



Soberanía
& Clima

Diálogos

Soberanía y Clima

V.1 N° 7, 2022.

Bancos de desarrollo y cambio climático: la necesidad de incorporar criterios climáticos en la cartera de inversiones del BNDESPAR

— *Júlia Mello Neiva*

EL CENTRO SOBERANÍA Y CLIMA

El Centro Soberanía y Clima es un *think tank* destinado a promover el diálogo, el apoyo a la formación y la disponibilidad de conocimientos e información con el fin de un acercamiento constructivo entre los sectores del medio ambiente, la seguridad y la defensa nacional. El Centro pretende dar ambiente y calidad al debate constructivo, en el ámbito de las relaciones entre la Defensa y el Desarrollo Sostenible, para potenciar las convergencias y superar las resistencias existentes entre los *stakeholders* relevantes de los gobiernos, de la sociedad civil organizada, de las fuerzas armadas, del mundo académico y del mercado.

DIÁLOGOS SOBERANÍA Y CLIMA

Diálogos Soberanía y Clima es una publicación mensual del Centro Soberanía y Clima que tiene como objetivo presentar diferentes perspectivas y preguntas sobre temas relacionados con el cambio climático, la sostenibilidad socio-ambiental, la seguridad climática, la seguridad, la soberanía y las estrategias de defensa. La Revista tiene el objetivo de fomentar debates cualificados para promover la articulación entre las políticas públicas para el medio ambiente, el Desarrollo Sostenible, la seguridad y la defensa nacional.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva del(la) autor(a) o autores(as) y no reflejan necesariamente la posición de las instituciones implicadas.

EDITORA JEFA

Mariana Nascimento Plum

COMITÉ EDITORIAL

Bruna Ferreira

Mila Campbell

CONSEJO EDITORIAL

Antônio Augusto Muniz de Carvalho

Felipe Sampaio

Gabriel Sampaio

Jose Hugo Volkmer

Marcelo Furtado

Newton Raulino

Raul Jungmann

Sergio Westphalen Etchegoyen

DISEÑO GRÁFICO Y DIAGRAMACIÓN

Pedro Bopp

TRADUCCIÓN

Hellen Lopes de Carvalho

SOBERANÍA Y CLIMA

CNPJ 45.182.226/0001-99

Av. Pau Brasil, lote 06, Sala 407 - Parte 136

Águas Claras

Brasília/DF

CEP 71.916-500

www.soberaniaeclima.org.br

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Diálogos Soberanía y Clima.

V.1 N° 7. Octubre 2022.

Brasília. Centro Soberanía y Clima.

14p;

ISSN online 2764-9717

1. BNDES 2. BNDESPAR 3. Crisis Climática. 4. Responsabilidad.

Índice

Resumen ejecutivo.....	4
1. Introducción	5
2. Cambio climático y derechos humanos	6
3. El papel del Sistema BNDES, principalmente del BNDESPAR, en la lucha contra la crisis climática	8
4. Acción judicial demanda compromiso del BNDESPAR con las metas climáticas	9
5. Conclusión	10
6. Recomendaciones.....	11
Referencias	12

Resumen ejecutivo

Brasil es el quinto mayor emisor mundial de gases de efecto invernadero y ya está sufriendo de manera dramática los impactos del cambio climático. En todo el país se están alterando las temperaturas, las lluvias y regímenes pluviales. Las tormentas de arena se han vuelto frecuentes en varios estados, así como las inundaciones y los deslizamientos que han dejado un rastro de destrucción y muerte.

En este contexto de colapso ecológico y emergencia climática, entre los principales responsables por la deforestación e incendios forestales son empresas de los sectores carbono intensivos. Uno de los caminos necesarios para revertir este escenario es que el país, por medios también de sus instituciones financieras, reajuste su economía, alineándola efectivamente con los compromisos adquiridos por el país para cumplir con las metas del Acuerdo de París y la Política Nacional de Cambio Climático (PNMC, en portugués), proporcionando una transición justa y socialmente responsable.

En este artículo, abordaremos especialmente el papel del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y del BNDESPAR¹ (BNDES Participaciones S.A., en portugués) para cumplir con su responsabilidad de emplear recursos públicos para lograr su misión institucional de promover el desarrollo nacional sostenible, incluyendo la contribución para hacer frente a la crisis climática, a partir de los insumos y dictámenes preparados para la acción civil pública (Conectas, 2022a) presentada por la Conectas Derechos Humanos frente al sistema BNDES sobre este tema (Conectas, 2022b).

PALABRAS CLAVE

BNDES. BNDESPAR. Crisis Climática. Responsabilidad.

1. El BNDESPAR es una empresa pública creada en 1982, filial del BNDES, con personalidad jurídica de derecho privado, cuyo único accionista es la Unión Federal.

Bancos de desarrollo y cambio climático: la necesidad de incorporar criterios climáticos en la cartera de inversiones del BNDESPAR

Júlia Mello Neiva²

1. Introducción

Este artículo aborda la relación del desarrollo nacional sostenible, encabezado por los bancos de desarrollo, en el contexto de los cambios climáticos. Para ello, se aborda específicamente el papel del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y del BNDESPAR (BNDES Participaciones S.A.) para cumplir con su responsabilidad de emplear recursos públicos en la consecución de la misión institucional de promover el desarrollo nacional sostenible, incluyendo la contribución para hacer frente a la crisis climática, a partir de los insumos y dictámenes elaborados para la acción civil pública presentada por las Conectas Derechos Humanos frente al sistema BNDES sobre este tema.

En la segunda sección, el artículo aborda la relación entre el cambio climático y los derechos humanos. En la tercera sección, se aborda la relación y el deber del sistema BNDES, incluyendo el BNDESPAR, de combatir la crisis climática y reajustar la economía brasileña para cumplir con las obligaciones nacionales e internacionales en conformidad con el Acuerdo de París y la Política Nacional sobre Cambio Climático (PNMC, en su sigla em Portugués). A continuación, el artículo trae los principales puntos demandados en la acción judicial frente al BNDES y BNDESPAR, como se mencionó anteriormente. La quinta sección presenta consideraciones finales sobre el tema, y la última sección presenta recomendaciones sobre cómo el sistema BNDES, incluyendo el sistema BNDESPAR, debe actuar para cumplir su misión.

Entre las principales recomendaciones presentadas aquí, se puede destacar la de que los esfuerzos del BNDES y del BNDESPAR deben rendir cuentas a la sociedad, explicando sus escoljas y sus criterios. Por lo tanto, el BNDESPAR debe adoptar criterios climáticos en las decisiones sobre inversión y desinversión y sobre el acompañamiento del progreso, en términos de reducción de emisiones, de las empresas que forman parte de su cartera, informando cómo considera los riesgos y oportunidades climáticas en sus decisiones de inversión, desinversión y reinversión. También se recomienda que el banco haga un Plan de Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero que garantice el alineamiento de la actuación de BNDESPAR con las metas de Brasil en el ámbito del Acuerdo de París y a las normas de la PNMC. Este plan debe ser construido con la participación efectiva de representantes de la sociedad civil, de los órganos públicos y de la academia, así como de todas las poblaciones,

2. Júlia Mello Neiva es coordinadora del Programa de Defensa de los Derechos Socioambientales de Conectas Derechos Humanos en São Paulo, y una de sus fundadoras. Es abogada licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la PUC-SP, tiene LL.M. en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia-NY y es doctoranda en el Programa de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo. Júlia trabajó durante varios años como representante e investigadora sénior del Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (BHRRC), Instituto Pólis, African American Policy Forum, además de otras ONGs y en la academia. Integra el Consejo de Directores de la organización francesa de derechos humanos Sherpa y es integrante colaboradora de la Comisión Arns. Es feminista y antirracista. Correo electrónico: julia.neiva@conectas.org.

pueblos y comunidades tradicionales que desarrollan actividades socioeconómicas directamente afectadas por los cambios climáticos, incluyendo, sin limitarse, a los pueblos indígenas y quilombolas. Recordando que el alineamiento con la transición climática es un deber constitucional, legal y convencional para perseguir el desarrollo sostenible y de maximizar los recursos e instrumentos públicos.

2. Cambio climático y derechos humanos

La crisis climática es real, una emergencia efectiva para la humanidad. António Guterres, Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), declaró recientemente que estamos cada vez más próximos de una catástrofe climática (G1, 2022). Según datos del Sistema de Estimación de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (SEEG, en su sigla en Portugués), Brasil es el quinto mayor emisor mundial de gases de efecto invernadero (responde por 3,2% del total de emisiones) (Observatório do Clima, 2021). Y, en este contexto, se aproxima cada vez más al punto de no retorno³ con relación a la Amazonia. Como ha dicho recientemente Txai Suruí, indígena y activista: “Sin la Amazonia, no tenemos perspectiva de futuro” (Arcoverde, 2022).

Esa percepción, de que los cambios climáticos ya están ocurriendo, ha sido constatada paulatinamente por diversos sectores de la sociedad y de los gobiernos. Los riesgos que se preveían para un futuro incierto, infelizmente, están ocurriendo con mayor frecuencia. Lluvias torrenciales — como las trágicas de Bahía y Río de Janeiro —, sequías — en el Nordeste, en las zonas más centrales del país y en la Amazonia — y otras condiciones extremas y desastres socioambientales han dejado un rastro de destrucción y muerte.

“Si las tendencias actuales continúan, el planeta seguirá calentándose y se convertirá en un lugar más inseguro. Nuestro futuro como humanidad, en conexión con la naturaleza, depende de las decisiones que tomamos hoy.”

Hay que reconocer el papel del IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*)⁴, que, desde 1988, ha contribuido con sus informes precisos (y alarmantes) para demostrar cómo las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes están alterando el clima; entre otros aspectos, incluso cómo el clima responde a la influencia humana; y lo que podemos esperar de los diferentes escenarios de aumento en el calentamiento global⁵. Muestran que el aumento de la temperatura media del planeta en más de 1,5° C en los próximos 20 años hará que los fenómenos climáticos extremos sean más frecuentes y violentos e impactarán negativamente en el goce de una serie de derechos humanos, especialmente el derecho a la vida, la salud y la alimentación. Si las tendencias actuales continúan, el planeta seguirá calentándose y se convertirá en un lugar más inseguro. Nuestro futuro como humanidad, en conexión con la naturaleza, depende de las decisiones que tomamos hoy.

Diversos Estados se han comprometido con la reducción de las emisiones de gases, sobre todo para cumplir sus promesas hechas en el Acuerdo de París, instrumento en el que los países se comprometieron con metas climáticas autoimpuestas⁶ y que dependen del uso de políticas e instrumentos domésticos, así como del control de las emisiones del sector privado. Pero no ha sido suficiente. Se prevé un aumento del 13% de las emisiones de gases de

3. El punto de no retorno, expresión derivada del término inglés tipping point, es un límite máximo en el que hay un desequilibrio tan grande que resulta imposible retornar a una situación anterior. En el caso de la Amazonia, el término ha sido utilizado por varios investigadores e investigadoras para designar un estado en el que el bosque ha sido tan deforestado y destruido que ha sufrido gradualmente un proceso de sabanización, y ese proceso puede ser irreversible.

4. El IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) es una organización científico-política creada en el ámbito de las Naciones Unidas (ONU) por iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y de la Organización Meteorológica Mundial (OMM).

5. Se trata del Sexto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (Intergovernmental Panel on Climate Change Sixth Assessment Report), conocido como AR6 y publicado el 9 de agosto de 2021. El informe es uno de los documentos más actualizados de la serie de grandes documentos que el IPCC sigue elaborando desde 1990, y refuerza las conclusiones de los informes anteriores en el sentido de que los cambios climáticos son reales y causados por las actividades humanas. 517 científicos trabajaron en el documento, analizando más de 14 mil estudios científicos, y el texto fue aprobado por representantes de 195 gobiernos. El primer volumen del Sexto Informe consistió en el resumen ejecutivo del volumen *The Physical Science Basis of Climate Change* (Las Bases de la Ciencia Física del Cambio Climático).

6. En ese sentido, el Acuerdo de París prevé las “contribuciones determinadas a nivel nacional”, en inglés NDC.

efecto invernadero para 2030 (Nações Unidas Brasil, 2021), aunque los 191 Estados-parte del Acuerdo de París cumplan sus metas climáticas.

En el caso de Brasil, el país ha retrocedido en la lucha contra las emisiones de gases de efecto invernadero, y sus metas conducirán al aumento de las emisiones, según el Informe sobre la Brecha de Emisiones 2021 (*Emissions Gap Report 2021*) (UNEP, 2021). La NDC (*Nationally Determined Contributions* o Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional) actualizada por Brasil en diciembre de 2020 “conlleva un aumento absoluto” en las emisiones, añadiendo unos 300 millones de toneladas de CO₂ al año (Poder 360, 2021).

“La deforestación, unida al dismantelamiento institucional de los órganos ambientales y de control, trae peligros concretos que intensifican la crisis climática.”

No podría ser diferente con el casi inexistente enfrentamiento de Brasil a los cambios climáticos en los últimos años, debido a una política socioambiental totalmente descontinuada. La deforestación, unida al dismantelamiento institucional de los órganos ambientales y de control, trae peligros concretos que intensifican la crisis climática. Un estudio del Instituto de Investigaciones Espaciales (INPE, en su sigla em Portugués) publicado en 2021 en la revista *Nature* concluye, por ejemplo, que, debido a los procesos de deforestación y degradación, partes de la Amazonia han perdido su función de sumidero de carbono, convirtiéndose, en cambio, en emisoras líquidas de carbono (Gatti *et al.*, 2021). La deforestación en el país ha aumentado de manera exponencial en los últimos años. Según datos de la SEEG, vinculados al Observatorio del Clima (2021), las emisiones de gases de efecto invernadero aumentaron un 9,6% en Brasil en 2019 (Girard, 2020). Y la deforestación es la principal fuente de emisión de esos gases en el país (Escobar, 2020). Datos del INPE (2020a) referentes a 2020 muestran que las tasas de deforestación en la Amazonia aumentaron un 9,5% en 12 meses (Escobar, 2020), lo que equivale a una devastación de casi ocho veces al área de la ciudad de São Paulo, aproximadamente 11 mil kilómetros cuadrados de bosque (INPE, 2020b). En el cerrado, el aumento fue alrededor del 13% (INPE, 2020c).

El Pantanal, la Amazonia y la Pampa fueron los principales biomas afectados por los intensos incendios que sufrió el país (G1, 2020). En el caso del Pantanal hubo un aumento de cerca de 200% entre 2019 y 2020 (Haje, 2020).

Otro ejemplo notorio de retroceso es la paralización, en 2019, del Fondo Nacional sobre los Cambios Climáticos (Fondo Clima), el principal órgano del país en la lucha contra el calentamiento global. Su presupuesto deriva precisamente de los *royalties* de petróleo y de los préstamos concedidos por el BNDES. La decisión del gobierno federal fue cuestionada en el Supremo Tribunal Federal (STF), que ya reconoció la necesidad de evaluar la existencia de un “estado de cosas inconstitucional en materia ambiental y climática”. El caso fue juzgado en julio de 2022, y el STF afirmó la importancia del Fondo Clima para el enfrentamiento climático y ordenó el fin de su contingencia, afirmando que “el Poder Ejecutivo tiene el deber constitucional de hacer funcionar y asignar anualmente los recursos del Fondo Clima, y destinarlos a la mitigación de los cambios climáticos, estando prohibida su contingencia, debido al deber constitucional de tutela al medio ambiente, de derechos y compromisos internacionales asumidos por Brasil, así como el principio constitucional de la separación de poderes” (Menegassi, 2022).

“Los impactos causados por la degradación del medio ambiente y por los cambios climáticos están fuertemente relacionados con cuestiones de raza, género, edad, aspectos geográficos, entre otros. Pueblos y comunidades en situación de vulnerabilidades diversas son los principales afectados por los desastres socioambientales, naturales o provocados por el ser humano.”

A nivel internacional, la ONU ha reconocido la emergencia de los cambios climáticos y ha destacado su carácter injusto en cuanto a los daños relacionados. “Los peores impactos afectan a los que menos han contribuido al problema y a los que menos recursos tienen para adaptarse y hacer frente a estos impactos”, consta en una declaración del Relator de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente (United Nations, 2019). Ese análisis de los diversos impactos para los diferentes grupos también ha sido reconocido por el IPCC. Los impactos causados por la degradación del medio ambiente y por los cambios climáticos están fuertemente relacionados con cuestiones de raza, género, edad, aspectos geográficos, entre otros. Pueblos y comunidades en situación de vulnerabilidades diversas son los principales afectados por los desastres socioambientales, naturales o provocados por el ser humano (IPCC, 2014). En el caso brasileño, organizaciones de la sociedad civil, investigadores y miembros de la academia, movimientos sociales y ambientalistas vienen denunciando que el aumento de esas tasas en el país es el resultado de una política de reversión de la trayectoria de protección ambiental (Escobar, 2020), ante un marco de omisión y permisividad gubernamental.

Eso indica que tratar de los cambios climáticos también implica comprender los impactos que dichos cambios tienen en las poblaciones, por lo que no es solo una cuestión estrictamente medioambiental. Es evidente que no es posible separarlos.

En este contexto — de colapso ecológico y emergencia climática — hay que señalar que los principales responsables de la deforestación y los incendios son las empresas de los sectores carbono intensivos. Uno de los caminos necesarios para revertir este escenario es que el país adecue su economía, alineando efectivamente los compromisos asumidos por el país para cumplir con las metas del Acuerdo de París y la Política Nacional sobre los Cambios Climáticos (PNMC), con miras a una transición justa y socialmente responsable.

Tras esta contextualización, este texto pretende analizar y discutir el papel de los principales financiadores estatales. En este sentido, hay que recordar la misión institucional del BNDES y del BNDESPAR, que es: cumplir con su responsabilidad de emplear los recursos públicos para alcanzar su misión institucional de promover el desarrollo nacional sostenible, incluyendo la contribución para el enfrentamiento de la crisis climática (BNDES, 2021).

Para este análisis, utilizaremos insumos y dictámenes constantes de la acción civil pública movida por la Conectas Derechos Humanos contra el BNDES y el BNDESPAR exigiendo transparencia, información y responsabilidad en el combate a la crisis climática.

3. El papel del Sistema BNDES, principalmente del BNDESPAR, en la lucha contra la crisis climática

El BNDES fue creado por el Estado brasileño a principios de los años 50 para financiar empresas nacionales, fomentando el desarrollo económico y social del país de acuerdo con las políticas y prioridades del gobierno federal. El banco tiene dos modalidades de actuación: concesión de créditos y compra de acciones. Esa última forma de contribución financiera es operada por el BNDESPAR, una empresa creada en 1982 y subsidiaria del BNDES — que, a su vez, pertenece integralmente a la Unión. El BNDESPAR es una empresa pública con personalidad jurídica de derecho privado, cuyo único accionista es la Unión Federal.

Estas dos empresas son las principales financiadoras de la economía brasileña y, por lo tanto, son agentes decisivos para el cumplimiento de las metas nacionales de reducción de emisiones y para inducir la transición justa en los más diversos sectores del mercado. Como empresas públicas, el BNDES y el BNDESPAR también tienen la obligación de garantizar la máxima eficacia en el diseño de sus políticas y de controlar los impactos sociales, ambientales y en derechos humanos de sus desembolsos.

“Aunque el BNDES haya desarrollado algunas iniciativas para incorporar el cambio climático en su cartera de financiaciones, la cartera de inversiones del BNDESPAR está compuesta por grandes emisores de gases de efecto invernadero en diversos sectores económicos.”

A pesar de ello, BNDESPAR no tiene una política operativa que incluya criterios climáticos. Tampoco divulga información sobre las emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con su cartera de inversiones. En algunos de sus documentos internos, como el Formulario de Referencia, se afirma incluso que la actividad de la empresa no presenta riesgos socioambientales. Estos son indicios de que BNDESPAR y su controlador, el BNDES, no tienen en cuenta los impactos climáticos de sus negocios.

Es importante entender que los daños climáticos, a pesar de los esfuerzos multilaterales, aumentan cada día, y que la actuación del BNDESPAR, como importante instrumento de desarrollo en el país, contribuye para el agravamiento de esos daños al desconsiderar la variable climática en sus operaciones.

Mientras el BNDES actúa esencialmente en la financiación, concediendo créditos a empresas y proyectos, el BNDESPAR invierte en posiciones accionariales, adquiriendo acciones y obligaciones de empresas públicas y privadas. Aunque el BNDES haya desarrollado algunas iniciativas para incorporar el cambio climático en su cartera de financiaciones, la cartera de

inversiones del BNDESPAR está compuesta por grandes emisores de gases de efecto invernadero en diversos sectores económicos (BNDES, 2022) (especialmente petróleo y gas, cárnico, minería y energía eléctrica). Las decisiones de inversión y desinversión del BNDESPAR tienen el potencial de inducir a los principales sectores emisores a alinearse con las metas climáticas brasileñas.

Como se ha explicado anteriormente, debido al Acuerdo de París, todos los países se han autoimpuesto metas climáticas que dependen del uso efectivo de políticas e instrumentos domésticos, así como de las emisiones del sector privado. En este contexto, los bancos de desarrollo han recibido un mayor escrutinio sobre los impactos climáticos de sus actividades, y lo mismo se aplica a los proyectos apoyados por el *Green Climate Fund (GCF)*.

450 bancos públicos de desarrollo (IISD, 2020) — que en conjunto invierten alrededor de 2,3 trillones de dólares al año, lo que representa aproximadamente el 10% de todas las inversiones mundiales de fuentes públicas y privadas — se han comprometido en 2020 a utilizar su considerable poder financiero para, en respuesta a la crisis climática y la pandemia, contribuir para la retomada económica verde (Finance in Common, 2020). El Banco Mundial anunció que, a partir de julio de 2023, el 100% de sus nuevas operaciones estarán alineadas con el Acuerdo de París (The World Bank, 2021). Y el Tesoro de Estados Unidos emitió directrices oponiéndose a la financiación de los combustibles fósiles por parte de los bancos multilaterales de desarrollo de los que es accionista (Lawder, 2021).

En este sentido, el Sistema BNDES es un agente decisivo para promover la transición económica brasileña. Es fundamental que utilice su repertorio de políticas de capitalización de empresas con miras al mejor alcance de las metas climáticas. Recordemos aquí que el Sistema BNDES cuenta con inteligencia sectorial, con equipos de selección y evaluación de proyectos organizados en función de los segmentos de la economía brasileña.

El BNDES y el BNDESPAR, a pesar de ser empresas públicas destinadas a fomentar el desarrollo del país, lamentablemente han contribuido decisivamente para el agravamiento de la crisis climática y sus efectos sobre los derechos humanos.

La adopción de criterios climáticos para garantizar un ambiente equilibrado no es opcional, pues la Administración Pública y las instituciones del Estado, como el caso del BNDES y del BNDESPAR, tienen la prerrogativa de apoyar el país en el cumplimiento de sus compromisos internacionales, de las garantías constitucionales y de las leyes ordinarias, entre ellas, la que instituyó la PNMC. Estas empresas no pueden ser parte del problema, pueden y deben ser parte de la solución.

Así como los gestores del BNDESPAR no son libres de ignorar los riesgos y fracasos en sus decisiones, tampoco pueden ignorar los parámetros legales relacionados al clima. El Sistema BNDES está en una posición privilegiada para inducir la descarbonización de la economía brasileña, impulsar proyectos sostenibles y, al mismo tiempo, reducir los riesgos económicos asociados a la transición y a la propia emergencia climática.

El Sistema BNDES está en una posición privilegiada para inducir la descarbonización de la economía brasileña, impulsar proyectos sostenibles y, al mismo tiempo, reducir los riesgos económicos asociados a la transición y a la propia emergencia climática.

4. Acción judicial demanda compromiso del BNDESPAR con las metas climáticas

La Conectas Derechos Humanos (Conectas, 2022c), a través de la Acción Civil Pública Climática, argumenta, en su acción judicial ante el Sistema BNDES, que el BNDESPAR no tiene normas ni protocolos para evaluar los impactos de sus inversiones en el agravamiento de la crisis climática — violando los compromisos asumidos por Brasil en el Acuerdo de París de 2015 y la PNMC, entre otros dispositivos.

Basándose en dos dictámenes técnicos, la Conectas pide a la Justicia que obligue al BNDESPAR y a su controlador, el BNDES, a crear normas y mecanismos que vinculen sus inversio-

nes y desinversiones a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de las empresas que financian. En la práctica, una victoria llevaría al BNDESPAR a abstenerse de invertir en empresas que agravan el cambio climático.

El primer dictamen, elaborado por el Centro Clima de la Coppe/UFRJ (Centro de Estudio Integrado sobre Medio Ambiente y Cambios Climáticos) y coordinado por el profesor Emilio Lèbre La Rovere, muestra que al menos el 65% de los activos del BNDESPAR se destinan a empresas con emisiones intensivas de gases de efecto invernadero. El cálculo se ha basado en el análisis de los informes publicados por las propias empresas y ha tomado como referencia una muestra del 85% de la cartera de inversiones de la estatal que, hasta marzo de 2021, se concentraba en diez empresas de los sectores de petróleo y gas natural, energía eléctrica, producción de carne, minería, papel y celulosa.

El dictamen técnico de la Coppe también reveló que el BNDESPAR carece de transparencia y no ha incluido criterios y riesgos climáticos en sus análisis de inversión y desinversión. La Rovere formó parte del grupo de científicos del IPCC que ganó el Premio Nobel de la Paz en 2007 junto con el ex vicepresidente estadounidense Al Gore.

El segundo dictamen está firmado por el profesor Mario Schapiro, de la FGV Derecho de São Paulo, y sostiene que el BNDESPAR tiene el deber jurídico de contribuir con la consecución de las metas y obligaciones climáticas establecidas por Brasil en el ámbito del Acuerdo de París y de la PNMC, además del deber indirecto de facilitar el control público de sus decisiones y mejorar la gobernanza de la información.

El caso se basa esencialmente en tres instrumentos principales:

- 1) la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que se puso en marcha mediante el Acuerdo de París de 2015 (que sustituye al Protocolo de Kioto);
- 2) la Constitución Federal, especialmente sus artículos 225, sobre el derecho de todos a un medio ambiente ecológicamente equilibrado y el deber del Poder Público de preservarlo para las generaciones presentes y futuras; y 170, que superpone la incolumidad del medio ambiente a los intereses económicos y empresariales; y
- 3) la Ley 12.187/09, que estableció la Política Nacional de Cambios Climáticos y, entre otras cosas, determinó que los mecanismos financieros y las líneas de crédito y financiación de los agentes públicos y privados son instrumentos de la PNMC.

Además de estos dispositivos, la acción hace referencia al Código Forestal, que impone el deber de respetar la integridad del sistema climático, y compromisos internacionales voluntarios como los Principios Orientadores sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU.

5. Conclusión

La transición climática sólo estará garantizada cuando el clima se convierta en un bien público de la sociedad civil, rechazando las políticas desajustadas con el futuro del planeta. Para la construcción de un bien público y para el alcance del control social correspondiente, es necesaria la constitución de un sistema de gobernanza pública, con base en los artículos 225 y 170, V de la Constitución Federal, también a la luz del marco jurídico climático brasileño, y en el establecimiento de metas, la divulgación de los instrumentos y la rendición de cuentas de los costos incurridos y de los beneficios alcanzados.

Como afirma el IPCC (2021), el escenario catastrófico solo puede revertirse con recortes “rápidos, profundos e inmediatos” de las emisiones de gases de efecto invernadero. El BNDESPAR debe y puede contribuir a esos recortes.

6. Recomendaciones

- El BNDES y el BNDESPAR deben rendir cuentas a la sociedad, explicando sus elecciones y criterios;
- El BNDESPAR debe adoptar criterios climáticos en las decisiones de inversión y desinversión, así como sobre el seguimiento del progreso, en términos de reducción de emisiones de las empresas de su cartera;
- El BNDESPAR debe hacer un Plan de Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero que garantice un alineamiento de las operaciones del BNDESPAR con las metas de Brasil en el ámbito del Acuerdo de París y a las normas de la PNMC. Este plan debe ser construido con la participación efectiva de representantes de la sociedad civil, de los órganos públicos y de la academia, así como de todas las poblaciones, pueblos y comunidades tradicionales que desarrollan actividades socioeconómicas directamente afectadas por los cambios climáticos, incluyendo, pero no limitándose, a los pueblos indígenas y quilombolas;
- Es importante que el sistema cuente con condiciones técnicas y de gobernanza para evaluar el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, diagnosticando la evolución del plan y el contexto nacional y global de emergencia climática;
- El Sistema debe mantener un equipo técnico cualificado, que incluya equipos de ingenieros y científicos de datos, capaces de recopilar datos de emisiones de gases de efecto invernadero y parámetros de impacto socioambiental y climático para subsidiar el trabajo del sistema;
- Las decisiones de inversión del BNDESPAR pueden y deben inducir a los sectores intensivos en carbono a alinearse con las metas del Acuerdo de París y de la PNMC;
- Considerando que el Sistema BNDES ha modificado históricamente los “precios de mercado”, induciendo a los emprendedores a realizar inversiones que no se harían sin la inducción del Banco, se argumenta que la forma más adecuada de cumplir materialmente con el Acuerdo de París y la PNMC es más una vez inducir comportamientos para nuevas especializaciones productivas — en el caso específico del BNDESPAR, a través de la adquisición de títulos de empresas — y, por eso, el Sistema BNDES es un agente decisivo para promover la transición económica de Brasil. Así que es urgente y necesario que utilice su repertorio de políticas de capitalización de empresas con miras a lograr mejor las metas climáticas;
- El alineamiento con la transición climática es un deber constitucional, legal y convencional de perseguir el desarrollo sostenible y maximizar los recursos e instrumentos públicos;
- El caso de la financiación de segmentos verdes y favorables a la transición climática tiende a ser favorecido si las metas de financiación del BNDES llegan a ser definidas públicamente, en rituales anuales o plurianuales. El Sistema BNDES debe informar si considera, y cómo considera, los riesgos y oportunidades climáticas en sus decisiones de inversión, desinversión y reinversión;
- El Sistema debe incorporar criterios climáticos al análisis de las inversiones y desinversiones, desde la perspectiva de promover el desarrollo nacional sostenible y la transición a una economía de bajo carbono;
- El Sistema debe elaborar y/o analizar inventarios de emisiones de Gases de Efecto Invernadero de Alcance 1, 2 y 3, correspondientes a sus participaciones accionariales, y análisis de la adecuación o inadecuación de sus trayectorias a las metas de la NDC brasileña;

“El alineamiento con la transición climática es un deber constitucional, legal y convencional de perseguir el desarrollo sostenible y maximizar los recursos e instrumentos públicos.”

“El Sistema BNDES debe informar si considera, y cómo considera, los riesgos y oportunidades climáticas en sus decisiones de inversión, desinversión y reinversión.”

- Es necesario que el BNDESPAR prevea compensaciones socioambientales, preferentemente destinadas a apoyar la contención de los daños causados por los cambios climáticos, siempre que no se cumplan las metas. ■

Referencias

1. Arcoverde, L. (2022) 'Txai Suruí: 'Sem a Amazônia não existe amanhã'', *Nexo Jornal*, 13 Agosto. Disponible en: <https://www.nexojournal.com.br/entrevista/2022/08/13/Txai-Suru%C3%AD-%E2%80%98Sem-a-Amaz%C3%B4nia-n%C3%A3o-existe-amanh%C3%A3%E2%80%99> (Accedido: 16 mayo 2022).
2. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). (2021) 'Fontes de Recursos', 11 Noviembre. Disponible en: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/prestacao-de-contas/fontes-de-recursos> (Accedido: 14 enero 2022).
3. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). (2022) 'Carteira da BNDESPAR'. Disponible en: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/carteira-acionaria> (Accedido: 16 mayo 2022).
4. Conectas. (2022a) 'Ação Civil Pública contra BNDES e BNDESPAR'. Disponible en: <https://www.conectas.org/litigiopt/acao-demanda-compromisso-da-bndespar-com-metas-climaticas> (Accedido: 21 oct. 2022).
5. Conectas. (2022b). 'Ação inédita demanda compromisso do BNDESPAR com metas climáticas'. Disponible en: <https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2022/06/Sumario-executivo-acao-climatica-1.pdf> (Accedido: 21 oct. 2022).
6. Conectas. (2022c). 'Conectas cobra na Justiça redução de emissões do BNDESPAR'. Disponible en: <https://www.conectas.org/noticias/ong-cobra-na-justica-reducao-de-emissoes-do-bndespar/> (Accedido: 20 oct. 2022).
7. Escobar, H. (2020) 'Desmatamento da Amazônia dispara de novo em 2020', *Jornal da USP*, 7 Agosto. Disponible en: <https://jornal.usp.br/ciencias/desmatamento-da-amazonia-dispara-de-novo-em-2020/> (Accedido: 5 abr. 2021).
8. Finance in Common. (2020) 'Development banks make landmark climate pledge, but no fossil fuel phase out', 12 Noviembre. Disponible en: <https://financeincommon.org/development-banks-make-landmark-climate-pledge-but-no-fossil-fuel-phase-out> (Accedido: 16 mayo 2022).
9. G1. (2020) 'Pantanal teve 14% do bioma queimado apenas em setembro e área devastada já é recorde histórico, diz Inpe', 7 Octubre. Disponible en: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/10/07/pantanal-bate-recorde-historico-de-numero-de-queimadas-em-setembro-desde-inicio-das-medicoes-do-inpe-com-mais-de-14-mil-focos-em-um-mes.ghtml> (Accedido: 11 abr. 2021).
10. G1. (2022) "Estamos cada vez mais próximos de uma catástrofe climática", diz António Guterres sobre novo relatório da ONU', 18 Mayo. Disponible en: <http://glo.bo/3wWn1te> (Accedido: 20 mayo 2022).
11. Gatti, L. V. *et al.* (2021) 'Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change', *Nature*, 595, pp. 388-393. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/s41586-021-03629-6> (Accedido: 15 mayo 2022).

12. Girardi, G. (2020) 'Emissões de gases estufa no Brasil subiram 9,6% em 2019 com alta no desmatamento', *Estadão*, 6 Noviembre. Disponible en: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,emissoes-de-gases-estufa-no-brasil-subiram-9-6-em-2019,70003503804> (Accedido: 9 abr. 2021).
13. Haje, L. (2020) 'Inpe confirma aumento de quase 200% em queimadas no Pantanal entre 2019 e 2020', *Câmara dos Deputados*, 30 Septiembre. Disponible en: <https://www.camara.leg.br/noticias/696913-inpe-confirma-aumento-de-quase-200-em-queimadas-no-pantanal-entre-2019-e-2020/> (Accedido: 11 abr. 2021).
14. International Institute for Sustainable Development (IISD). (2020) '450 Public Development Banks Pledge to Align with Paris Agreement', 16 Noviembre. Disponible en: <https://sdg.iisd.org/news/450-public-development-banks-pledge-to-align-with-paris-agreement/> (Accedido: 16 mayo 2022).
15. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). (2020a) *Plataforma TerraBrasilis*. Disponible en: <http://terrabilis.dpi.inpe.br/> (Accedido: 9 abr. 2021).
16. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). (2020b) 'PRODES - Dashboard de Desmatamento (Amazônia)', *Plataforma TerraBrasilis*. Disponible en: http://terrabilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates (Accedido: 9 abr. 2021).
17. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). (2020c) 'PRODES - Dashboard de Desmatamento (Cerrado)', *Plataforma TerraBrasilis*. Disponible en: <http://terrabilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/cerrado/increments> (Accedido: 9 abr. 2021).
18. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2014) *Summary for policymakers, Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*.
19. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2021) *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/> (Accedido: 21 oct. 2022).
20. Lawder, D. (2021) 'U.S. Treasury to oppose development bank financing for most fossil fuel projects', *Reuters*, 16 Agosto. Disponible en: <https://www.reuters.com/business/sustainable-business/us-treasury-oppose-development-bank-financing-most-fossil-fuel-projects-2021-08-16/> (Accedido: 16 mayo 2022).
21. Menegassi, D. (2022) 'Em vitória histórica, STF reconhece proteção do clima como dever constitucional', *O Eco*, 1 Julio. Disponible en: <https://oeco.org.br/noticias/em-vitoria-historica-stf-reconhece-protacao-do-clima-como-dever-constitucional/> (Accedido: 30 sep. 2022).
22. Nações Unidas Brasil. (2015) *Acordo de Paris sobre o Clima*. Disponible en: <https://brasil.un.org/pt-br/node/88191> (Accedido: 21 oct. 2022).
23. Nações Unidas Brasil. (2021) 'COP 26: Metas nacionais atualizadas ainda levam a aumento de 13% das emissões até 2030'. Disponible en: <https://brasil.un.org/pt-br/157399-cop26-metas-nacionais-atualizadas-ainda-levam-aumento-de-13-das-emissoes-ate-2030> (Accedido: 16 mayo 2022).
24. Observatório do Clima. (2021) *Sistema de Estimativa de Emissões de Gases de Efeito Estufa*. Disponible en: <http://seeg.eco.br/> (Accedido: 9 abr. 2021).
25. Poder 360. (2021) 'Brasil é único país do G20 a recuar em promessa de cortar emissões, diz ONU', 27 Octubre. Disponible en: <https://www.poder360.com.br/meio-ambiente/brasil-e-unico-pais-do-g20-a-recuar-em-promessa-de-cortar-emissoes-diz-onu/> (Accedido: 16 mayo 2022).

26. The World Bank. (2021) 'World Bank Group Increases Support for Climate Action in Developing Countries', 22 Junio. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/06/22/world-bank-group-increases-support-for-climate-action-in-developing-countries> (Accedido: 16 mayo 2022).

27. United Nations (UN). (2019) 'Safe Climate: A Report of the Special Rapporteur on Human Rights and the Environment (A/74/161)', *United Nations, Human Rights Special Procedures: 2019*, §46.

28. United Nations Environment Programme (UNEP). (2021) *Relatório sobre a Lacuna de Emissões 2021*. Disponible en: <https://www.unep.org/pt-br/resources/emissions-gap-report-2021> (Accedido: 16 mayo 2022).