidades y acceso al bienestar según factores adscriptivos o de origen” (CEPAL, 2018: 31).

Los orígenes de la cultura del privilegio se remontan a la conquista y la colonización, durante las cuales se expropiaron los bienes y territorios de los pueblos indígenas —que fueron sometidos a trabajos forzados—, se esclavizó a las personas afrodescendientes y se mantuvo en posición de dependencia a las mujeres. La cultura de negación del otro ha sido concomitante con los privilegios económicos, políticos y sociales vinculados a la condición étnico-racial y el género, entre otras dimensiones (CEPAL, 2018).

Si bien sus raíces se remontan a la conquista, la cultura del privilegio se perpetúa hasta hoy, con la transmisión y reproducción de las grandes desigualdades históricas en el presente, como se puede observar en el caso de la muy desigual distribución de la tierra o la riqueza. Asimismo, la cultura del privilegio naturaliza la relación entre el lugar que se ocupa en la sociedad y el mayor o menor acceso a educación, salud, trabajo, seguridad y habitabilidad del lugar en que se vive. Los pueblos indígenas, la población afrodescendiente y aquella que pertenece a los estratos sociales de menores ingresos tienen peor acceso a áreas esenciales del bienestar, como la educación, la salud, los servicios básicos y la vivienda y, junto a las mujeres, siguen padeciendo mayores niveles de pobreza, de precariedad laboral y de violencia (CEPAL, 2016 y 2018). Por ejemplo, los jóvenes afrodescendientes son víctimas de homicidio en mayor medida que el resto de la población, y son detenidos y encarcelados con mayor frecuencia y condenados a penas más severas (CEPAL-UNFPA, 2020).

En resumen, por medio de la cultura del privilegio —que se materializa en la captura del Estado y la cooptación de las políticas públicas para el beneficio de las élites— se naturalizan las desigualdades en vez de promover su reducción. Esto tiene relación con la dificultad de encontrar raíces, valores, visiones e historias comunes y compartidas en la sociedad, y con la polarización del debate político en los países. Según afirma el filósofo Martín Hopenhayn (2021: 257), “la cultura del privilegio y la igualdad de derechos son antípodas por resolver en las democracias latinoamericanas”.

3. Tendencias demográficas: diseñando el futuro de la región

Para entender las sociedades y las economías de la región y promover políticas públicas para una recuperación transformadora con igualdad, es necesario

tomar en cuenta las tendencias demográficas de largo plazo —tales como la urbanización y el envejecimiento—, así como el crecimiento de la migración irregular. Estas tendencias contribuyen a diseñar el futuro de la región, cuyo carácter urbano y envejeciente es inexorable, y donde el fenómeno de la migración intrarregional también parece destinado a seguir aumentando, frente a las duras barreras de ingreso a las personas migrantes impuestas por Estados Unidos de América.

3.1. Urbanización avanzada

Si bien el proceso de migración del campo a la ciudad ya no es tan fuerte como en el pasado, América Latina y el Caribe es actualmente la región en desarrollo más urbanizada del mundo, y destaca además por su metropolización. En 2020, el 81% de la población vivía en zonas urbanas y el 35% de la población vivía en ciudades de 1 millón de habitantes o más; asimismo, la región cuenta con cinco megalópolis con 10 millones de habitantes o más: Buenos Aires, Ciudad de México, Lima, Río de Janeiro y São Paulo (CEPAL, 2022b; Naciones Unidas, 2019).

Es en las grandes ciudades donde se concentra mucho del poder económico, político y cultural, lo que contribuye a las desigualdades territoriales. Por ejemplo, en el caso de Panamá, la provincia de Panamá, sede de la capital, en 2017 concentraba más del 63% del PIB nacional y ostentaba un PIB per cápita de 13,500 dólares, casi diez veces mayor que el PIB per cápita de la provincia más pobre (Darién) (Cecchini, Holz y Rodríguez, 2020).

3.2. Rápido envejecimiento poblacional

América Latina y el Caribe atraviesa además un periodo de profundo cambio demográfico, que deriva de la disminución significativa de los niveles de fecundidad y mortalidad a lo largo de los últimos 70 años⁵. En 1950, cada mujer tenía en promedio 5,8 hijos, mientras que en 2022 tuvo solamente 1,9, cifra que se sitúa por debajo del nivel de reemplazo de 2,1 hijos por mujer. Asimismo, de la mano de la urbanización, el mejoramiento de las condiciones de vida, el aumento de los niveles educativos y los avances en materia de salud, la esperanza de vida ha tenido un enorme aumento: mientras que, en 1950, la esperanza de vida al nacer para ambos

⁵ Cabe también destacar que, durante los últimos 70 años, la región ha registrado un cambio sustantivo del perfil epidemiológico, con el aumento de las enfermedades no transmisibles (como el cáncer, la diabetes o las enfermedades del corazón) y cambios en la distribución de las causas predominantes de muerte.

sexos en la región era de tan solo 48,6 años, en 2019, alcanzó los 75,1 años. Este representa sin duda un gran logro en el desarrollo de la región, pero el promedio esconde fuertes diferencias entre países, que van de una esperanza de vida al nacer de 63 años en Haití hasta una esperanza de vida de 78 años en Chile. También existen fuertes diferencias al interior de los países, entre territorios y personas de distintos niveles socioeconómicos. A diferencia de otros indicadores sociales, en el caso de la esperanza de vida la brecha es favorable a las mujeres (78,3 años en 2019), respecto a los hombres (71,9 años) (Naciones Unidas, 2022).

Por la baja de la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida, la región está en camino hacia una sociedad envejecida, en la que predominarán los grupos de edad más avanzada. Las personas de 60 años y más en 2020 representaban el 13% de la población regional (88 millones de personas), pero llegarán a un cuarto de la población en 2050 (190 millones). Además, hay que considerar el envejecimiento entre las personas mayores. El grupo de personas muy mayores (80 años y más) —que actualmente representa el 1,9% del total de la población (12,4 millones)— se incrementará muy rápidamente y se proyecta que superará los 41 millones de personas en los próximos 30 años (DAES, 2019). Esta tendencia es significativa porque las personas muy mayores, en general, tienen necesidades y capacidades muy diferentes respecto de los demás grupos de edad.

3.3. Migración internacional: irregular y crecientemente intrarregional

La migración internacional ha adquirido un rol central en el debate político en América Latina y el Caribe, donde prácticamente todos los países son parte de los ciclos migratorios, sea como países de origen, destino, retorno o tránsito. Los flujos migratorios ocurren crecientemente de manera irregular, y de hecho durante los cierres de frontera por la pandemia, la migración no se detuvo (CEPAL, 2022b). Estados Unidos de América siguen siendo el principal destino de la emigración regional, pero varios países se han convertido en importantes receptores —especialmente de población venezolana—, tal como es el caso de Colombia, Perú, Chile y Ecuador. Asimismo, en muchos países de la región se está experimentando un creciente rechazo a la migración, lo que se mezcla con el racismo, la discriminación y la xenofobia.

El intenso auge de la movilidad venezolana y haitiana, y las “caravanas” de migrantes centroamericanos son la expresión más notoria y reciente de desplazamientos que ocurren de manera continua desde hace décadas: América Latina y el Caribe es tierra de migración. Los ciclos migratorios en la región se

explican tanto por factores de expulsión —como la falta estructural de oportunidades de trabajo decente, los desastres ambientales y los efectos del cambio climático, así como las violencias de todo tipo—, como de atracción, basados en mayores oportunidades de empleo, mejores salarios y reunificación familiar.

En 2020, la población de la región que vivía en un país distinto al de su nacimiento se acercó a 43 millones, lo que representa alrededor de un 15% de los 281 millones de personas migrantes a nivel mundial (DAES, 2020). La mayor parte de la población migrante, 25,5 millones (59,5% del total), residía en Estados Unidos de América y Canadá, y fuera de la región es importante también destacar a Europa, donde residen casi 5,4 millones de personas migrantes (13%). Dentro de la región (principalmente en América del Sur), se encontraban 11,3 millones de emigrantes, equivalentes al 26,3% del total (CEPAL, 2022b).

Un hecho destacado del panorama migratorio actual es el crecimiento de los movimientos migratorios intrarregionales. En el quinquenio 2015-2020, las poblaciones migrantes dentro de la región han crecido a tasas más altas (+83,2%) que las producidas por movimientos extrarregionales (+5,2%) (DAES, 2020). Junto con un crecimiento de la migración intrarregional, en los últimos años, se aprecia un patrón emergente de “movimientos mixtos” —especialmente en tránsito hacia Estados Unidos de América—, en los cuales coexisten movimientos de migración forzada, refugiados, demandantes de asilo, personas migrantes económicas y ambientales, niños, niñas y adolescentes no acompañados, personas migrantes en situación irregular, víctimas de trata y personas migrantes varadas, entre otros. En particular, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2021) ha advertido acerca del aumento del flujo migratorio en el Tapón del Darién, una de las rutas migratorias más peligrosas del mundo, por donde en 2021 cruzaron más de 125.000 personas, un 25% de las cuales eran niños y niñas. En una escala menor, pero no menos peligrosa, en el paso fronterizo de Colchane en el altiplano chileno-boliviano, el aumento en los cruces irregulares ha estado acompañado de pérdidas humanas, afectando a mujeres, niñas, niños y personas mayores (SJM, 2021).

4. Efectos de la pandemia y respuestas de los gobiernos

4.1. Los peores efectos sanitarios a nivel mundial

La población de América Latina y el Caribe ha sido de las más afectadas en el mundo por la pandemia, según nos muestran los datos de mortalidad por

COVID-19. En la región se encuentra el 8,4% de la población mundial, pero a 19 de mayo de 2022 ya había sumado el 27,2% del total mundial de muertes reportadas por COVID-19 (1,7 millones) (CEPAL, 2022b; OMS, 2022).

Se estima que, por la pandemia, en 2021 en América Latina y el Caribe se perdieron 2,9 años de esperanza de vida al nacer respecto a 2019, pasando de 75,1 a 72,1 años. La pérdida de años de vida fue peor entre los hombres (-3,1 años, llegando a 68,8 años) que entre las mujeres (-2,5 años, llegando a 75,8 años) (Naciones Unidas, 2022), debido a la mayor tasa de mortalidad por coronavirus entre los hombres respecto a las mujeres. A esto se suma que Brasil es el segundo país del mundo con el mayor número absoluto de muertes confirmadas por COVID-19 (670.000), por detrás de Estados Unidos de América, y que Perú ostenta la peor tasa de mortalidad por COVID-19 del mundo: 6,3 fallecidos por cada 1.000 habitantes.

A las muertes directamente asociadas a la COVID-19, hay que añadir aquellas indirectas. El foco del sector de la salud en el control de la pandemia “ha producido un efecto de desplazamiento en la atención de enfermedades distintas del COVID-19: se han pospuesto o interrumpido tratamientos e intervenciones, como cirugías (salvo las urgentes), controles de enfermedades no transmisibles y crónicas, la atención de salud mental, los servicios y prestaciones de salud sexual y reproductiva, entre otros”. La pandemia también “ha dejado en evidencia lagunas y debilidades históricas de los sistemas de salud de la región, cuya segmentación, fragmentación y falta de financiamiento dificultó la respuesta sólida, coordinada e integral que exigía la situación, en particular a inicios de la pandemia” (CEPAL, 2022b: 17).

4.2. Los impactos sanitarios se relacionan con los múltiples factores de riesgo y las desigualdades

Los graves impactos de la pandemia sobre la salud se relacionan con los múltiples factores de riesgo en lo que respecta al contagio de COVID-19 y las desigualdades que caracterizan a la región.

Un primer factor de riesgo es la urbanización, pues la COVID-19 se transmite más rápidamente en contextos de alta densidad demográfica, como los urbanos y metropolitanos⁶. En particular, el hacinamiento sobresale por su estrecho vínculo con la propagación de la pandemia, debido al riesgo de contagio que entraña com-

⁶ A julio de 2020, se estimaba que más del 90% de los casos informados de COVID-19 en el mundo correspondían a zonas urbanas (Naciones Unidas, 2020).

partir habitación, y a las dificultades para cumplir las medidas de cuarentena y confinamiento. El hacinamiento afecta sobre todo a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad: en 2020, un cuarto de los hogares urbanos de la región vivía en condiciones de hacinamiento, según el umbral de más de dos personas por dormitorio, y afectaba a casi la mitad de la población en el quintil de menores ingresos.

Además, las zonas urbanas tienen una mayor conectividad, tanto nacional como internacional y, muy especialmente, se caracterizan por la acumulación de diversos tipos de déficits, como la precariedad y saturación del transporte público, la falta de acceso a agua potable, saneamiento, electricidad e internet (CEPAL, 2022). Debido a la segregación residencial de las ciudades de la región, estos déficits se distribuyen de forma desigual en su interior. Una situación de particular gravedad se observa en los asentamientos informales precarios, donde se superponen desventajas que aumentan la vulnerabilidad al contagio y a la enfermedad (ONU-Hábitat, 2021). Es así como, con diferencias entre distintos países, se ha observado claramente un patrón de sobreconcentración de contagios y muertes por COVID-19 en las zonas metropolitanas de la región.

Sin embargo, cabe destacar que la difusión generalizada de la pandemia ha llevado los contagios a todos los territorios, incluidos los rurales y los ancestrales de los pueblos indígenas. En esas zonas, las condiciones sanitarias y sociales, así como la red de infraestructura y de servicios básicos y de salud, son más débiles, y la capacidad de respuesta médica ante los contagios y casos graves es aún más limitada que en las zonas urbanas (CEPAL/OPS, 2020; OCDE, 2021).

Un segundo factor de riesgo está constituido por las debilidades estructurales de los sistemas de salud en América Latina y el Caribe, que además han tenido capacidades muy desiguales para enfrentar la pandemia según los países. En la región, se constatan problemas de segmentación que determinan la existencia de varios subsistemas dentro de un mismo país, con resultados disímiles en materia de equidad (CEPAL, 2021a; CEPAL/OPS, 2020). El gasto público en salud se mantiene lejos de la meta del 6% del PIB recomendada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el financiamiento del primer nivel de atención no alcanza el parámetro recomendado de al menos el 30% del gasto público en salud; en los países en que se alcanza ese nivel, se trata de montos absolutos extremadamente bajos. Todo ello va en detrimento de la eficiencia y calidad de los sistemas de salud, y los hogares se enfrentan a un alto grado de desprotección financiera, que los empobrece al obligarlos a efectuar cuantiosos gastos de bolsillo.

Los retos más visibles del sector de la salud en la región en tiempos de pandemia han incluido desde la escasa disponibilidad de respiradores o camas en las unidades de tratamiento intensivo hasta la falta de acceso a agua potable y a equipos de protección personal. Además de las debilidades a nivel hospitalario, en varios países ha habido también deficiencias en las acciones de contención y mitigación extrahospitalarias, la adopción de medidas a nivel de atención primaria de la salud, la aplicación de sistemas de testeo, seguimiento y aislamiento en caso de contagio, así como de provisión de información hacia la población sobre el autocuidado (CEPAL, 2021a; CEPAL/OPS, 2020).

Finalmente, cabe destacar que la pandemia ha mostrado que los determinantes sociales de la salud tienen una relevancia especial para explicar los efectos de la COVID-19 sobre la población. En una región caracterizada por desigualdades sociales según estrato socioeconómico, género, etapa del ciclo de vida, condición étnico-racial, territorio, situación de discapacidad y estatus migratorio, entre otras, la COVID-19 ha afectado mucho más a los grupos que ya presentaban vulnerabilidades sociodemográficas y condiciones de salud deterioradas. Durante los confinamientos, la población de menores ingresos, más vulnerable y con empleos informales pudo reducir menos la movilidad y mostró menor adherencia al distanciamiento físico debido a sus restricciones económicas (Mena *et al.*, 2021). Ejemplos de la mayor exposición al contagio fueron la necesidad de salir a buscar trabajo en actividades de “primera línea” o hacer compras diarias en mercados públicos donde se registraban aglomeraciones de personas (Taylor, 2021).

4.3. Contracción histórica de la actividad económica e impactos en el mercado laboral

En 2020, la actividad económica anotó la mayor caída anual en los 120 años de historia estadística de la región: el PIB se contrajo un 6,8% y el PIB per cápita un 7,7% (CEPAL, 2021c). El marcado descenso de la producción regional se debió a choques simultáneos: por una parte, el colapso del comercio mundial y la caída de los precios de los productos de exportación, y, por otra, la contracción de la demanda interna como consecuencia de las medidas de confinamiento. Esto se tradujo en un cierre masivo de empresas, particularmente medianas, pequeñas y microempresas. En 2021, con el fin de los confinamientos, las economías rebotaron, y el PIB regional creció un 6,3%, lo que de cualquier manera fue insuficiente para recuperar el nivel del producto registrado en 2019.

El impacto de la pandemia en el mercado de trabajo fue inmediato y devastador, porque el cierre de muchas actividades económicas generó una expulsión masiva de la fuerza de trabajo, especialmente en el segundo trimestre de 2020. La tasa de participación laboral cayó 4,5 puntos porcentuales entre 2019 y 2020, y esta caída fue más pronunciada para las mujeres que para los hombres. La disminución de la participación laboral contuvo el aumento del desempleo, que entre 2019 y 2020 pasó del 8,4% al 10,5%. En este caso también las mujeres sufrieron mayores tasas de desocupación (12,2%) respecto a los hombres (9,2%) (CEPAL/OIT, 2021). El rebote de las economías en 2021 permitió revertir parcialmente estos efectos, pero los indicadores continúan ubicándose en niveles inferiores a los registrados antes de la pandemia (CEPAL, 2022b).

4.4. Aumento de la pobreza y la desigualdad del ingreso

A causa de los impactos de la pandemia en las economías y los mercados laborales, tanto la pobreza como la pobreza extrema alcanzaron niveles que no se observaban desde hace al menos una década. En 20 países de América Latina, en 2021 se estima que el número de personas en situación de pobreza extrema habría aumentado en 16 millones respecto a 2019, llegando a 86 millones (el 13,8% de la población) y las personas en situación de pobreza habrían aumentado en 20 millones, alcanzando los 201 millones (el 32,1% de la población de América Latina) (CEPAL, 2022a). El aumento de la pobreza y la pobreza extrema fue particularmente marcado en 2020 —año en que comenzó la pandemia— y pudo haber sido peor de no ser por la implementación de medidas de protección social de emergencia por parte de los gobiernos de la región, tales como transferencias monetarias y en especie, o la facilitación del acceso a los servicios básicos, eximiendo temporalmente a los hogares del pago de las cuentas. Sin estas medidas, que alcanzaron alrededor de la mitad de la población regional, en 2020 la pobreza extrema habría sido alrededor de 1,8 puntos porcentuales más alta y la pobreza habría sido 2,9 puntos porcentuales más elevada, en promedio, en siete países analizados por la CEPAL (2022a)⁷.

⁷ Las transferencias monetarias de emergencia lograron frenar el aumento de la pobreza, más que contenerla del todo, debido a sus montos limitados. De 16 países de América Latina, en 2021, solamente en Chile el monto mensual promedio per cápita de las transferencias sobrepasó el valor de la línea de pobreza. Brasil, Chile, Panamá y República Dominicana otorgaron transferencias monetarias con un valor promedio mensual superior a la línea de pobreza extrema (CEPAL, 2022a).

Entre los efectos más destacables de la pandemia, está ciertamente el aumento de la desigualdad del ingreso, que venía disminuyendo desde 2002. En América Latina, en 2020 el coeficiente de Gini promedio fue un 1% más alto que en 2019⁸, aunque en este caso también el impacto pudo haber sido mayor de no ser por las medidas de protección social no contributiva implementadas por los gobiernos, direccionadas a los estratos de ingreso bajo y medio. La CEPAL (2022a) encuentra que el coeficiente de Gini habría aumentado un 4% entre 2019 y 2020 de no haberse implementado las transferencias de emergencia.

Todo esto en un contexto en el cual los superricos latinoamericanos vieron incrementar su patrimonio un 14% entre 2019 y 2021. Según datos de Forbes, si bien el patrimonio de los millonarios en siete países de América Latina bajó de 356.696 millones de dólares en 2019 a 288.998 millones de dólares en 2020, luego aumentó hasta los 408.200 millones de dólares en 2021, lo que representa el 11,1% del PIB de esos países, en mano de tan solo 104 personas (CEPAL, 2022a).

4.5. Cierres escolares prolongados

La pandemia tuvo un rápido impacto en el sector de la educación. En 2020, 32 países cerraron sus instituciones educativas, lo que afectó a más de 165 millones de estudiantes. Aun cuando la disminución de los contagios y el proceso de vacunación facilitaron la apertura de los centros educativos, la situación se mantuvo durante gran parte de 2021 (UNESCO, 2021). Si bien en la mayoría de los países se establecieron formas de estudio a distancia a través de internet, televisión o radio, tales modalidades muy probablemente ampliaron las desigualdades de aprendizaje, en un contexto de fuertes brechas digitales entre grupos socioeconómicos, que afectan sobre todo a los estudiantes que ya se encontraban en situación de desventaja antes de la pandemia.

Asimismo, el cierre de las escuelas afectó de manera diferente a niños y niñas. Las niñas, por los tradicionales roles de género en la sociedad, se vieron sobrecargadas con labores domésticas y de cuidado que obstaculizaron la continuidad de su educación. También son más vulnerables a las situaciones de violencia sexual y de género que se pueden haber dado durante los confinamientos (CEPAL, 2022b). De hecho, en la región hay indicios de un aumento de los nacimientos de madres menores de 15 años durante la pandemia, según datos de Colombia, México y Perú.

⁸ Cabe destacar, sin embargo, que el alza regional de la desigualdad del ingreso no se dio en todos los países: en Brasil, Costa Rica, México, Paraguay y República Dominicana, la distribución mejoró entre 2019 y 2020 (CEPAL, 2022a).

4.6. Impactos sobre la salud sexual y reproductiva y los nacimientos

Durante la pandemia, y en particular durante los confinamientos, el acceso universal a la salud sexual y reproductiva ha sido afectado por diversos motivos, que incluyen —por el lado de la oferta— los quiebres en la cadena de suministro de anticonceptivos y restricciones en el funcionamiento de los establecimientos que los ofrecen, la reducción de la oferta de los servicios de salud sexual y reproductiva por carencia de personal producto de los contagios así como de las decisiones sanitarias de reasignación de personal y financiamiento a la contención de la pandemia. Por el lado de la demanda, se ha observado una disminución por la no concurrencia a los establecimientos que ofrecen estos servicios debido al riesgo de contagio, las restricciones de movilidad, o la caída de ingresos cuando se trata de prestaciones pagas (CEPAL, 2022b).

Si bien el cierre de servicios de salud sexual y reproductiva, la postergación de atenciones y la interrupción del suministro y de entrega de anticoncepción tienen un potencial de aumento de la fecundidad, durante la pandemia predominó —en sentido inverso— el efecto de la crisis económica. Las parejas redujeron la fecundidad por ser reacias a tener hijos en un momento de adversidad e incertidumbre. Entre enero y marzo de 2021, a nueve meses de llegada la pandemia a la región, en tres países con datos disponibles (Brasil, Chile y Perú) se observa una muy fuerte baja de los nacimientos, que refuerza y acelera la tendencia descendente de la fecundidad.

4.7. Impactos sobre las mujeres y la igualdad de género

En el ámbito económico y social, las mujeres se han visto más afectadas que los hombres por la pandemia, debido a la agudización de su sobrecarga de trabajo doméstico no remunerado y el concomitante retroceso de su participación laboral, así como por su mayor inserción en trabajos de primera línea y la mayor exposición al riesgo de violencia (CEPAL, 2021d y 2022b). Por la tradicional división sexual del trabajo, que asigna a las mujeres la principal responsabilidad en las actividades domésticas⁹, de crianza y de cuidado de enfermos, la gran difusión de la enfermedad y el cierre de las escuelas generó un alza desbordante de las tareas de cuidado no

⁹ Por ejemplo, en Colombia, según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), entre enero y abril de 2021, el 79,3% de las mujeres participó en actividades relacionadas con el suministro de alimentos, mientras que entre los hombres lo hizo solo el 32,3% (CEPAL, 2022a).

remunerado para las mujeres, especialmente aquellas con hijas e hijos pequeños y en edad escolar. Esta sobrecarga se ha expresado en la masiva salida de mujeres del mercado de trabajo, que en 2020 implicó un retroceso de diez años en materia de participación laboral (CEPAL, 2021d). En 2021 ha ocurrido una recuperación de la participación laboral y del empleo, pero esta ha sido más lenta entre las mujeres, ensanchando las brechas de género en el mercado laboral.

A su vez, durante la pandemia, las mujeres que se mantuvieron en el mercado laboral enfrentaron en muchos casos largas horas de trabajo y una alta exposición al contagio, por estar insertas en sectores esenciales como aquellos de educación (donde en 2020 en 12 países de América Latina, las mujeres representaban el 69% de los trabajadores) y salud (73% de los trabajadores), así como de los servicios domésticos y de cuidados a domicilio o en instituciones (91% de los trabajadores) (CEPAL, 2021d).

Finalmente, datos previos a la pandemia mostraban que la violencia contra las mujeres se perpetra con mayor frecuencia en los hogares y entornos cercanos, por lo que las medidas de confinamiento hicieron más difícil eludir la violencia doméstica, así como denunciarla.

4.8. Impactos sobre vivienda, servicios básicos y transporte

La pandemia ha visibilizado los déficits en materia de vivienda, servicios básicos y transporte. En materia habitacional, el panorama es muy complejo. Por un lado, tanto el sector privado como el público vieron inhibidos sus proyectos de inversión en construcción e infraestructura, y durante los confinamientos se detuvieron las obras. Por el otro, la caída de los ingresos y del empleo redujeron significativamente la capacidad de compra de inmuebles por parte de la población y recortaron su capacidad de pago de alquiler. Amplios sectores de la población no lograron realizar el derecho a una vivienda digna, porque tuvieron que postergar sus proyectos de nuevas viviendas o de mejoramiento de la vivienda actual o, en casos extremos, pasaron a vivir en una situación de calle.

Asimismo, se han agravado los problemas de acceso a servicios básicos de agua, gas, electricidad, teléfono e internet. El deterioro de los ingresos redujo la capacidad de pago y expuso a las familias al corte de los mismos. Por ello, muchos países han implementado medidas para impedir los cortes, y para aliviar o subsidiar el pago de estos servicios.

Se han puesto también en evidencia las debilidades del transporte público. Si bien el impacto en el transporte público fue mitigado por la abrupta reducción

de la movilidad y la consecuente disminución de los viajes en transporte colectivo, con los procesos de apertura quedó en evidencia que el transporte público de la región no está preparado para ofrecer un servicio de calidad y sanitariamente seguro en un contexto de pandemia (CEPAL, 2022b).

4.9. Políticas públicas y nuevas oportunidades frente a la pandemia

Si bien los impactos de la pandemia sobre distintos aspectos del bienestar de la población en la región han sido devastadores, también hay que reconocer que los gobiernos no se quedaron de brazos cruzados y han desplegado un conjunto de acciones de política pública para proteger a la población frente a la crisis. Asimismo, si bien con fuertes desigualdades, se hicieron patentes las nuevas oportunidades provistas por los avances del mundo digital, desde el trabajo hasta las compras en línea.

En primer lugar, en gran parte de la región, se ha logrado implementar programas de vacunación contra la COVID-19 que, no obstante dificultades iniciales, son masivos, gratuitos y basados en la salud primaria, y han puesto a la región a la vanguardia mundial del proceso de vacunación¹⁰. Según la OPS, en abril de 2022, más de dos tercios de la población regional tenían un esquema completo de vacunación, si bien las disparidades entre países son muy grandes: en Haití, poco más del 1% de la población tenía un esquema completo de vacunación, comparado con más del 90% en Chile. Si bien el proceso de vacunación no ha impedido nuevos récords de contagios causados por nuevas variantes, sí ha sido crucial para moderar el impacto en términos de morbilidad grave y mortalidad. Además, hay que destacar una gran brecha entre América Latina y la subregión del Caribe: mientras en América Latina la gran mayoría de la población está dispuesta a vacunarse, en el Caribe grandes sectores de la población son reticentes a hacerlo, por preocupaciones sobre la seguridad de las vacunas o sus posibles efectos adversos a largo plazo, por falta de confianza en los gobiernos o las autoridades médicas, o por tener enfermedades preexistentes. Como resultado de ello, mientras que durante los primeros 18 meses de la pandemia la tasa de mortalidad por COVID-19 en el Caribe fue inferior a un tercio de la registrada en América Latina, desde agosto de 2021, la mortalidad por COVID-19 en el Caribe ha duplicado con creces la registrada en América Latina (CEPAL, 2022b).

¹⁰ A fines de febrero de 2022, la proporción de población con esquema de vacunación completo a escala mundial alcanzaba el 55%, mientras que en la región superaba el 65%.

En segundo lugar, desde el comienzo de la pandemia, los gobiernos adoptaron rápidamente medidas de emergencia para proteger las necesidades básicas y el consumo de los hogares; entre ellas la más notable fue ciertamente la implementación de transferencias públicas monetarias directas a la población, que muchas veces rebasaron la cobertura de los programas sociales previos, y lograron incorporar a sectores medios y de la economía informal. Eso fue posible gracias a innovaciones como la ampliación de los registros sociales, el mayor uso de medios de pagos electrónicos y la inclusión financiera de quienes no estaban bancarizados, así como la suspensión de las condicionalidades en salud y educación de los programas ya existentes de protección social no contributiva (CEPAL, 2022a).

Entre marzo de 2020 y octubre de 2021, 33 países de América Latina y el Caribe adoptaron 468 medidas de protección social no contributiva de emergencia y otros apoyos para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, que, además de las transferencias monetarias, incluyen: transferencias en especie (entrega de alimentos, medicamentos y dispositivos electrónicos para facilitar los procesos educativos en línea, como computadoras, tabletas y teléfonos inteligentes); becas de capacitación en línea; prohibición del corte, reconexión por falta de pago, y postergación o acuerdos para el pago de las facturas de servicios básicos (agua, energía, teléfono e internet); alivios tributarios (exoneración de multas, suspensión de fechas de cobranza y remates por falta de pago, y postergación del pago de impuestos); fijación y control de precios de los productos de la canasta básica y alquileres; y aplazamiento o exención del pago de cuotas de créditos e hipotecas, readecuación y refinanciamiento de préstamos, o suspensión de intereses. Entre marzo de 2020 y octubre de 2021, las transferencias monetarias y en especie lograron cubrir 111,5 millones de hogares, a los que corresponden 422 millones de personas. El esfuerzo mayor se realizó durante 2020, cuando las transferencias de emergencia representaron un gasto de 89.700 millones de dólares y cubrieron al 50,2% de la población. En los primeros diez meses de 2021, con el término de los confinamientos y la reactivación de las economías, el gasto bajó a 45.300 millones de dólares y la cobertura al 47,2% de la población (CEPAL, 2022a).

Sumado a ello, cabe destacar el funcionamiento continuo de la red logística esencial, que evitó el colapso de la cadena de suministros alimentarios tan temido al comienzo de la pandemia. En las ciudades, esta red se amplió significativamente por la vía de la entrega de productos a domicilio, masificando esta modalidad de comercio que anteriormente era más bien incipiente.

Finalmente, entre las oportunidades que se abrieron con la pandemia, se destacan las relativas a las nuevas modalidades de trabajo y estudio, así como la realización de otras actividades en línea, sea en materia de salud, de trámites o de compras (CEPAL, 2022b). A causa del distanciamiento físico impuesto por la pandemia, los canales de interacción virtuales fueron clave para mantener ciertos niveles de actividad, lo que impulsó el uso de soluciones digitales, con un verdadero *boom* del teletrabajo y el comercio electrónico.

Sin embargo, estas oportunidades no se distribuyeron de manera equitativa en la sociedad, porque la brecha digital en la región es muy amplia a lo largo de los distintos ejes de la matriz de la desigualdad social. Por ejemplo, el porcentaje de hogares desconectados en el quintil más pobre de la distribución del ingreso oscila entre el 60% y el 95%, y las diferencias de conectividad entre las zonas urbanas y rurales siguen siendo significativas (CEPAL, 2022d).

5. Los impactos de la guerra en Ucrania

A los impactos de la pandemia se suman aquellos de la guerra en Ucrania, en términos de menor crecimiento, aumento de la desocupación y de la inflación —especialmente de los precios de los alimentos—, que están llevando a un ulterior aumento de la pobreza y la inseguridad alimentaria. Las economías de América Latina y el Caribe comenzaron a experimentar un incremento de la tasa de inflación en 2021, cuando en promedio alcanzó un 6,6%. Sin embargo, como efecto del choque externo, la tasa de inflación aumentó a 8,4% a junio de 2022, al tiempo que muchos bancos centrales anticipan que la inflación se mantendrá elevada en lo que resta de año. América del Sur, con una inflación del 8,7%, está experimentando tasas algo más elevadas que Centroamérica y México (7,7%) (CEPAL, 2022e).

Después de la expansión económica observada en 2021, la CEPAL (2022e) estima que la región alcanzará en 2022 un crecimiento anual promedio de 2,7%, con resultados algo mejores en América Central (con un crecimiento del PIB de 4,1%) respecto a América del Sur (2,7%). Se estima también que la acción conjunta de una mayor participación laboral y un bajo ritmo de crecimiento, y por lo tanto de la creación de empleos, llevaría a un aumento en la tasa de desocupación en 2022. La recuperación de la participación laboral está ocurriendo por los avances en la vacunación, las menores restricciones a la movilidad y la reapertura de las escuelas.

El lento crecimiento, el aumento de la desocupación y la aceleración de la inflación elevarán la pobreza y la pobreza extrema por sobre los niveles estimados para 2021. La incidencia de la pobreza regional alcanzaría un 33,7% (1,6 puntos porcentuales más que en 2021), mientras que la pobreza extrema alcanzaría un 14,9% (1,1 puntos porcentuales más que en 2021). Así, 7,8 millones de personas se sumarían a los 86,4 millones cuya seguridad alimentaria ya está en riesgo (CEPAL, 2022c).

6. Malestar social, desconfianza en las instituciones y polarización política

La compleja situación regional se observa no solo por medio del análisis de indicadores sociales y económicos “de hechos” sino también con los de “percepciones”. Hace varios años que las encuestas de opinión —por ejemplo, el Latinobarómetro— muestran un creciente malestar social y una creciente desconfianza en las instituciones, como los congresos nacionales, los partidos políticos, las iglesias o los ejércitos. Y, más allá de las encuestas de opinión, desde 2019 y durante la pandemia varios países de la región han experimentado fuertes y amplios movimientos de protesta o “estallidos sociales” de distintas intensidades en países como Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay o Perú. Estas protestas no tienen ni una única motivación ni una sola dirección, pero se conectan con las múltiples desigualdades existentes en la región y las promesas incumplidas por la transición democrática (CEPAL, 2021a; Murillo, 2021). En el caso de Chile, el estallido social llevó a la conformación de una Convención Constituyente que ha redactado una propuesta de nueva constitución, para sustituir aquella originalmente redactada durante la dictadura del general Augusto Pinochet. Si bien la propuesta ha sido rechazada en el plebiscito del 4 de septiembre de 2022, las fuerzas políticas tendrán que acordar una nueva propuesta que se haga cargo de las demandas ciudadanas.

Ya antes de la pandemia, en la región se observaba un creciente malestar social e inconformidad respecto de la persistente desigualdad en la distribución de los recursos, así como de la falta de protección social. Se advertía también desconfianza respecto al funcionamiento de la política y sus actores, las instituciones y la propia democracia, pese a que aún es valorada por la mayoría de la población como la mejor forma de gobierno. La ciudadanía cuestiona crecientemente los patrones de discriminación y desigualdad que permean las instituciones y las relaciones sociales, y que se cristalizan en la cultura del privilegio

de origen colonial. Todo esto ha derivado en demandas por mayor igualdad, y en procesos de movilización social y protestas que exigen transformaciones sustantivas para construir sociedades más justas e inclusivas.

Los impactos sociales y económicos de la pandemia y de la guerra en Ucrania amenazan con profundizar dicho malestar, en momentos en que transformar el modelo de desarrollo y consolidar un nuevo proyecto común es más urgente que nunca. Abordar los factores que originan el malestar, avanzando hacia políticas públicas centradas en el goce de derechos, la igualdad, el reconocimiento y el trato digno, junto a la construcción de pactos sociales orientados a la creación de sociedades más justas, inclusivas y cohesionadas, es por lo tanto fundamental para evitar niveles crecientes de conflictividad, violencia y crisis de representación y legitimidad democrática (CEPAL, 2021a).

No obstante, cabe destacar que el panorama político en la gran mayoría de los países de la región se caracteriza por una fuerte polarización que dificulta el logro de los necesarios pactos sociales y fiscales. Y el panorama se complejiza ulteriormente por la creciente inseguridad y las violencias de todo tipo que caracterizan a las sociedades de la región, en muchos casos conectadas al narcotráfico y la presencia de poderosos carteles de la droga.

7. Conclusiones: Estado de bienestar y universalismo sensible a las diferencias

Si bien la pandemia y los efectos de la guerra en Ucrania están contribuyendo al aumento de las desigualdades y la exclusión social en América Latina y el Caribe, también muestran con renovada fuerza la urgencia de transformar las economías y las sociedades de la región, para avanzar hacia una recuperación que beneficie al conjunto de la población y permita la plena realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Es por lo tanto urgente reconstruir con igualdad y sostenibilidad, apuntando a la transformación de la estructura productiva y la creación de verdaderos Estados de bienestar, tarea largamente postergada en la región (Arenas y Cecchini, 2021). Para reconstruir con igualdad, la región debe avanzar hacia un círculo virtuoso de desarrollo inclusivo y sostenible en el que, mediante la diversificación productiva y el cambio estructural progresivo, se promuevan los sectores más intensivos en conocimiento y con mayor potencial de crecimiento de la demanda interna y, al mismo tiempo, mediante el Estado de bienestar, se logre reducir

las desigualdades sociales y superar la pobreza. En este círculo virtuoso, la creación de trabajo decente va de la mano del gasto público social que garantice el acceso universal a la protección social y el cuidado, la educación, la salud, así como a la vivienda y los servicios básicos de agua, saneamiento, energía e internet (CEPAL, 2017).

Una recuperación transformadora con igualdad no es solamente una utopía, es algo que se puede alcanzar juntando las demandas de mayor inclusión con la capacidad de respuesta. En el periodo 2002-2012, por ejemplo, la región logró reducir la pobreza, la desigualdad y la informalidad, así como ampliar la cobertura de la protección social. Esos avances resultaron de una combinación virtuosa de crecimiento económico con creación y formalización del empleo con un contexto político en el cual los gobiernos de los países de la región dieron una alta prioridad a políticas públicas dirigidas a la extensión de la protección social con un horizonte de universalidad, así como políticas activas en el ámbito social y del mercado de trabajo, de carácter redistributivo e inclusivo.

Durante la pandemia, los gobiernos asumieron un rol activo para proteger el consumo y satisfacer las necesidades básicas de los hogares, así como para responder al reto sanitario. Si bien las acciones gubernamentales tuvieron fallas y limitaciones, mostraron la importancia de las políticas públicas para responder a las crisis, así como la urgencia de adoptar una mirada más universal en los ámbitos de protección social, cuidado, salud y educación, entre otros. Las transferencias monetarias de emergencia fueron implementadas desde el comienzo de la pandemia y paulatinamente —gracias a la modificación y actualización de los sistemas de registros sociales utilizados para identificar a los destinatarios— cubrieron a amplios estratos de la población regional. En particular, alcanzaron a los trabajadores informales, quienes en muchos casos quedaban excluidos tanto de las transferencias para la superación de la pobreza como de aquellas de la seguridad social. Si bien hubo errores de exclusión, por ejemplo por el insuficiente foco en algunos grupos específicos de la población, como las personas migrantes, y no siempre tuvieron la duración adecuada para responder a la fuerte caída de los ingresos que experimentaron los hogares, la masiva implementación de las transferencias monetarias mostró la importancia de avanzar hacia transferencias monetarias no contributivas que sean permanentes y no solo temporales, y que, más allá de las personas que viven en situación de pobreza extrema y pobreza, incluyan a amplios estratos de la población muy vulnerables a caer en ella. En palabras de Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea (2022: 7) —quienes analizaron la experiencia de las transferencias monetarias

de emergencia en América Central—, estas “pueden plantar algunas semillas para el cambio futuro”.

Se abrió también el debate sobre el ingreso básico universal, a implementar de manera gradual y con sostenibilidad financiera (CEPAL, 2020), por ejemplo, comenzando por una transferencia universal para la infancia. Por los altos niveles de informalidad, los mercados laborales de América Latina y el Caribe no han logrado convertirse en la puerta de acceso a la protección social, y muy difícilmente lo harán en el futuro. De ahí que sea necesario —sin renunciar a los esfuerzos de formalización del trabajo, y de las actividades productivas y de extensión de la protección social contributiva— desarrollar mecanismos para que la población cuente con niveles adecuados de protección que no estén necesariamente ligados a las modalidades de inserción laboral. Contar con sistemas de protección social universal con un rol central del Estado y un alto grado de desmercantilización —o sea, de acceso a las prestaciones y los servicios con base en los derechos y sin depender del mercado— permite proteger a toda la población a lo largo del ciclo de vida, sin que esa protección esté necesariamente atada al sector económico en que se insertan los trabajadores o su grado de formalidad. Esto permitirá enfrentar mejor el nuevo escenario en el mundo del trabajo, caracterizado por el aumento exponencial de la digitalización, la robotización, la aplicación a la industria de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, y de la inteligencia artificial, así como por las inevitables fluctuaciones de las economías. En economías más igualitarias, donde hay un fuerte Estado de bienestar y sólidos sistemas de protección social, los trabajadores son menos vulnerables al cambio tecnológico y se adaptan mejor tanto a los choques económicos como a los desafíos asociados al proceso de transición hacia economías bajas en carbono; se logra también avanzar más en innovaciones productivas y en la generación de empleos de calidad (CEPAL, 2017).

Asimismo, con la pandemia se ha visibilizado la enorme contribución que las mujeres hacen a las sociedades y las economías de la región por medio de su trabajo remunerado y no remunerado. El llamado a transitar hacia una sociedad del cuidado, que pone la vida en el centro y en la cual las tareas de cuidado se redistribuyan más equitativamente entre hombres y mujeres, y cuenten con el apoyo del Estado, es también más actual que nunca. Frente a la desigual distribución sexual del trabajo productivo y reproductivo, es necesario desarrollar sistemas de cuidado de calidad que, desde un enfoque de derechos, el principio de corresponsabilidad, la coordinación, la intersectorialidad y la sostenibilidad financiera, promuevan el bienestar de niñas y niños, personas mayores y personas con discapacidad, así como

la plena inclusión al mercado de trabajo de las mujeres, que tradicionalmente dedican largas horas al trabajo no remunerado doméstico y de cuidados de dependientes (CEPAL, 2022a; Oxfam, 2022).

Otro gran aprendizaje en tiempos de pandemia ha sido el relativo a la urgencia de construir una sociedad digital inclusiva. Para la participación efectiva en la era digital, la CEPAL (2022d) ha propuesto la universalización de la conectividad por medio de la creación de una canasta básica digital compuesta por un plan de banda ancha fija o móvil, uno o más dispositivos (teléfono inteligente, tableta y computadora portátil) y un plan de fortalecimiento de las habilidades digitales que permita a los estratos de menores ingresos de la población acceder a una conectividad efectiva. Es necesario también crear contenidos y soluciones digitales relevantes para la población, porque la brecha digital no se refiere solamente al acceso y al uso, sino también a la apropiación de las TIC (Nosiglia y Andreoli, 2022).

La historia nos enseña que la salida de las situaciones de crisis en nuestra región es lenta, y es razonable pensar que la actual —derivada de los problemas estructurales y los efectos de la pandemia, a los cuales se suma la guerra en Ucrania— será una crisis prolongada. En tiempos de crisis, en ausencia de sistemas universales de protección social, los sectores de ingresos bajos y medio-bajos —que en 2020 representaban el 79,4% de la población regional— sufren procesos de descapitalización de los que es difícil recuperarse: se truncan trayectorias educativas, se sacrifica la atención a la salud, se pierden propiedades y se generan deudas (Cecchini *et al.*, 2012; CEPAL, 2021b).

Durante la crisis de la deuda de la década de los ochenta, se necesitaron 14 años para volver al nivel de PIB per cápita precrisis. La recuperación social fue aún más lenta, ya que tomó 25 años volver a los niveles de pobreza que existían antes de ella. Esto ocurrió porque las modalidades de ajuste a la crisis fueron regresivas, con recortes del gasto social, privatizaciones y desregulación de los mercados laborales, y porque hubo procesos hiperinflacionarios y de marcada destrucción del empleo. Para no repetir los errores del pasado y evitar otra década perdida, es necesario implementar políticas públicas universales, redistributivas y solidarias con enfoque de derechos, que no dejen a nadie atrás.

Para no dejar a nadie atrás y romper las barreras de acceso al bienestar que enfrentan las personas que se encuentran en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, las mujeres, los pueblos indígenas, las personas afrodescendientes, las personas que residen en territorios rezagados, las personas migrantes, las personas con discapacidad, así como los niños, los jóvenes y las personas ma-

yores, no se pueden dar respuestas uniformes de política pública. Es necesario utilizar políticas públicas interseccionales de acción positiva, destinadas a eliminar las discriminaciones y promover la igualdad —por ejemplo, de género o étnico-racial— y a potenciar el desarrollo de territorios y áreas geográficas más deprimidas o con menor dinamismo económico. Atender de manera diferenciada no contraviene el principio de universalidad: al contrario, el universalismo sensible a las diferencias potencia el ejercicio de los derechos y contribuye a disminuir las desigualdades (CEPAL, 2016; Habermas, 1998; Hopenhayn, 2001).

Sin embargo, los insuficientes niveles de tributación e inversión social dificultan impulsar adecuadamente políticas públicas universales y sensibles a las diferencias. Tanto la carga tributaria como el gasto social en la región aún se sitúan lejos de los niveles de los países desarrollados y no tienen los mismos efectos redistributivos. Si bien han aumentado desde el 2000, en 2019 los ingresos tributarios en América Latina representaban en promedio el 22,9% del PIB, en comparación con el 33,8% del PIB en los países de la OCDE. Asimismo, en 2019, el gasto público en protección social en la región fue del 11,4% del PIB, mientras que en los países de la OCDE alcanzó el 19,7% del PIB (OCDE *et al.*, 2021). En cuanto a los efectos redistributivos, alrededor de 2011, el coeficiente de Gini en América Latina bajaba apenas 3 puntos después de la acción fiscal directa, mientras que la incidencia de las políticas tributarias y sociales en los países de la OCDE era del orden de 17 puntos del coeficiente de Gini (Hanni, Martner y Podestá, 2015).

Para redistribuir y aumentar los recursos públicos que permiten sostener el Estado de bienestar, se necesita un diálogo social amplio y participativo, que lleve a acuerdos entre intereses en conflicto y genere efectos positivos de mediano y largo plazo en términos de estabilidad, gobernabilidad y aumento sostenido de la productividad (CEPAL, 2022a; Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2020). Especial atención debe ponerse en darle voz e incidencia a los sectores de la población discriminados o excluidos, así como a los sectores medios vulnerables cuyo nivel de bienestar tiene bases endebles. A su vez, los pactos sociales deben ir acompañados de pactos fiscales que permitan darle sostenibilidad financiera al Estado de bienestar y promuevan la estabilidad necesaria para alcanzar un crecimiento inclusivo. En el corto plazo, es clave eliminar la evasión tributaria, que representa 325.000 millones de dólares, el 6,1% del PIB regional, y revisar los gastos tributarios, que promedian el 3,7% del PIB regional. En el mediano plazo, es necesario avanzar hacia la consolidación de los impuestos a las personas físicas, que en la región representan tan solo el 2,2%

del PIB (comparado con el 8,0% del PIB en los países de la OCDE), extender el alcance de impuestos sobre el patrimonio y la propiedad, revisar y actualizar los marcos fiscales para la explotación de los recursos no renovables, y considerar impuestos ambientales y aquellos relacionados con problemas de salud pública (CEPAL, 2022e).

Todo esto no es tarea fácil porque, por un lado, la cultura del privilegio sostiene las altas exenciones tributarias y los bajos impuestos a la renta (Hopenhayn, 2021) y, por otro, porque las capacidades estatales en América Latina y el Caribe aún son débiles. Asimismo, es importante tener en cuenta que el actual entorno económico de escaso crecimiento, presiones inflacionarias y alto endeudamiento público está llevando a fuertes llamados a la austeridad, más que a la ampliación del gasto público y la redistribución.

En suma, para reconstruir con igualdad y sostenibilidad, y lograr una transición justa e integradora, se necesita llegar a grandes acuerdos, pactos sociales y fiscales, que permitan consolidar un Estado de bienestar (Arenas de Mesa y Cecchini, 2021) que integre a los grupos sociales históricamente excluidos y contribuya a mejorar las condiciones de vida de toda la población. El camino opuesto, de desigualdades y exclusiones sociales nutridas por la cultura del privilegio, no es sostenible ni desde el punto de vista político ni económico ni, por supuesto, social.

Referencias bibliográficas

- ARENAS DE MESA, A. y CECCHINI, S. (2021): “Igualdad y protección social: claves para un desarrollo inclusivo y sostenible”, *El Trimestre Económico*, n° 353, pp. 277-309.
- CECCHINI, S.; ESPÍNDOLA, E.; FILGUEIRA, F.; HERNÁNDEZ, D. y MARTÍNEZ, R. (2012): “Vulnerabilidad de la estructura social en América Latina: medición y políticas públicas”, *Realidad, datos y espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 3, n° 2 mayo-agosto, pp. 32-45.
- CECCHINI, S.; HOLZ, R. y RODRÍGUEZ MOJICA, A. (2020): “La matriz de la desigualdad social en Panamá”, *Serie Políticas Sociales*, n° 236, Santiago de Chile, CEPAL.
- CECCHINI, S. y VARGAS, L. H. (2014): “Los desafíos de las nuevas políticas de desarrollo social en América Latina”, *Revista de Economía Crítica*, n° 18, pp. 113-135.
- CEPAL (2012): *Eslabones de la desigualdad: Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*, Santiago de Chile.
- (2016): *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, Santiago de Chile.

- (2017): *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
 - (2018): *La ineficiencia de la desigualdad*, Santiago de Chile.
 - (2020): “El desafío social en tiempos del COVID-19”, *Informe especial COVID-19*, n° 3, Santiago de Chile.
 - (2021a): *Panorama social de América Latina 2020*, Santiago de Chile.
 - (2021b): *Panorama fiscal de América Latina 2021. Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-Covid-19*, Santiago de Chile.
 - (2021c): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2021*, Santiago de Chile.
 - (2021d): “La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad”, *Informe Especial COVID-19*, n° 9, Santiago de Chile.
 - (2022a): *Panorama social de América Latina 2021*, Santiago de Chile.
 - (2022b): *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
 - (2022c): *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?*, 6 de junio, Santiago de Chile.
 - (2022d): *Innovación para el desarrollo: la clave para una recuperación transformadora en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
 - (2022e): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2022: dinámica y desafíos de la inversión para impulsar una recuperación sostenible e inclusiva*, Santiago de Chile.
- CEPAL/OIT (2021): “Trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina”, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, n° 24, Santiago de Chile.
- CEPAL/OPS (2020): “Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, *Informe COVID-19*, Santiago de Chile.
- CEPAL/UNFPA (2020): *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: Retos para la inclusión*, Santiago de Chile.
- DAES (2019): *World Population Prospects: The 2019 Revision*, Nueva York, Naciones Unidas, División de Población.
- (2020): *International Migration 2020 Highlights*, Nueva York, Naciones Unidas, División de Población.
- HABERMAS, J. (1998): *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, Cambridge, The MIT Press.
- HANNI, M.; MARTNER, R. y PODESTÁ, A. (2015): “El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, n° 116, Santiago de Chile.

- HOPENHAYN, M. (2001): “Viejas y nuevas formas de la ciudadanía”, *Revista de la CEPAL*, n° 73, Santiago de Chile.
- (2021): “La cultura del privilegio y la igualdad de derechos: antípodas por resolver en las democracias latinoamericanas”, *El Trimestre Económico*, 353, pp. 257-275.
- INFANTE, R. (2011): *América Latina en el “umbral del desarrollo”. Un ejercicio de convergencia productiva*, Santiago de Chile, CEPAL.
- MARTÍNEZ FRANZONI, J. y SÁNCHEZ ANCOCHEA, D. (2020): “Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe: ¿qué son y cuál es su papel en tiempos de crisis?”, *Documentos de proyecto*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2022): “¿Puede la COVID-19 avanzar la política social inclusiva? Las transferencias monetarias de emergencia en Centroamérica”, *Documentos de trabajo*, n° 60, Madrid, Fundación Carolina.
- MENA, G. *et al.* (2021): “Socioeconomic status determines COVID-19 incidence and related mortality in Santiago”, *Science*, vol. 372.
- MURILLO, M. V. (2021): “Protestas, descontento y democracia en América Latina”, *Nueva Sociedad*, n° 294, julio-agosto.
- NACIONES UNIDAS (2019): *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*, Nueva York.
- (2020): *Policy Brief: COVID-19 in an Urban World*, Nueva York.
- (2022): *World Population Prospects 2022*, Nueva York.
- NOSIGLIA, M. C. y ANDREOLI, S. (2022): “Brecha digital: articulaciones institucionales, estrategias de formación inmersivas y contextos de innovación”, *Documentos de trabajo*, n° 64, Madrid, Fundación Carolina.
- OCDE (2021): “The COVID-19 crisis in urban and rural areas”, *OECD Regional Outlook 2021: Addressing COVID-19 and Moving to Net Zero Greenhouse Gas Emissions*, París, OECD Publishing.
- OCDE *et al.* (2021): *Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación*, OECD Publishing, París.
- ONU-Hábitat (2021): *Cities and Pandemics: Towards a More Just, Green and Healthy Future*, Nairobi.
- OIM (2021): *Grandes movimientos de migrantes altamente vulnerables en las Américas provenientes del Caribe, Latinoamérica y otras regiones: destinos en tránsito*, San José y Buenos Aires.
- OIT (2021): *Panorama laboral de América Latina 2021*, Lima.
- OMS (2022): *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*. Disponible en: <https://covid19.who.int/table>.

- OXFAM (2022): *Los cuidados en Latinoamérica y El Caribe: entre las crisis y las redes comunitarias*, abril.
- SJM (2021): “Organizaciones rechazaron militarización de la frontera y expulsión de migrantes”, *Migración en Chile*. Disponible en: <https://www.migracionen-chile.cl/organizaciones-rechazaron-militarizacion-de-la-fronteray-expulsion-de-migrantes/>.
- TAYLOR, L. (2021): “COVID-19: Why Peru suffers from one of the highest excess death rates in the world”, *BMJ*, vol. 372, nº 611.
- UNESCO (2021): “A un año del comienzo de la pandemia: continuidad educativa y evaluación en América Latina y el Caribe en 2021”, *Documento de Programa*, junio.

Relatoría del seminario

Inauguración

La Fundación Carolina y Oxfam Intermón celebraron el miércoles 5 de octubre de 2022 un seminario abierto dedicado a la triple transición —digital, ecológica y socioeconómica— en América Latina y la Unión Europea. Ambas regiones han articulado una serie de compromisos para afrontar estas transformaciones, muchas de las cuales ya se recogían en acuerdos globales como la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Con una voluntad de aprendizaje mutuo y en aras de profundizar en cada una de estas transiciones, el seminario abordó los retos que suponen su puesta en marcha desde una perspectiva multidimensional. Esta incitativa puso a dialogar a diversos actores en torno a las oportunidades para una transformación justa e integradora (utópica), pero que también se enfrenta a los riesgos de una involución, que puede suponer un incremento de desigualdades y exclusiones (distópicas). Entre los objetivos del evento, cabe destacar la voluntad de construir y posicionar propuestas en la agenda eurolatinoamericana sobre un nuevo pacto social para una transformación justa.

Según apuntó en sus palabras de inauguración el secretario general de la Fundación Carolina, Hugo Camacho, la crisis global causada por la pandemia y la situación geopolítica ha de reimpulsar una cooperación birregional más estable, recurriendo a instrumentos que puedan hacer de la triple transición un trayecto hacia un cambio más justo e inclusivo. Para ello hay que identificar las claves que encaucen el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina. Además, se requiere una agenda más comprometida, diversa y sostenida, que la oportunidad de la próxima presidencia española del Consejo de la Unión Europea puede activar. Se trata de crear lazos más fuertes de manera innovadora, en un proceso de cooperación mutua.

Por su parte, Franc Cortada, director general de Oxfam Intermón, señaló que este seminario arranca en un momento crucial, toda vez que desde hace años se repite el tópico de que el mundo está cambiando, pero esto es ya una realidad incontestable. Ante los retos actuales, se trata de abrir el diálogo entre Europa y América Latina, entender cómo están cambiando sus sociedades, y averiguar hacia dónde se dirigen. Este momento obliga a abrir nuevos horizontes. El objetivo es claro: escuchar lo que la ciudadanía reclama.

Ciertamente, apuntó Cortada, se están produciendo cambios en la región y en la UE que desafían las nociones de seguridad energética y de seguridad alimentaria. La propia situación en la UE retrotrae a cuestiones que se pensaban superadas: cobran nuevo auge conceptos como seguridad, energía, guerra; se cuestiona incluso la democracia; además persisten problemas preexistentes: desigualdades económicas, de género, expansión de la cultura del privilegio, etc. Frente a ello, hay que configurar nuevos modelos de convivencia respetuosos con los derechos de las personas y del planeta.

Ante los cambios globales, en gran parte de naturaleza geopolítica, hay que generar alianzas eurolatinoamericanas que promuevan la diversidad, y que aborden de forma honesta las relaciones de poder (que siguen siendo asimétricas entre países, entre regiones y entre instituciones globales). La cuestión es averiguar qué alianzas se requieren, y bajo qué temáticas y lógicas se alinean. La reflexión sobre las agendas de las tres transiciones encara cuestiones críticas en un momento de elevadísima complejidad. Por un lado, la digitalización tiene que cubrir la protección y la ampliación de derechos, tiene que generar empleos de calidad y reducir brechas. Por su parte, la transición verde tiene que contribuir a proteger el medioambiente y a transformar el modelo energético sin repetir los modelos extractivistas del pasado. Tiene que renovar las matrices productivas de los países y generar sociedades más justas. Por último, la transición socioeconómica tiene que estar centrada en la cohesión social y reducir desigualdades. Tiene que proteger el espacio cívico y recuperar la confianza de la ciudadanía en la política.

La reflexión —generada entre voces diversas, donde la sociedad civil interactúa con los gobiernos, los Estados, el sector privado y el mundo académico— puede alumbrar escenarios utópicos, frente a las amenazas distópicas de muchas realidades presentes. Y ello con el foco puesto en la presidencia española del Consejo de la UE, y la celebración de la cumbre UE-CELAC. Se trata, en suma, de invitar a un pensamiento osado, pero comprometido, que contribuya a repensar formas de hacer, teniendo en cuenta las demandas de la ciudadanía para renovar el contrato social.

Por su parte, Miryam Ferrán, directora general adjunta de la Dirección General de Asociaciones Internacionales de la Comisión Europea (INTPA, por sus siglas en inglés), profundizó en las implicaciones sociales que conlleva adaptarse a las transiciones. Según argumentó, nos dirigimos hacia un nuevo paradigma energético y digital, en el que resulta crucial fortalecer los lazos entre la UE y América Latina. Este nuevo paradigma ya empezó a vislumbrarse desde la UE con la adopción del Pacto Verde (European Commission, 2019), una de las mayores prioridades de la Comisión desde 2019. Actualmente —aun tras la pandemia, en un contexto dramático en Ucrania, y con el aumento de los precios de la energía—, la importancia del Pacto Verde no ha variado: la transición ecológica, de hecho, se ha tornado aún más importante porque es un objetivo de futuro para salir de la crisis energética.

La transición digital y verde implica transformaciones societales que están llenas de oportunidades y, así, la OIT estima que la transición verde puede crear hasta 15 millones de empleos (OIT, 2012). Pero estas transiciones también suponen desafíos, sobre todo para las poblaciones más vulnerables en cuanto van a provocar cambios en los modelos de trabajo y de producción que les afectan directamente. Por ello, se requieren mecanismos específicos, diseñados entre gobiernos, sociedad civil y sector privado, para proteger a dichos colectivos. Igualmente, señaló Ferrán, la transición verde exige reducir la producción y el uso de combustibles fósiles, lo que va a generar un fuerte impacto social.

Ante ello, desde la UE se están acompañando las legislaciones con mecanismos específicos, como el mecanismo de transición justa, que debe replicarse en los países socios, entre ellos los latinoamericanos. En este sentido, la UE ha activado la estrategia Global Gateway (Communication from the Commission, 2022), orientada a una transición verde y de conectividad sostenible y transparente, que proteja tanto los derechos individuales como sociales. Para ello, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) se están articulando con los países socios, el Banco Europeo de Inversiones y las agencias de desarrollo, bajo las iniciativas Equipo Europa. El propósito, de cara a la región, es desarrollar programas basados en el diálogo político que propongan asistencia financiera ante las tres transiciones.

Los programas Equipo Europa están centrados en reformas e inversiones sostenibles. En concreto, hay un Equipo Europa verde cuya base es el programa EuropeClima (Euroclima +, 2022). Asimismo, se está trabajando en la transición digital por medio de la UE-LAC Digital Alliance, que tendrá un componente normativo muy importante. Una de las características distintivas del modelo europeo

consiste en apoyar a los países socios, no solo con inversiones de infraestructura, sino en sus procesos de reforma legal, de estandarización, exigidos para que las inversiones cumplan también un papel de inclusión social y de valores. En esta línea destaca otro programa importante, que se está redefiniendo: EUROsociAL (2022). Todos estos programas, que se trabajan con la sociedad civil, con el sector privado y con los gobiernos, pretenden que las transiciones en los países de América Latina sean justas e inclusivas, y focalizadas sobre las personas.

A continuación, la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Pilar Cancela, subrayó la oportunidad del seminario, una de cuyas claves radica en su componente de “visiones cruzadas” entre América Latina y la UE. Y es que el diálogo con la región, que la Cooperación Española viene realizando desde hace más de 40 años, es de acompañamiento: es un diálogo de amistad y de escucha activa, que es el que permite resultados constructivos.

No obstante, señaló, en estos momentos nos encontramos en una coyuntura mundial crítica. Las crisis multidimensionales están exacerbadas, no solo por la pandemia —que aún no se ha superado del todo—, sino por la guerra en Ucrania, que ha tenido un impacto brutal en múltiples ámbitos. Dado este contexto, el problema radica en cómo dar respuesta a las demandas de la sociedad y hacerlo, además, manteniendo una relación directa con la ciudadanía, con el fin de que se sienta reflejada en la acción gubernamental. Téngase en cuenta que, desde hace unos años, existe una crisis de confianza social ante las instituciones. Se trata de una especie de ruptura del contrato social, puesto que la ciudadanía considera que los gobiernos no están respondiendo a sus necesidades, y no se siente escuchada. El problema se agrava cuando el debilitamiento de las instituciones conlleva el propio cuestionamiento de los sistemas democráticos. Y a ello se une la quiebra de la idea de progreso. A dicha situación de inconformidad y crítica, se suma el escenario actual de incertidumbre. Simultáneamente, la ciudadanía demanda nuevas formas de interacción y de participación. Las redes sociales han abierto una nueva forma de comunicación y de interacción, toda vez que el ciudadano que participa en las redes pretende mantener una relación mucho más directa con la esfera pública.

Ante dichos fenómenos, la sociedad civil organizada tiene un papel clave, puesto que sirve a menudo como punta de lanza de los reclamos sociales, marcando el camino. Y a través de este canal, las instituciones pueden abrir un proceso de escucha, de intercambio y de diálogo. Adviértase que diálogo social, no es una expresión hueca: es poner en común distintas posiciones para que al final haya un acuerdo, fruto del consenso, con cesiones por parte de las instancias que dialogan.

Pasando a un plano de política internacional, la secretaria de Estado incidió en la importancia de intensificar las relaciones birregionales entre la UE y Latinoamérica. No cabe olvidar que América Latina ha sido la región del mundo que ha sufrido de una forma más dura la pandemia. Por su parte, los efectos de la guerra en Ucrania, que afectan directamente a la UE, evidencian asimismo cómo lo que ocurre en cualquier parte del mundo tiene consecuencias globales: en la alimentación, en la energía, etc. La interconexión mundial es cada vez mayor, de ahí que las respuestas hayan de ser multilaterales y de ahí también la relevancia que pueden implicar los lazos birregionales.

Ciertamente, para España las relaciones entre la UE y América Latina son más naturales, consustanciales, por razones culturales e históricas. España no se puede definir sin América Latina. Pero ha llegado el momento para que la Unión y los países que la integran sean conscientes del papel fundamental que la región tiene a escala global. No solo por una cuestión de intereses y oportunidad, sino también por motivos de cohesión, justicia social y, sobre todo, porque en América Latina se mantienen los valores que más se parecen a los de la UE. Pilar Cancela recordó que el modelo europeo tiene rasgos definitorios: no se trata de un enfoque economicista, sino que está determinado por los principios de la igualdad, la justicia y la ciudadanía libre. A tenor de lo dicho, el diálogo político con América Latina tiene que ser uno de los focos centrales de la presidencia española del Consejo de la UE en 2023.

De forma anticipada, la Cooperación Española ha impulsado en 2022 una serie de debates con los países latinoamericanos, aprovechando la estructura arraigada de un trabajo conjunto que le permite facilitar foros de participación y de diálogo. Así, se han abierto debates en torno a los nuevos modelos de contrato social, que incorporan distintas perspectivas procedentes de la sociedad (institucional, de los medios de comunicación, de la política, de la sociedad civil). En estos foros contrastan las visiones de quienes creen que es necesario un nuevo contrato social, quienes no lo piensan, o quienes consideran que nunca existió y ahora ha llegado el momento de definirlo. El objetivo es que estos debates contribuyan a aportar insumos a la cumbre UE-CELAC. No hay que olvidar que ambas regiones vienen trabajando sistemáticamente en relación al cumplimiento de la Agenda 2030. Ahora bien, el desafío estriba en reimpulsar el diálogo político y la cooperación interregional, debido a la relevancia de las tres transiciones inscritas en el avance de los ODS.

En la actualidad los objetivos de la Cooperación Española pasan por ayudar a los países socios a mejorar y fortalecer la movilización efectiva de sus recursos,

reorientando la forma de emplear el gasto público, con responsabilidad y transparencia. En esta línea, se deben reformar los sistemas fiscales, ha de impulsarse la cooperación financiera, y hay que luchar contra los flujos financieros ilícitos. En última instancia, como se indicó, hay que romper el círculo vicioso de debilitación de las instituciones y de la democracia, que además contribuye a sistematizar la corrupción. Por añadidura hay que tener muy presente la protección social, y garantizar el desarrollo sostenible para las futuras generaciones. Todo ello, recordó la secretaria de Estado, en un contexto de reforma del propio sistema de la Cooperación Española, como política de Estado, política pública y política feminista. Este proceso de reforma no es solo legislativo, sino que supone también una reforma de estructuras y de recursos construida por múltiples actores: la sociedad, las comunidades autónomas, el sector privado y las universidades.

Primera sesión. La transición digital: regular derechos y deberes en sociedades eurolatinoamericanas interconectadas

En sus palabras de apertura, Trinidad Jiménez, directora de Estrategia Global de Asuntos Públicos de Telefónica, trasladó que hablar de triple transición supone hablar del futuro inmediato, en un momento de profundas transformaciones, especialmente aceleradas en el ámbito digital. Este momento brinda una oportunidad, en cuanto la digitalización proporciona instrumentos útiles para la ciudadanía, de generación de nuevos empleos, y para transformar la economía. No obstante, en esta transformación aparecen retos, ante todo porque hay que regular el proceso, esto es, hay que regular derechos, deberes, valores, e intentar, en el ámbito eurolatinoamericano establecer puntos de conexión birregionales y espacios de convergencia.

El debate sobre la regulación

Carme Artigas, secretaria de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial (IA), señaló que la UE es una superpotencia reguladora. Así, el Reglamento General de Protección de Datos (GDPR, por sus siglas en inglés) de la UE (The European Parliament and the Council, 2016) se ha convertido en una referencia mundial, incluso en un estándar moral, sobre lo que se puede o no hacer con los datos personales. Actualmente, se tiene que avanzar hacia la regulación de los aspectos tecnológicos. No obstante, esto genera un gran debate: el de si se tiene que regular

ex ante o *ex post*. Este debate ha surgido a la hora de regular la inteligencia artificial (IA), pero no sucedió cuando aparecieron las plataformas: la tecnología se desarrolló entonces sin cortapisas y ello alteró los equilibrios de poder. Esto evidenció que la tecnología no es neutra, sino que repercute sobre los valores democráticos e incluso en el orden internacional, contradiciendo la imagen inicial de un internet como gran ágora democrática que podría favorecer la participación y el reparto de poder equitativo. Frente a esta imagen, internet se convirtió en una herramienta instrumentalizada bien por la tecnocracia, bien por el populismo, y ahora ha adquirido una dimensión geopolítica. Hoy, afirmó Artigas, no se puede entender el mundo sin tener en cuenta el poder de algunos Estados que dominan ciertas tecnologías, y asimismo el poder de algunos agentes que, sin ser Estados, son más influyentes que estos, como las grandes compañías digitales.

Bajo este panorama, apuntó Artigas, se abren diferentes visiones del mundo en función de los espacios geográficos. Por un lado, nos encontramos con la visión estadounidense, donde el desarrollo tecnológico y, sobre todo, el control de los datos, están en manos de compañías multinacionales. Estos se gestionan a partir del consentimiento individual y de las demandas de mercado. Por otro lado, se encuentra China, cuyo Estado ejerce un dominio absoluto de los datos, sin consentimiento ciudadano. Y, finalmente, está la visión europea, espacio que hasta el momento se ha manifestado como un árbitro, pero que parece decidido a ejercer mayor protagonismo. Así, la UE postula una tercera vía, donde los datos estén bajo el control de los ciudadanos y estos tengan el derecho y la obligación de definir los límites de la tecnología y perfilar su gobernanza. Este es el papel que desea adoptar Europa. Así la UE ha empezado ya a regular, no solo con la GDPR, sino a través de un paquete normativo sin precedentes que está definiendo la Década Digital Europea. Paquete que cubre la Ley de Servicios Digitales (DSA) (European Commission, 2020), la Directiva de Mercados Digitales (DMA) (The European Parliament and the Council, 2022a), la Data Governance Act (The European Parliament and the Council, 2022b) y, finalmente, el reglamento europeo de IA (The European Parliament and the Council, 2021), aún por aprobar. España, de hecho, está siendo el país piloto para probar este reglamento antes de que se adopte. Este caso es especialmente relevante, puesto que, retomando el debate indicado, consiste en proceder *ex ante*: regular antes de que la tecnología se desarrolle. Es lo que se conoce como *future-proof*. La importancia de esta experiencia piloto procede de la diferencia entre la idea aspiracional que se diseña en un despacho, y la realidad, como por ejemplo se constata en las dificultades para garantizar la transparencia algorítmica. Si la experiencia resulta exitosa se puede

cambiar la manera de regular, algo que cada vez parece más imprescindible en el mundo digital porque, si la ley se adopta sin este trabajo previo, los países van a solicitar una moratoria de dos años, como ocurrió con la GDPR. Y una moratoria de dos años implica que los gigantes tecnológicos podrán seguir desarrollando tecnología sin cortapisas.

Por otra parte, España también se adelantó en 2021 cuando presentó la Carta de Derechos Digitales. La Carta parte de la constatación de que las tecnologías pueden afectar a derechos y libertades que a los países democráticos les ha costado siglos conquistar. La Carta implicó ponerse de acuerdo en lo que se quiere preservar, pero también se dio un paso más allá. Y es que la Carta consiste, por un lado, en la traslación de los derechos fundamentales reinterpretados en un mundo digital —p. ej., libertad de expresión, no discriminación, etc.—. Pero, por otro, se trata además de un texto propositivo que se anticipa a nuevos derechos que no existían antes de la aparición de determinadas tecnologías y que constituyen espacios a reclamar. Por ejemplo, el derecho a una segunda opinión humana, después de la decisión automática de un algoritmo; el derecho a no ser discriminado por un algoritmo, o los neuroderechos, vinculados a las biotecnologías que afectan a la definición e identidad del ser humano. En esta línea España quiere liderar el Espace Neurotech¹, para crear el mejor centro de estudios de neurotecnologías éticas.

Los anteriores son ejemplos de aquello sobre lo que hay que ponerse de acuerdo, delimitado un marco común. Y desde el gobierno de España se considera que este marco común implica de forma natural entenderse con América Latina. De modo que ya se está trabajando con la SEGIB en la elaboración de la carta de derechos digitales iberoamericanos. Porque detrás hay una misma concepción del mundo, de principios y valores. Simultáneamente también se ha lanzado, el 4 de octubre, la Red Iberoamericana de Democracia e IA (REDemocracIA, 2022) en el marco de la cátedra de IA que la Secretaría de Estado está impulsando con el Instituto Universitario Europeo de Florencia y el profesor Daniel Innerarity (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2022). En definitiva, concluyó Artigas, hay que regular, pero teniendo en cuenta la visión poliédrica de lo que implica.

Retomando la reflexión normativa, Paola Ricaurte, profesora en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, insistió igualmente en la importancia de ponerse de acuerdo sobre lo que hay que regular, partiendo del modelo de mundo que se quiere construir. Y advirtiendo que el mo-

¹ Para información general sobre el proyecto, véase: <https://www.neurotecheu.uni-bonn.de/en>.

delo de quienes en la actualidad tienen el poder político, económico y tecnológico no es sostenible y responde a un patrón extractivista. En este sentido, las normativas que se limitan a proteger los derechos de la ciudadanía no bastan y deberían ser más ambiciosas.

Por su parte, Renata Ávila, CEO de la *Open Knowledge Foundation*, recordó cómo América Latina fue una región pionera en la elaboración de cartas digitales. A principios de la década de 2010, desde Brasil se realizó un esfuerzo importante que se plasmó en 2014 en el Marco Civil de Internet (Lei nº 12.965, 2014). Fue una iniciativa impulsada desde la ciudadanía, desde los movimientos sociales, con participación también de minorías culturales y activistas de software libre. Además, recordó Ávila, durante el gobierno de Dilma Rousseff se convocó una cumbre mundial (#NetMundial) que trataba de responder al escándalo de las revelaciones de Edward Snowden desde la perspectiva del Sur global. No obstante, Brasil dejó luego de liderar este proceso.

Las dificultades regulatorias, añadió, se acentúan con un comercio mundial fragmentado normativamente. Cada tratado regional que integra cuestiones digitales bloquea la posibilidad de armonizar regulaciones. Estos en ocasiones ponen barreras a las auditorías algorítmicas o establecen secretos industriales que impiden una rendición real de cuentas de las plataformas. Y dicha fragmentación impide que los gobiernos activen disputas comerciales por el coste que suponen. Por ello se requiere repensar la congruencia política que articule la agenda digital con la comercial.

Hacia un internet abierto a la creatividad cívica

En la actualidad, apuntó Ávila, existen dos espacios a regular. Hay una dimensión que debe centrarse en mitigar el poder tecnológico que se está acumulando en pocas manos. Pero a su vez, hay otra dimensión regulativa que tiene que servir para habilitar espacios de creación. Desde 2010, los esfuerzos se han volcado en el primer aspecto, puesto que se ha impuesto un modelo tecnológico-económico desregulado basado en la maximización de beneficios. Es lo que hace la UE, con el fin de proteger a las personas más vulnerables y crear una gobernanza digital más democrática. No obstante, hay que tener en cuenta que, por ejemplo, la GDPR requiere un nivel de sofisticación aplicativo que es inviable en muchos países de la región. Por tanto, hay que adaptar los principios y las regulaciones a las posibilidades, capacidades y prioridades de cada país. Hay que pasar de un modelo de *norm-makers* a *norm-takers*, teniendo en cuenta la realidad de la región.

Ello conduce al segundo plano: el de la construcción de espacios creativos. Desde diversos movimientos sociales latinoamericanos, ante todo a nivel local, se pretende trabajar a partir de otro modelo digital, diseñado con otras reglas y propósitos, que no solo contribuya al crecimiento económico, sino que también genere innovación social, y cuyo uso pueda adaptarse a las demandas de las personas y a las necesidades locales. De este modo, aun estando de acuerdo con la UE en los principios, la región ha de poder experimentar autónomamente sus propios modelos específicos, que además pueden inspirar incitativas similares en Europa, aprendiendo los unos de los otros; es lo que sucedió con el Marco Civil de Internet Brasil, o la ley de neutralidad en la red de Chile.

Bajo este ángulo, donde se produce la intersección entre movimientos sociales, de acceso al conocimiento, y de corrientes culturales, las posibilidades son estimulantes. Se trata de la capacidad de expandir el poder digital hacia una mayor democracia, un mayor crecimiento y una mayor creatividad. Y conviene recordar, subrayó Ávila, que aunque América Latina es la región más desigual del mundo, también es la que más movimientos sociales genera para influir sobre las agendas globales. Precisamente sobre esta línea deberían intensificarse los lazos birregionales en el plano digital. La solidaridad europea hacia la región ha sido siempre una constante, acompañando dichos movimientos desde las bases. Ahora bien, la cooperación internacional debería contribuir más a habilitar estos espacios de creación. En este terreno, según trasladó Artigas, la oficina del UN Tech Envoy, está pensando en crear unos Open Digital Commons Assets: unos elementos comunes y abiertos, que impulsen el intercambio de conocimiento tecnológico.

En paralelo, agregó Artigas, tampoco hay que desestimar el papel de la ciudadanía. En el escándalo de Cambridge Analytica, Facebook no hizo nada ilegal: fue la presión ciudadana la que expresó su desacuerdo en que se gestionasen políticamente sus datos. Por tanto, pese al poder de las tecnologías, el rol de la ciudadanía no es insignificante. Nunca como antes, gracias a la IA, se ha podido ejercer una tarea de control y supervisión sobre lo que hacen los gobiernos y las grandes compañías. Ahora se puede escrutar el uso de los fondos o la inversión empresarial en sostenibilidad. Ahora bien, este poder se tiene que ejercer.

Facetas sociales, institucionales y ambientales del ámbito digital

Ricaurte enfatizó en el peso de las condiciones institucionales y sociales en las que se enmarcan las regulaciones. América Latina está viviendo una complejidad de crisis articuladas —social, económica y de violencia— que no pueden pasarse

por alto cuando se trata de legislar. Estas circunstancias han determinado que muy a menudo las regulaciones no hayan podido convertirse en una realidad tangible, de modo que una buena ley de protección de datos tiene el riesgo de quedarse en el papel, puesto que no hay suficiente fortaleza institucional para garantizar su cumplimiento. Las violaciones sistemáticas a los derechos se extienden en el espacio digital, en forma de control y vigilancia. Por ello, hay que desentrañar las alianzas de poder articuladas entre poderes económicos y políticos a través de la mediación tecnológica, con el fin, por un lado, de desarrollar una regulación eficaz, bajo el ideal de la defensa de derechos, y por otro, de avanzar hacia un modelo sostenible de sociedad.

La tecnología, señaló Artigas, debería ser la barrera de contención de la desigualdad. La conectividad permite, p. ej., que una educación o una sanidad de calidad llegue a cualquier parte del planeta, siempre y cuando se proporcione infraestructura y se suministren habilidades digitales a la población. Pero impedir que se amplíen las brechas es responsabilidad de los gobiernos. Estos deben hacerse cargo de dos grandes responsabilidades hacia las generaciones futuras: una es resolver el desafío del cambio climático, y la otra es resolver los dilemas éticos y las problemáticas asociadas al desarrollo tecnológico. Y dado que se trata de una transición, no se pasa de una fase a la siguiente de forma automática y directa, sino que es un proceso: un proceso en el que los beneficios y los costes deben repartirse equitativamente en todas las capas de la sociedad.

En esta línea, añadió Ricaurte, conviene no perder de vista el impacto de la digitalización en términos ambientales. Una digitalización generalizada, en principio deseable, requiere sin embargo de recursos materiales, sociales y energéticos, pudiendo incidir en un agravamiento de la crisis socioambiental. Por ello, hay que pensar en la transversalidad de los aspectos que están asociados con la digitalización. En definitiva, concluyó Ricaurte, en América Latina, los desafíos digitales están vinculados a tres factores: el desarrollo de infraestructuras, puesto que gran parte de la población está desconectada; el fortalecimiento institucional, que tiene que ver con la regulación y también con el impulso hacia un cambio cultural que desemboque en una digitalización alternativa a la que se está experimentando; y, por último, la cuestión social, debiéndose articular mecanismos para que las personas participen de las tecnologías, no solo como usuarios y ciudadanos, sino como parte activa de los procesos tecnológicos.

De acuerdo con Renata Ávila, la clave consiste en no verse atrapados entre dos agendas: por un lado, la estadounidense, bien reflejada en el informe sobre digitalización y desarrollo hecho público por la Agencia de Estados Unidos para

el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) el 4 de octubre, cuyo contenido no siempre se alinea con los propósitos multilaterales; y por otro lado, la agenda de China, que básicamente coopera financiando proyectos de infraestructura industrial y de conectividad. Lo idóneo sería que la región construyera su propio modelo. La cuestión es crucial porque perder la soberanía digital supondrá no poder gestionar de forma autónoma prioridades sociales, y esto afecta tanto a América Latina como a Europa. Ambas regiones no pueden limitarse a ser espectadoras, tienen que ser agentes creadores, reclamando además un desarrollo de IA en lenguas vernáculas —donde el español tiene un potencial enorme— para que la colonización tecnológica no se convierta en colonización cultural, puesto que detrás de la lengua hay un mapa del mundo, unos principios y unos valores.

Segunda sesión. Sociedades en transición: ¿Qué horizontes presentes y futuros se dibujan para la agenda socioeconómica en la UE-América Latina?

Francisco Cos-Montiel, coordinador de Justicia de Género del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD, por sus siglas en inglés) moderó la segunda mesa en torno a las sociedades en transición y la agenda socioeconómica en la UE y América Latina. En sus primeras palabras, presentó el feminismo como parte de la liberación y el desarrollo de la humanidad, elogiando que en el panel anterior fueran mujeres las que hablaran de tecnología. Asimismo, evocó los tiempos de la pandemia, subrayando que lo más valioso que tenemos es la vida humana: una vida que se sostiene en un planeta azul. Vivir y trabajar en lo virtual supuso una reafirmación de nuestra naturaleza. Pero para imaginar en el futuro inmediato un cambio social, la primera desigualdad a abordar es la diferencia entre hombres y mujeres, sin olvidar repensar el contrato fiscal y social, con el fin de evitar el regreso de la austeridad.

¿Cambiar para que nada cambie?

Andrea Costafreda, responsable para América Latina de Oxfam Intermón, tomó a continuación la palabra, incidiendo en esa necesidad de reformular pactos y contratos sociales. Recordó las palabras de dos escritores en un foro similar: Martín Caparrós y Jorge Volpi (Fundación Carolina, 2022). El primero declaraba que el pacto social en América Latina nunca ha existido, mientras que Volpi no creía

que fuera así; su visión era que el pacto social en Latinoamérica ha existido para garantizar los privilegios e intereses de unos pocos, y no los derechos de una mayoría. Ciertamente, en los últimos años, ha habido un cambio de caparazón, pero la correlación de fuerzas y el funcionamiento implícito, económico y social, no ha alterado ese pacto en América Latina, con desigualdades que en Europa también se sufren. La captura del proceso político está en la base de esas sociedades en transición. Todo cambia y nada cambia.

La idea de un pacto social para unos pocos se visualiza bien en un informe del Banco Mundial, que aludía a un periodista que preguntaba al cocinero de una casa presidencial cómo iba a hacer tras los cambios electorales, y este respondía que estaba bastante tranquilo, pues los invitados seguirían siendo los mismos. Relaciones de poder, por tanto, que no se alteran, pactos implícitos, un ángulo ciego que es la base de estas sociedades en transición.

Desde Oxfam Intermón, subrayó Costafreda, se plantea claramente que no se puede transitar hacia un pacto social si no se afrontan las desigualdades extremas y la cultura del privilegio, que sostienen y reproducen esas desigualdades. Cuanto mayor es la desigualdad económica y la concentración de poder, mayor es la desafección con la democracia. Esto se encuentra recogido en varios informes publicados por su institución, como *Democracia inacabada* (Oxfam Brasil, 2021), que también trata el problema de las democracias basadas en la subrepresentación de las mayorías demográficas: mujeres, pueblos indígenas, afrodescendientes, etc., y la existencia de una sobrerrepresentación de una minoría privilegiada: hombres blancos y ricos (en el contexto de una sociedad como la brasileña, donde las mujeres negras suponen el 27% de la población). Aquí se encuentran razones para explicar la desconfianza social sobre lo público y sobre su capacidad para generar bienestar y proporcionar respuestas. En esta línea, otro informe parecido mostraba que la fuente primordial de bienestar que declaraba la sociedad brasileña en una encuesta era la fe religiosa.

Las desigualdades estructurales también están presentes. Más aún, con las últimas crisis se ha producido una mayor concentración de la riqueza: en los últimos 24 meses se ha concentrado más riqueza que en los últimos 23 años. Los dos hombres más ricos de América Latina son mexicanos y concentran más riqueza que la mitad de la región. Téngase en cuenta que esta riqueza se genera, en un 65%, en cuatro sectores emparejados con las transiciones digitales y energéticas: finanzas e inversiones, alimentación y bebidas, metales y minería, y telecomunicaciones. Por otro lado, durante la pandemia se perdieron 50 millones de empleos, lo que sobre todo afectó a mujeres y jóvenes, unos niveles alarmantes.

Justamente este asunto fue tratado por la siguiente panelista, Cecilia Alemany, directora regional adjunta de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe, profundizando sobre las brechas estructurales que muestran las desigualdades sociales, de género y raciales. Para revertir esta situación, las mujeres deben ganar en autonomía y articular redes de mujeres, activistas y/o políticas a futuro. Es más, deben abrirse espacios de intersección que posibiliten la inclusión política de mujeres, comunidades indígenas, afros, migrantes; igualmente, resulta imprescindible que las instituciones muestren una intención clara, vía recursos, de transformar la política en todos sus ámbitos. En cualquier caso, la visión feminista debe ser integral y coherente, y debe englobar todas las instancias de gobierno: la política de seguridad, la política de asuntos exteriores o las relaciones comerciales.

La realidad es que actualmente solo el 5% de América Latina tiene un espacio abierto de sociedad civil, por lo que se afronta un verdadero desafío para el avance de las agendas de los derechos humanos y las mujeres. Y aunque los movimientos sociales, los centros de estudios y las organizaciones feministas han logrado que la transición social, hacia una mayor inclusión y cohesión, sea una prioridad en muchos países, esto debe institucionalizarse y escucharse también en Bruselas. Las dos transiciones, digital y ecológica, no pueden de por sí gestionar la transición social y esta afecta sobre aquellas. Ante la presidencia española del Consejo de la UE, habría pues que impulsar esta triple transición, enfatizando en el ámbito socioeconómico.

En torno a estas cuestiones, Mercedes d'Alessandro, economista feminista con experiencia en el Ministerio de Economía de Argentina, habló de las desigualdades entre los mismos países de América Latina, remarcando la relación entre las dimensiones a debate. Por ejemplo, la desconexión digital es una realidad en Argentina que repercute sobre la desigualdad social. Comentó que, desde este ministerio, se promovieron iniciativas en materia de educación digital, pero las compañías de telecomunicaciones judicializaron el proceso y las ayudas nunca llegaron. Y es que a veces sucede que, aunque las políticas públicas promuevan acciones para el bienestar social, las empresas y el sistema lo dificultan. Esto conduce al interrogante sobre qué poder poseen realmente los gobiernos con agendas progresistas para llevarlas adelante. La realidad es que a menudo se frustran las expectativas, provocando descontentos sociales preocupantes porque benefician a las derechas conservadoras.

Con todo, agregó d'Alessandro, hay que valorar en positivo que los movimientos feministas estén llegando a la gestión pública. Son movimientos no solo reivindicativos, sino que necesitan herramientas para obtener asimismo poder

económico. El capital simbólico es muy grande, hay grandes ideas y posibilidades de transformar pensamientos y narrativas, pero es imprescindible contar con elementos institucionales y poder real.

La reconstrucción del pacto social

Bajo este panorama, se abordó el debate social desde las relaciones UE-América Latina. De forma preliminar, Cecilia Alemany insistió en que, al hablar de la región, no puede olvidarse que sus sociedades están muy divididas y que cada modelo de país está en disputa. A su vez, en Europa, el panorama de la guerra, su posible nuclearización y la amenaza que se vive son reales. Estamos, por tanto, en una etapa de crisis de multilateralismo en la que Europa y América Latina deben defenderse, pero en la que hay una oportunidad mutua de aprendizaje. Ahora bien, las posibles agendas de retroceso en derechos sociales, a favor de una agenda de seguridad, también están presentes en ambos continentes. En ambas regiones muchas voces siguen defendiendo el rol del Estado del bienestar por medio de una agenda común, pero para muchos grupos y una gran parte de la sociedad estas son construcciones intelectuales que no se reflejan en el día a día.

Por su parte, D'Alessandro indicó en este punto que el Estado debe reconstruir su núcleo de relación con la sociedad civil. Preocupa ver crecer derechas conservadoras que instrumentalizan la frustración y que han ganado posiciones con la pandemia. Esta frustración, añadió, no se debe solo al empobrecimiento material, sino también a la pérdida de expectativas, ver alejados tus sueños. Existe una generación joven que no está teniendo oportunidades. Por lo demás, América Latina debe pensar en reconstruir sus modelos por sí misma, sin mirar tanto hacia fuera, a las soluciones de los países más ricos, porque justo dichas recetas de desarrollo han llevado a menudo a escenarios de crisis en países que ya estaban endeudados.

Desde este enfoque social, Andrea Costafreda evocó un texto de Gabriela Wiener, una escritora peruana afincada en Madrid, una voz mestiza que le dice a Europa: “mi profesora de geografía en Perú [...] le cambia el pañal a tu padre, España. Ten un poco de decencia”. El texto resulta muy significativo: se deben repensar las relaciones y cambiar la mirada de Europa hacia América Latina. Con la guerra de Ucrania está renaciendo una Europa geopolítica y el continente vuelve la mirada a la región. Es un punto de partida para reflexionar desde una mirada compartida y una agenda positiva. El problema es que el punto de partida es asimétrico.

Si se habla de reconstrucción del pacto social, continuó Costafreda, esa agenda ha de implicar a todos. Y entre sus puntos, ha de abordarse un pacto fiscal,

a través de un foro birregional. Además, es clave reconocer que no se pueden promover sociedades justas solo desde la cooperación: es preciso el acompañamiento de la inversión privada para hacer que las transiciones sean transformadoras. Y también hay que regular, esto es, hay que llegar a medidas acordadas con las empresas, convergiendo en las mismas normas, e impulsar estructuras.

Sueños por cumplir

Acto seguido, Cos-Montiel abrió el debate sobre utopías y distopías. La situación es ambivalente: en Brasil se apuesta por la fe, y en México muchos jóvenes apuestan por el narcotráfico como opción de vida. Cos-Montiel hizo referencia a una entrevista a la escritora chilena Diamela Eltit, publicada en *El País*, que comentaba que América Latina todavía carece del lugar que merece en el mundo: “Latinoamérica aún carece del suficiente soporte como para articular una palabra válida importante”. Pues bien, ¿cómo puede América Latina ganar su lugar en el mundo?

Alemaný sostuvo que vivimos en la distopía desde la primavera de 2020, y desde febrero de 2022 (guerra en Ucrania) aún más. Asimismo, señaló que ya hace siete años que se adoptaron los ODS, en 2015, y se sabe que va a ser muy difícil que se cumplan, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos y de tantos documentos. Si todo sigue igual, remarcó, se van a tardar 283 años en alcanzar la igualdad de género en el mundo.

Pero no conviene abandonarse al pesimismo. Hasta la llegada de los ODS el debate multilateral sobre la situación social de las democracias en la región había desaparecido, y su agenda de cooperación estaba también en declive. Además, el Pacto Mundial (Global Compact) ha recobrado impulso, y tiene agencia y competencia para avanzar en el compromiso de las empresas con los derechos humanos. La profesionalización de la diplomacia también contribuye a profundizar en las agendas de desarrollo fiscal y de derechos humanos. No obstante, hay que volver a fortalecer las redes regionales y birregionales. La agencia conjunta debe seguir avanzando, aunque los recursos aún no sean los deseables. Recuperar el diálogo político birregional es igualmente importante. De modo que se trata de repensar fórmulas de acción y apalancar programas con una visión igualitaria.

Por su parte, Andrea Costafreda retomó la idea de “problematizar” los escenarios distópicos. Esta necesidad ha surgido ahora de manera imperativa por la inseguridad europea. Se requieren agendas que sumen, y que cierren brechas, pero hay que ser cautelosos para que no evolucionen en agendas distópicas. Por ello, hay que fijar transiciones “justas”. Identificar correctamente quién pierde y

quién gana, y compensar a los que pierden mediante mecanismos de justicia redistributiva. Por ejemplo, respecto al cambio climático, no todas las responsabilidades son las mismas. Y se necesitan mecanismos de reparación para los sectores afectados, como el de la minería.

Por otra parte, no hay que minusvalorar la enorme capacidad de agencia de los movimientos sociales procedentes de América Latina. Europa importó el movimiento feminista de la región, su marea verde. Hay que potenciar estos movimientos como agencia, porque ya existen. Las narrativas novedosas provienen de América Latina, ellas son las que retan; en Europa solo se replican. Los foros y la fuerza política latinoamericana tienen que servir, pues, para empujar. Hay una potencia de agencia brutal desde América Latina, que hay que respaldar desde Europa.

Finalmente, prosiguiendo la reflexión sobre las distopías, D'Alessandro recordó un documento publicado por Kristalina Georgieva, presidenta del Fondo Monetario Internacional, en el que se declaraba que, ante la situación crítica en términos económicos, había que endurecer la política monetaria, atender a los sectores más desfavorecidos, sin aumentar la deuda ni crear impuestos, ecuación que parece imposible. La amenaza es volver a la austeridad y afrontar los retos en términos exclusivamente financieros. En su lugar, se deberían ofrecer soluciones desde otros espacios.

Utopías hay muchas. De las nuevas narrativas citadas, surgen gobiernos feministas, ambientalistas, con la juventud por delante. Hay que caminar también hacia una sociedad de los cuidados, estableciendo una redistribución de los cuidados que permita cuidar y ser cuidados de forma igualitaria, y con trabajo decente. Por supuesto, hay que redistribuir mejor la riqueza. Pero, además, el PIB tendría que incorporar indicadores en riqueza social.

Para un porvenir utópico

Finalmente, la mesa retomó el trabajo de alianza que corresponde acometer entre sociedad civil y gobiernos para mantener el optimismo y, asimismo, ofrecer a los jóvenes un relato esperanzador de porvenir. Cecilia Alemany recordó que la generación que puede impulsar la transformación es la más formada de la historia, con un potencial inmenso, pero que posiblemente por eso hay tanta resistencia. Hablamos de una generación de transición y deconstrucción de términos y esquemas, la primera generación que puede promover cambios, donde la educación es clave, y que incluye la cultura de género para que todos trabajen por la igualdad. Ahora bien, la alternancia del poder no es el problema; el problema es la demo-

cratización del poder, de modo que estas medidas se lleven a cabo para transformar realmente la vida de las personas. Obviamente el paso previo es salir del pesimismo “macro” y resolver de forma resuelta cuestiones institucionales como la financiación irregular de los partidos, ganando en transparencia y eliminando la corrupción de lo público.

Por su parte, D’Alessandro apuntó que la sociedad civil, junto con los gobiernos, construye realidades efectivas. Con la pandemia, recordó, las mujeres argentinas retrocedieron dos décadas, pero tras ello se recuperaron en dos meses y, así, en la actualidad, hay más mujeres argentinas trabajando; esto fue resultado de políticas públicas feministas. Se logró transformar la realidad por medio de diálogos abiertos, herramientas pedagógicas y diseñando políticas. Hay por tanto herramientas del feminismo que han funcionado y que no se pueden perder, mientras que otros mecanismos, como el de la austeridad, han fracasado. Los movimientos sociales hacen dar un paso adelante.

Para terminar, Costafreda presentó tres mensajes optimistas. El primero es que ha habido una renovación de élites políticas en Latinoamérica: de la calle a las instituciones. Los jóvenes en Chile se han levantado y han llegado al Parlamento con propuestas. En Colombia los jóvenes fueron a votar. Y aunque las élites económicas no se renuevan, sí lo hacen las élites políticas. En segundo lugar, las sociedades de los cuidados han construido una agenda muy compartida. Es inspirador, indicó, ver en Barcelona a activistas limeñas pensando desde lo local, dando igual dónde hayas nacido y dónde habites. El tercero es el mensaje de pensar más en la cultura, una aliada importante. Hay que emplear las redes, TikTok, donde también se habla de gentrificación, paraísos fiscales, desigualdades. Este es otro elemento de optimismo con el que se llega a los jóvenes y se transforma la sociedad. En definitiva, según agregó Cos-Montiel, los seres humanos deben estar en el centro, ser actores políticos con sueños y perspectivas para un mundo mejor.

Tercera sesión. La transición ecológica: ¿hacia una cooperación verde eurolatinoamericana?

El tercer panel comenzó con las palabras del moderador Carlos Aguilar, responsable de justicia climática para América Latina de Oxfam Intermón. Aguilar introdujo la sesión con una cita de Walter Benjamin sobre la obra *Angelus Novus* de Gustav Klimt. Un texto de plena actualidad que reflexiona sobre el concepto de progreso y las consecuencias, utópicas y distópicas, a debatir: una transición ener-

gética justa, equitativa y sostenible. Aguilar señaló la importancia de desarrollar el debate desde las dimensiones éticas, sociales y de género. La justicia de género y la justicia climática son dos temas fundamentales a los que se suma la dimensión intergeneracional y el aspecto intercultural, insoslayable desde América Latina. Y es que deben incorporarse las voces de los actores y las comunidades que sufren los efectos de la emergencia climática, de injusticias sociales, o de violencia de género en sus territorios. Todos ellos merecen estar en primera línea de la discusión, de las alternativas y de la propuesta de soluciones. Por último, señaló que ha de crearse un marco de comprensión, análisis y acción que tome en cuenta las contradicciones y tensiones que se viven ante los modelos en curso. Así, las políticas públicas, el sector privado y la sociedad civil tienen un papel fundamental.

Oportunidades ante la incertidumbre

El director de la Fundación Carolina, José Antonio Sanahuja, dedicó sus primeras palabras a la inquietud que genera el poder de la geopolítica de nuestro tiempo, al estado de ánimo en el que nos encontramos desde que el 24 de febrero estallara la guerra en Ucrania. Se vive un momento de *shock* y de revisión de los enfoques que incorporan de nuevo al análisis la política de poder y la guerra. Además, se trata de una guerra que tiene consecuencias y dimensiones globales, dadas las interdependencias existentes, y que hoy se han convertido en una herramienta más del conflicto. Ante esta realidad, si la transición justa ya era difícil, ahora más. La UE, agregó Sanahuja, tiene una propuesta en materia de transiciones: el Pacto Verde Europeo. Una propuesta de política social y económica, que ya, cuando se adoptó era muy ambiciosa, puesto que planteaba antiguos y nuevos dilemas en cuestión de transición verde, pero que ahora se torna todavía más compleja. Con todo, los objetivos del Pacto Verde tienen que mantenerse, aun acomodándolos al nuevo “paquete” legislativo, ligado al plan *RePowerEU*.

Benedicte Bull, profesora del Centro de Desarrollo y Medioambiente de la Universidad de Oslo, se detuvo asimismo en las vulnerabilidades que genera la guerra y en la necesidad de intensificar el acercamiento entre América Latina y la UE. La exigencia de articular una agenda verde común no puede perder de vista que existen dos transiciones verdes distintas: la referida al crecimiento verde y la de la justicia ambiental.

Por su parte, Lennys Rivera, especialista en temas de transición energética del programa Clima y Energía de WWF recordó que más de la mitad del PIB mun-

dial depende directamente de los ecosistemas naturales, de los servicios que “ofrece” la naturaleza. Y sin embargo para 2030 puede haber una reducción de la biodiversidad que se traduzca en 2,7 millones anuales de pérdidas. Pues bien, la transformación energética es una de las vías más importantes para disminuir la crisis climática, pero necesita analizarse desde una perspectiva de transición justa. Hay que contextualizar la transición en un panorama crítico derivado de otras crisis que han afectado directamente a América Latina. Así, la transición energética debe apalancar objetivos ambientales y sociales respondiendo a metas globales y concretas, también a escala territorial. Por descontado, es preciso contar con financiación de carácter sostenible, con cooperantes capacitados y con proyectos correctamente definidos que incluyan la participación de los países socios.

Tiempo de dilemas

El director de la Fundación Carolina planteó varios dilemas actuales. El primero consiste en que se está financiando una guerra que se rechaza. En efecto, se ha estado pagando el gas ruso por encima de su precio, lo que ha servido para financiar el conflicto. A continuación, se refirió al dilema de la inflación, que repercute en el sector de la energía y se traslada a la crisis de los alimentos, desembocando en una situación en la que los sistemas productivos son mucho más vulnerables. Ello produce tensiones distributivas y suscita problemas multidimensionales que acrecientan las desigualdades preexistentes a la pandemia: de género, de renta, etc. Se generan así más protestas sociales, puesto que la población reclama medidas de protección, que corren el riesgo de acabar capitalizadas por fuerzas de extrema derecha y actores ultra que están surgiendo en diferentes países.

El tercer dilema se le plantea a la propia UE: se trata del dilema de la acción colectiva, entre el plano nacional y Bruselas; y está vinculado a la necesidad de lograr una mayor interacción. Con la pandemia, al principio cada Estado miembro tuvo que recurrir a sus propios medios, pero poco después hubo una respuesta europea. Una respuesta canalizada con la emisión de ayudas en forma de recursos y eurobonos que resolvieron la situación de forma común, pero que, sin embargo, en la situación actual no se está reproduciendo. No hay una respuesta europea en términos fiscales. De hecho, en el consejo extraordinario de Versalles, en marzo de 2022, se confirmó que la respuesta fiscal no se iba a producir.

El cuarto dilema se ha planteado de manera muy clara desde Alemania por Los Verdes. Si no hay gas, reactivar el uso de carbón es mejor que poner en marcha de nuevo las centrales nucleares. Y, sin embargo, ¿cómo lograr los plazos de la agenda

de descarbonización y mantener un tope de gas que puede que no baste para hacer frente al invierno? El interrogante que igualmente surge es si la respuesta de emergencia va a enterrar el Pacto Verde. A su vez, existen contradicciones en los costes y los impactos medioambientales de energías renovables, eólicas y fotovoltaicas. La relación entre sostenibilidad y energías renovables no es tan axiomática ni clara.

Otros dilemas tienen que ver con la dimensión externa de la política de la UE. Uno de ellos es el dilema de los “socios indeseables”: países que tienen una trayectoria cuestionable en materia de derechos humanos, incluso ambientales, y que ahora están pasando a convertirse en socios privilegiados, gracias a los intereses energéticos. Esto quizá afecta menos a los socios latinoamericanos, aunque ahí está el caso de Venezuela, que puede pasar a ser un proveedor importante. Otro dilema deriva del interés que despiertan nuevos países como proveedores energéticos, cuando se habla del hidrógeno verde y el litio, que pueden contribuir a abandonar la utilización de combustibles fósiles.

Como indicó Sanahuja, hay que analizar y salir al paso ante estos dilemas para que el futuro se vaya decantando hacia escenarios deseables. En 1930, Antonio Gramsci formuló su frase: “una crisis es ese momento en el que lo viejo no termina de morir, y lo nuevo no ha nacido”. Vivimos un momento de interregno, en el que emergen monstruos y fenómenos morbosos no deseados. El interregno como metáfora se ha convertido en una categoría analítica en los estudios de las relaciones internacionales. Las estructuras económicas y sociales de nuestra globalización se están desmoronando, pero todavía no emergen las que van a sustituirlas. Y, como las estructuras se han debilitado, algunos aprovechan la coyuntura para hacer geopolítica, e ir a la guerra. No obstante, también se abren oportunidades para renovar el diálogo entre agentes políticos y sociales, y reconstruir los pactos bajo una narrativa universalista de progreso.

La influencia de las élites en un mundo desigual

De mano de la profesora Bull, el debate pasó a cómo pueden responder las élites al reto de las transiciones necesarias. Desde su punto de vista, se debe empezar por el fortalecimiento de las democracias y de la confianza en la política. Por ejemplo, el espacio de una derecha democrática y para una élite más moderada se está perdiendo en los países de América Latina. En el caso de Brasil la población vuelca toda su esperanza en la religión, no en la democracia ni en los políticos. En este escenario, el gran perdedor es el centroderecha, algo que también está sucediendo en otros muchos países.

Al margen de esta cuestión, las dinámicas de las élites pueden analizarse a partir de tres factores: 1) En función de sus intereses, según su margen para invertir en sectores de desarrollo sostenible. Adviértase que las grandes compañías latinoamericanas no son líderes en inversión de tecnologías “verdes”. En su lugar, la inversión en energías renovables en América Latina está protagonizada por los fondos de inversión chinos, en un 71% desde 2017 a 2021. Falta, pues, capital latinoamericano. 2) A partir de las narrativas. Existen líderes medioambientales entre las élites, pero las narrativas ideológicas siguen supeditadas al esquema dicotómico del neoliberalismo frente al socialismo, cuando en realidad existen muchas más relaciones de poder que matizan esa dualidad y que es preciso conocer para saber contra qué luchamos. 3) Por la presión política. Cuando las élites se sienten presionadas deben entrar en acuerdos con otros sectores. Es cierto que existe el interrogante de si un mundo dependiente de las energías renovables será más pacífico. Pero en todo caso, tras el rechazo inicial de las élites en América Latina ante el Acuerdo de Escazú, muchas finalmente lo aceptaron, fruto de las movilizaciones sociales. De modo que hay posibilidades de acuerdo.

A este respecto, Lennys Rivera también insistió en que los movimientos sociales latinoamericanos han contribuido a caminar hacia transiciones justas. Y en Europa, el mismo *RePowerEU*, aun siendo una respuesta a la crisis generada por la guerra en Ucrania, sigue enmarcado en el Pacto Verde, cuyo contenido no debe alterarse a medio y largo plazo. La guerra, ciertamente, está reconduciendo el modelo a uno basado en el gas y la energía nuclear, y no es sostenible. Pero por el dilema del corto plazo no cabe poner en riesgo los cambios estructurales de desarrollo. No hay más alternativa que profundizar en la transición energética, secundando un sistema financiero sostenible impulsado tanto desde el sector público como por las finanzas privadas. Y ello apela no ya al empuje de los movimientos sociales, sino también a las instituciones financieras comprometidas con el reverdecimiento del sistema regulatorio y con la justicia climática.

El futuro de la sostenibilidad

En el tramo final se trataron algunos puntos de negociación que se están discutiendo en la UE sobre la agenda verde, así como las relaciones de alineamiento de intereses entre una Europa unida y una América Latina que no lo está. También se trató sobre las dimensiones sociales, de derechos humanos, y de igualdad de género, que deben quedar incorporadas tanto en la transición verde como en la social y digital.

En torno a estas cuestiones, Sanahuja recordó la relevancia de los acuerdos de asociación entre la UE y la región, que nacieron en un contexto y orientación que ya no existen, propios de la globalización y de la proliferación de tratados de libre comercio. Sin embargo, dichos acuerdos, en fase de renovación, tienen componentes útiles que no se están aprovechando y que pueden actualizar la voz y agencia de la región latinoamericana en la política internacional. Cabe evocar que, en otros momentos históricos, la región alumbró normas tan importantes como el principio de soberanía e integridad territorial, que se consolidó en el derecho internacional. Esa América Latina, proveedora de normas, también puso sobre la mesa la cuestión del desarme nuclear y las zonas libres de energía nuclear. En la actualidad América Latina está ausente, pero puede volver a ganar presencia por medio de los espacios de diálogo político contenidos en los acuerdos. Asimismo, recobra importancia la dimensión arancelaria. Desde la UE, con el Pacto Verde, y la transformación de patrones de producción y consumo que forman parte de la transición justa, se está generando una oleada regulatoria extraordinaria: hay mucho que regular, pero hay que hacerlo de forma correcta y diferenciada para cuidar el medioambiente. Y es que existe el riesgo de que la UE produzca un proteccionismo exagerado, estableciendo nuevas barreras y límites arancelarios. Por último, el director de la Fundación Carolina precisó que hay que dialogar con América Latina teniendo en cuenta nuevos estándares. En la UE el sector privado tiene que presentar memorias de sostenibilidad más adecuadas, según taxonomías de finanzas sostenibles, lo que constituye un instrumento regulatorio muy potente que también habrían de adoptar los países latinoamericanos. Igualmente, debería haber una mayor conexión entre el sector privado y la cooperación al desarrollo.

A propósito de dicha temática, la profesora Bull resaltó el alcance regulatorio de la UE y la importancia, aun con las dificultades que suscita el contexto geopolítico, de ser consecuentes, y no negociar con países que violan los derechos humanos. En su lugar, hay que fortalecer las relaciones con los países que cumplen con los estándares propios de la Unión.

Clausura

Para concluir, Javier Niño, director ejecutivo para las Américas del SEAE, trasladó la voluntad de reimpulsar las relaciones con América Latina aprovechando la oportunidad histórica que se abre en 2023. Esta voluntad se vio reflejada en el dis-

curso del estado de la Unión, en el que la presidenta de la Comisión Europea se refirió a América Latina y habló por primera vez de una nueva agenda para la región. De este modo, la presidencia española del Consejo de la UE supone una oportunidad de acercamiento, de rehacer alianzas, pero siendo conscientes de que hay muchos obstáculos en el camino. El enfoque, afirmó Niño, debe ser político, basado en una alianza de “valores”, pero lo suficientemente sólido como para tener un efecto transformador a escala mundial: ambas regiones están en disposición de transformar agendas en asuntos reales como la biodiversidad, el cambio climático, la gestión de los desastres naturales o la inseguridad alimentaria.

En América Latina y Europa se trata de avanzar hacia sistemas económicos y sociales que integren una amplia conciencia medioambiental, y trabajar en el acceso rural a la tecnología digital. La digitalización, recordó, puede transformar la salud y la educación, e incidir positivamente en la inclusividad. Estos son los tipos de alianzas transformadoras: aquellas que involucran al desarrollo humano y contienen un mensaje de ideario societal; que asimismo acometen reformas fiscales, y luchan eficazmente contra la corrupción. En concreto, de cara a América Latina, se trata de lanzar un mensaje fuerte, constructivo, que permita a la UE trabajar de manera técnica con la región, sin perder la dimensión política, cubriendo aspectos como los derechos civiles, políticos, sociales y económicos. Afrontar birregionalmente los retos de la triple transición conlleva una idea muy potente sobre qué clase de sociedad se quiere para el futuro.

Finalmente, Alejandra Hass, directora ejecutiva de Oxfam México, cerró la sesión advirtiendo lo cerca que están las distopías en el día a día de América Latina. Señaló que es muy importante identificar las circunstancias que se esconden detrás de los problemas a los que nos enfrentamos. Hay incertidumbre, miedo, hambre, muchas personas no tienen acceso a los servicios sociales, y demasiado a menudo las mujeres cargan con todos los cuidados (cuya dimensión económica invisibilizada resulta sin embargo esencial en las economías de la región). Frente a ello, los gobiernos que se suceden no saben dar respuestas y los procesos democráticos parece que no mejoran la vida de las personas, dañando la credibilidad de las instituciones y los actores políticos. Estos, subrayó por último, deben sentarse a dialogar para comprometerse a actuar de forma real, y avanzar en materia de derechos civiles y de igualdad.

Para terminar, el director de la Fundación Carolina destacó que la triple transición se traduce en una triple transformación, como un cambio necesario que debe realizarse de manera justa y sostenible en el tiempo, y para lo cual es fundamental recuperar el diálogo y la cooperación con América Latina, así como con

el resto del mundo. Es precisamente en este momento de máxima tensión y urgencia que se vive de manera global, cuando, como nos recuerda la Historia, se hace posible renovar el contrato social.

Conclusiones

En las palabras de cierre del seminario, el director de la Fundación Carolina, José Antonio Sanahuja, agradeció los relevantes aportes de las y los participantes del encuentro, además del trabajo técnico de los equipos de las instituciones organizadoras. Celebró, a su vez, que se haya hecho pivotar el seminario y los documentos de trabajo en torno a los dos polos de distopías y utopías, dotando a la iniciativa de un incentivo adicional. Un ejercicio que, en la presente situación de coyuntura crítica, resulta imprescindible. Nos encontramos en un momento de incertidumbre cuyo desenlace va a depender de la acción colectiva, de la agencia social. Y justamente, el seminario ha servido para debatir ideas y planteamientos sobre los procesos que se están abriendo entre la UE y América Latina, tanto en el ámbito de las narrativas como en el de las políticas públicas.

A este respecto, Sanahuja sintetizó en tres puntos los aspectos clave del seminario. En primer lugar, su carácter de urgencia en un escenario especialmente complejo, pospandémico y de conflicto bélico en Europa, susceptible de acelerar las tendencias distópicas e impulsar el auge de fuerzas reaccionarias en ambos continentes. En segundo lugar, el trasfondo universal en el que deben enmarcarse las tres transiciones. No hay que olvidar que el contenido de las transformaciones tratadas, en los planos digital, verde y social, se orientan hacia la consecución de los ODS de la Agenda 2030 y, más aún, han de servir de base para la renovación del pacto social. La tercera reflexión se refiere a la importancia de recuperar el diálogo de la cooperación con América Latina. Al hablar de sinergias compartidas hay que tener presente que estas tienen que traducirse, en el intercambio de propuestas con la región, a los diálogos birregionales, a la financiación del desarrollo o a la convergencia regulatoria. Solo de esta forma, concluyó el director de la Fundación Carolina, el concepto de “transición justa” podrá hacerse realmente viable.

Por su parte, Andrea Costafreda subrayó la voluntad de dar continuidad a la colaboración institucional, destacando especialmente la actitud de escucha, de debate proactivo y participativo del encuentro. No obstante, estas reuniones, y los discursos que se extraen de ellas, aun relevantes de por sí, tienen a su vez que llegar con más fuerza al espacio público. Hay que trasladar y expandir las narra-

tivas y los mensajes más allá de los circuitos internos de debate, máxime debido a la complejidad del contexto político, las graves situaciones de vulnerabilidad social, y las dificultades que se están viviendo en el campo del multilateralismo y la cooperación internacional. Es, por tanto, imprescindible llegar a la sociedad civil, escucharla, e incorporar su voz y demandas. Ante la oportunidad que brinda la presidencia española del Consejo de la UE hay que articular agendas compartidas, que se nutran de las propuestas e iniciativas generadas en estos espacios de reflexión, pero que igualmente no dejen de estar particularmente atentas al pulso de nuestras sociedades.

Retomando esta idea, Antón Leis, director de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), subrayó como elemento clave de la cooperación su diálogo permanente con la sociedad de modo que su acción se adapte a las necesidades reales que se perciben en el terreno. En efecto, las transformaciones que se están experimentando son muy profundas, y el aspecto que cobre el mundo del futuro vendrá determinado por cómo se decanten las problemáticas que afectan a la triple transición. En este sentido, se está en el momento de la reflexión, del replanteamiento del pacto social, pero también y sobre todo se han de definir ya las medidas a adoptar, en torno al modelo de digitalización que se desea y a la sostenibilidad del planeta, a partir de un crecimiento económico que favorezca la cohesión social.

Por todo ello, las transiciones deben ir acompañadas del adjetivo “justo”. Y no pueden hacerse sin atender, por un lado, a nuestros sistemas democráticos, inquietantemente cuestionados en muchos de nuestros países; y por otro, a reformas redistributivas muy concretas, como las relativas por ejemplo a la cuestión fiscal. La premisa de toda política radica en los recursos disponibles, y los requerimientos de financiación de los ODS son muy elevados. Por supuesto, es preciso regular el capital privado. Pero asimismo es necesario expandir los gastos fiscales, apalancar recursos y contar igualmente con el concurso de las instituciones regionales.

La situación actual, de sucesivas crisis acumuladas, es sin duda enormemente compleja. Sin embargo, estos momentos son también aquellos en los que se abren nuevas oportunidades, en los que se puede avanzar, desde diferentes enfoques, articulándolos con base en una mirada horizontal. Sumando perspectivas que apunten hacia la sostenibilidad medioambiental, la prosperidad económica y la cohesión social. E integrando, en este caso bajo las relaciones birregionales, intereses y valores.

Referencias

- COMMUNICATION FROM THE COMMISSION (2022): “The Global Gateway”, *Fact sheet*, Unión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint_communication_global_gateway.pdf.
- EUROCLIMA+ (2022): *Informe Anual Euoclima+ 2021-2022*, Unión Europea. Disponible en: <https://informeanual2022.euroclima.org>.
- EUROPEAN COMMISSION (2019): *The European Green Deal*, COM(2019) 640 final, Bruselas. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF.
- (2020): *Ley de Servicios Digitales: para un entorno online seguro y responsable*, Bruselas, Unión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_es.
- EUROSOCIAL (2022): *Nuevos contratos sociales y asociaciones para sociedades más resilientes e inclusivas*. Disponible en: <https://eurosocial.eu>.
- FUNDACIÓN CAROLINA (2022): “Por un nuevo contrato social. Renovar la democracia para no dejar a nadie atrás”, *Noticias*. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/por-un-nuevo-contrato-social-renovar-la-democracia-para-no-dejar-a-nadie-atras/>.
- LEI Nº 12.965 (2014): Presidencia da República, Secretaria-Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasil. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12965.htm.
- MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL (2022): “El Gobierno lanza la Red Iberoamericana para la Digitalización y la Inteligencia Artificial para estudiar su impacto en la democracia”, *Comunicación de prensa*, 10 de octubre. Disponible en: https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2022/20221007_ndp_re_democracia.pdf.
- OIT (2012): “La transición hacia una economía verde podría crear hasta 60 millones de empleos”, *Comunicado de prensa*, 31 de mayo. Disponible en: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_181808/lang-es/index.htm.
- OXFAM BRASIL (2021): *Democracia Inacabada*. Disponible en: <https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/democracia-inacabada/>.
- REDEMOCRACIA (2022): “REDemocracia, Red Iberoamericana para la Digitalización y la Inteligencia Artificial”, EUI. Disponible en: https://apps.eui.eu/EUI_API/EVENTSV2/Attachments/Index?id=23059.

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL (2016): *General Data Protection Regulation*. Disponible en: <https://gdpr.eu>.

- (2021): *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y se modifican determinados actos legislativos de la Unión*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2021:206:FIN>.
- (2022a): *Digital Markets Act*. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2022%3A265%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.265.01.0001.01.ENG.
- (2022b): *Data Governance Act*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0868>.

Relato del muro participativo

En el espacio del seminario que la Fundación Carolina y Oxfam Intermón celebraron en Madrid el miércoles 5 de octubre de 2022, se habilitaron tres paneles, a modo de muros, para que ponentes y asistentes pudieran plasmar ideas y reflexiones sobre la triple transición —digital, ecológica y socioeconómica—, desdobladas según una mirada distópica frente a otra utópica.

A continuación, se muestran algunos de los apuntes más relevantes, y un texto final en el que se sintetizan y contraponen a modo de relato, las dos visiones, a partir de la voz ficticia de una joven latinoamericana. Finalmente, se ilustra con varias imágenes la instalación de los muros.

La transición digital

Distopía: Los peligros de una distopía donde unos pocos gigantes tecnológicos han seguido concentrando más y más poder son...

- Una brecha digital cada vez mayor.
- Leyes hechas a medida para el beneficio de los gigantes tecnológicos.
- Nuevas formas de dependencia especialmente en adultos/as mayores.
- Los y las usuarias/habitantes del espacio digital son vistos como mercancía o consumidoras, no como sujetos de derecho.
- La destrucción democrática, los “algoritarrismos” y la gobernabilidad algorítmica.

Utopía: En una América Latina donde la región se une para defender la justicia digital...

- La conexión digital llega con educación y formación al 100% de la población.
- Latinoamérica es soberana tecnológicamente, con modelos descentralizados y abiertos.
- Las soluciones tecnológicas generadas por la inteligencia colectiva responden realmente a las necesidades de la ciudadanía.
- La tecnología facilita la conciliación y los cuidados.
- Se concreta el ODS 7 (energía asequible y no contaminante).

La transición verde

Distopía: En una distopía donde el modelo energético capitalista, extractivista y colonialista actual se ha hecho más fuerte...

- Se produce una deforestación total, con medios de vida rurales destruidos y un tejido local fragilizado.
- Se premia el crecimiento económico, aunque agote los recursos naturales.
- Las sociedades que no tienen acceso/seguridad energética se quedan atrás.
- Los servicios ambientales quedan infravalorados.
- Se privatizan los recursos naturales por compañías multinacionales.

Utopía: Dentro de una democracia energética utópica que respeta los derechos y la justicia socioambiental...

- La justicia climática/ambiental pone en el centro a las personas, sus comunidades y el planeta.
- La biodiversidad y el desarrollo sostenible son el centro y modelo de desarrollo económico.
- Los pueblos (como sujeto) se ven reflejados en las políticas de transición.
- La transición verde genera riqueza de forma sostenible en los territorios que la impulsan.
- No se emplean combustibles fósiles y las eléctricas fomentan las energías limpias.

La transición socioeconómica

Distopía: En una distopía gobernada por opciones políticas que solo protegen los intereses de las élites...

- La mayoría de la población vive bajo el umbral de la pobreza.
- La agenda de seguridad condiciona cualquier avance social y ecológico.
- Las brechas en cohesión social son cada vez mayores.
- La recaudación insuficiente de impuestos lleva a grandes recortes.
- Las mujeres siguen siendo más pobres y dedican más horas a los cuidados, más aún si son mujeres rurales, indígenas, afrodescendientes o migrantes.

Utopía: Un mundo utópico, donde todo el mundo tiene acceso a las mismas oportunidades y nivel de bienestar, se sostiene con...

- Se movilizan nuevos recursos públicos, a partir de la renovación de los pactos fiscales.
- Los trabajos de los cuidados están más repartidos y respaldados por los Estados.
- Las políticas sociales blindan los derechos básicos.
- Se establece un pacto global y el empleo de mecanismos multilaterales para implementar un modelo que luche contra las desigualdades.
- La democracia paritaria se consolida y desaparece el machismo.

Relato del mundo distópico

Hola, estamos en 2035, me llamo Rosalina, tengo 30 años, vivo en Latinoamérica y mi mundo es este:

Ya no existe la democracia. Las grandes tecnológicas se han hecho con el control de los partidos, bajo el régimen de un sistema que se conoce como la “gubernabilidad algorítmica”. Ya no somos sujetas de derechos sino usuarias-consumidoras. Toda nuestra comunicación con los gobiernos, que no son más que prolongaciones de las grandes tecnológicas, pasa por sus sistemas y protocolos.

La Unión Europea ha consolidado un sistema extractivista hacia la región latinoamericana que está agotando nuestros recursos naturales. De hecho, es el único tipo de relación que tenemos con la UE, la comercial. Las grandes mul-

tinacionales han privatizado todos nuestros recursos, pero no somos más ricas que antes que el proceso se acelerase con la guerra de Ucrania. La mayoría de la población vive bajo el umbral de la pobreza. La deforestación es total, los medios de vida rurales están destruidos y el tejido local está fragilizado o es inexistente. Las mujeres no solo hemos tenido que aumentar el tiempo dedicado a los cuidados en el ámbito familiar, sino que prácticamente solo nos podemos dedicar a ello. Yo además que soy mujer rural e indígena, he tenido que migrar sin descanso por la región sufriendo el creciente racismo. Las élites y las oligarquías campan a sus anchas, no pagan impuestos, la desigualdad sigue creciendo y se persigue con crudeza a las pocas personas que aún se atreven a luchar por los derechos humanos.

Recuerdo que cuando era más joven me hablaron de algo que se llamaba ODS, pero ya hace años que nadie habla de ellos...

Relato del mundo utópico

Hola, estamos en 2035, me llamo Rosalina, tengo 30 años, vivo en Latinoamérica y mi mundo es este:

Este mismo año la conexión digital por fin llegó al 100% de la población de Latinoamérica acompañada de educación y formación. Estamos orgullosas de poder decir que Latinoamérica es soberana tecnológicamente, con modelos digitales descentralizados y abiertos. La tecnología además ha facilitado enormemente la conciliación y los cuidados, que están mejor repartidos y apoyados por los Estados. Al ponerse la vida en el centro de las políticas, tenemos leyes que defienden nuestros derechos en todos los ámbitos, también el digital, trabajamos de un modo más racional y estamos más conectadas con la vida.

Las relaciones con la UE han mejorado enormemente. Por ejemplo, la política energética de la UE ya no acapara recursos energéticos y prioriza la soberanía de la región. Va mucho más allá de lo comercial. Ya no se usan los combustibles fósiles y las eléctricas han bajado sus precios para fomentar la energía limpia. Los países más ricos han financiado nuestra transición verde y esta genera riqueza de forma sostenible en la región. El sistema fiscal ha cambiado. Ahora pagan más impuestos los que más tienen y las élites ya no dirigen los gobiernos ni se inmiscuyen en las políticas. Los beneficios se redistribuyen entre todas y todos. La democracia está más sana que nunca, como ciudadanas

elegimos gobiernos completamente democráticos que creen y pelean por la igualdad y las transformaciones justas.

Recuerdo que cuando era más joven me hablaron de todo lo que el machismo conllevaba para nosotras las mujeres, pero ahora está a punto de desaparecer del todo, y en unos años afortunadamente solo será un triste recuerdo.





Relación de autores

Renata Ávila

CEO de Open Knowledge Foundation, entidad dedicada a reducir las barreras al acceso al conocimiento y los datos. Afiliada al Stanford Institute of Human-Centered Artificial Intelligence (HAI) en California, EE.UU., y asociada al Centro de Internet y Sociedad del Centro Nacional para la Investigación Científica (CNRS) en París, Francia. Cofundó la Alianza por los Algoritmos Inclusivos, y forma parte del Comité Asesor de Creative Commons, del Directorio de Fiduciarios de Digital Future Society y del Directorio de Open Future. Ha abogado por la libertad de expresión y defendido publicaciones digitales y alertadores durante más de una década, incluidos Julian Assange y Wikileaks. Es experta en derechos digitales, estudiando la política de los datos, la evolución de la transparencia, y sus implicaciones en el comercio, la democracia y la sociedad, alertando de un fenómeno que describe como “colonialismo digital”. Renata Ávila cuenta con un máster en Leyes por la Universidad de Turín, estudios de Derecho Internacional por la Academia de La Haya en Holanda. Es licenciada *cum laude* en Derecho por la Universidad Francisco Marroquín en Guatemala.

Lidia Brun

Cursó los estudios de licenciatura en la Universidad Autónoma de Barcelona y de máster y Doctorado en la Universidad Libre de Bruselas. Su investigación se centra en los temas de desigualdad, fiscalidad, macroeconomía y finanzas. En Bruselas, donde residió durante 10 años, trabajó en varias instituciones comunitarias, destacando una *internship* en la Dirección General de la Competencia en la Comisión Europea, y su trabajo como asesora económica en el Parlamento

Europeo para el grupo de los Verdes, en los comités de economía y fiscalidad. Actualmente reside en la capital de Estados Unidos, donde es investigadora de la Universidad Americana en un proyecto para desarrollar un modelo macroeconómico para evaluar los efectos de las políticas públicas, en general, y de los cambios impositivos, en particular. También fue parte del comité de expertos consultados para la estrategia España 2050, por encargo de la Presidencia del Gobierno. Colabora de manera asidua con artículos de divulgación en varios medios de comunicación españoles, como *Agenda Pública* y *eldiario.es*, así como en revistas institucionales como *ICE: Revista de Economía*, en los que ha publicado artículos vinculados a la política económica europea.

Benedicte Bull

Doctora y profesora de Ciencias Políticas en el Centro para el Desarrollo y el Medioambiente de la Universidad de Oslo. Jefa de la junta del Instituto Nórdico de América Latina (NILAS) en la Universidad de Estocolmo. Anteriormente fue directora de la Red Noruega de Investigación de América Latina (NorLARNet) y la Academia de Gobernanza Global de Oslo. Es columnista en dos periódicos noruegos y colaboradora en otros. Sus campos de investigación son la economía política, la cooperación internacional, las instituciones globales y la gobernanza ambiental. Se ha centrado particularmente en las élites latinoamericanas y sus roles en el desarrollo, la construcción de instituciones y la transformación verde. Sus últimos libros son *Handbook on International Development and the Environment* (con Mariel AguilarStøen, 2023), y *Latin America Today: New Interests and Old Ties to the US, China, Russia, the Middle East and Europe* (2021, en noruego). Ha publicado sobre asuntos que incluyen la crisis y la transformación venezolana, las alianzas público-privadas, los grupos empresariales centroamericanos, el papel de China en América Latina, la política de privatización y la relación entre los intereses de las élites, la violencia y la construcción del Estado.

Simone Cecchini

Director del CELADE-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, con sede en Santiago de Chile. Dirige a un equipo cuyo objetivo es fortalecer la capacidad de los países de analizar las dinámicas demográficas y sus interrelaciones con el desarrollo sostenible, para incorporar los factores poblacionales en las políticas

públicas. Tiene amplia experiencia en el estudio de las políticas de protección social, reducción de la pobreza y la desigualdad, temas sobre los cuales ha publicado y asesorado a distintos gobiernos. Trabajó durante varios años en el Departamento de Reducción de la Pobreza del Banco Mundial. Graduado con honores en Ciencias Políticas de la Universidad de Florencia, MA en Economía Internacional de la George Washington University y MBA de la Universidad Católica de Chile.

Andrea Costafreda

Politóloga e investigadora en estudios del desarrollo y América Latina. Actualmente es directora programática para América Latina y el Caribe de Oxfam Intermón. Ha trabajado como consultora e investigadora para el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, la Dirección de Relaciones Internacionales del Ayuntamiento de Barcelona y en organismos multilaterales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o IDEA Internacional. Ha sido responsable de Planificación en la Dirección General de Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Catalunya. Como docente, ha sido profesora de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Es profesora asociada del grado de Relaciones Internacionales de Blanquerna-Universitat Ramon Llull y de los másteres en Relaciones Internacionales de la UAB y del Instituto Barcelona de Estudios Internacionales. Autora de numerosas publicaciones y ponencias sobre el impacto de los procesos de democratización y las instituciones políticas en el desarrollo humano, especialmente en América Latina; y sobre los retos de la agenda internacional del desarrollo.

Lennys Rivera

Licenciada en Estudios Internacionales, abogada y máster en Relaciones Internacionales por la FLACSO-Ecuador, con experiencia en cooperación y análisis del sector energético desde la economía política internacional. Especialista en Política y Comercio Petrolero Internacional por la Universidad Central de Venezuela. Ha cursado estudios de posgrado en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas en la Universidad de Salamanca, y sobre negociación y resolución de conflictos en el Instituto de Altos Estudios la Defensa Nacional (IAEDEN). Fue Directora de Integración en la Organización Latinoamericana de Energía

(OLADE). Actualmente es Técnico en Transición Energética del Programa Clima y Energía - WWF España, donde contribuye al desarrollo de proyectos para el alineamiento de carteras de inversión del sector energético con los objetivos climáticos del Acuerdo de París.

Marta Peirano

Escritora y periodista. Escribe en *El País*, en la revista de ciencia *Muy Interesante* y conduce una sección sobre tecnopolítica en *Las mañanas de RNE*. Ha sido jefa de Cultura en *ADN.es*, adjunta al director en *eldiario.es*, comisaria de tecnología de la Bienal del Pensamiento de Barcelona y miembro del grupo de trabajo para la ciberdefensa del CESEDEN. Dirige (re)programming - Strategies for Self-Renewal, un programa de entrevistas sobre tecnología y cambio climático del Instituto de Arte Contemporáneo de Ljubljana. Su último libro es *Contra el futuro* (Debate, 2022), un análisis sobre las tecnologías climáticas. Anteriormente publicó *El enemigo conoce el sistema* (Debate, 2019), un ensayo sobre el capitalismo de plataformas elegido por el *NYTimes* como uno de los dos mejores ensayos publicados en castellano y *El pequeño libro rojo del activista en la red* (Roca Editorial, 2015), un manual de criptografía para periodistas prologado por Edward Snowden. Su conferencia “¿Por qué me vigilan, si no soy nadie?” (TEDxMadrid, 2015) ha superado los cuatro millones de visitas.

José Antonio Sanahuja

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense, con premio extraordinario, y M.A. en Relaciones Internacionales por la Universidad para la Paz de Naciones Unidas. Director de la Fundación Carolina, es Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y profesor de la Escuela Diplomática. Desde abril de 2020 es Asesor Especial para América Latina y el Caribe del alto representante para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell (*ad honorem*). Ha sido investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y Robert Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia. Ha trabajado con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Federación Internacional de Cruz Roja, y ha sido investigador o consultor de la Comisión y el Parlamento Europeo, el PNUD, la SEGIB, la Fundación EU-LAC, y distintas ONG. En dos periodos dis-

tintos ha sido vocal experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano consultivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación). Ha sido también miembro del Patronato de Oxfam Intermón. Tiene un amplio historial de publicaciones sobre relaciones internacionales, política exterior y de cooperación española y de la Unión Europea, y regionalismo e integración en América Latina.

Maristella Svampa

Socióloga, escritora e Investigadora Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Profesora Titular de la Universidad Nacional de La Plata. Licenciada en Filosofía por la Universidad Nacional de Córdoba y Doctora en Sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS) de París. Ha recibido varios premios y reconocimientos, entre los cuales se destacan el Premio Kónex de platino en Sociología (2016) y el Premio Nacional de Ensayo Sociológico por su libro *Debates latinoamericanos. Indianismo, Desarrollo, Dependencia y Populismo* (2018). En septiembre de 2020 publicó *El colapso ecológico ya llegó. Una brújula para salir del (mal)desarrollo*, junto con Enrique Viale, por la editorial Siglo XXI (www.maristellasvampa.net).

Este volumen reúne los trabajos encargados para la preparación del seminario “La triple transición: visiones cruzadas entre Europa y América Latina”, organizado por la Fundación Carolina y Oxfam Intermón en Madrid, los días 5 y 6 de octubre de 2022. En una coyuntura global marcada por crisis múltiples y superpuestas, por altos niveles de polarización económica, social y política, y por el agotamiento del paradigma del orden internacional liberal, la “triple transición” —verde, socioeconómica y digital— se vislumbra como una oportunidad para recomponer el pacto social de nuestras sociedades. Cada una de esas tres transiciones habrá de ser una transición justa, o no será.

