

# Las energías renovables y los límites de la cooperación para el desarrollo. Un análisis crítico a partir del Programa de Apoyo al Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía\*

*Renewable energies and the limits of development cooperation. A critical analysis based on the Global Covenant of Mayors for Climate and Energy Support Programme*

*Les énergies renouvelables et les limites de la coopération au développement. Une analyse critique basée sur une expérience d'assistance technique européenne*

ANDER ARREDONDO CHOPITEA\*\*



## PALABRAS CLAVE

**Cooperación para el desarrollo; Objetivos de Desarrollo Sostenible; Energías renovables; Global Covenant of Mayors for Climate & Energy; Capitaloceno.**

**RESUMEN** Este artículo expone de manera crítica las conexiones y los límites entre el desarrollo del capitalismo en la naturaleza, la obtención, uso y transferencia de recursos energéticos renovables y la cooperación para el desarrollo. La energía barata es fundamental para asegurar los procesos de acumulación de capital, por lo que en los acuerdos internacionales sobre medioambiente y cooperación se privilegia la reproducción del sistema sobre las necesidades ecológicas. Todo ello se expresa en los instrumentos y las acciones de cooperación para el desarrollo en el fomento de las energías renovables, como en el caso del Programa de Apoyo al Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía.

\* Recibido: 4 de septiembre de 2021; aceptado: 12 de noviembre de 2021.

\*\* Ander Arredondo Chopitea pertenece al Departamento de Relaciones Internacionales e Historia Global, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

#### KEY WORDS

**Development cooperation; Sustainable Development Goals; Renewable energies; Global Covenant of Mayors for Climate & Energy; Capitalocene.**

**ABSTRACT** This article critically examines the connections and limits between the development of capitalism in nature, the procurement, use and transfer of renewable energy resources, and development cooperation. Cheap energy is essential to ensure the processes of capital accumulation, so that international environmental and development cooperation agreements prioritise the reproduction of the system over ecological needs. This is reflected in development cooperation instruments and actions to promote renewable energies, as in the case of the Programme of Support for the Global Covenant of Mayors for Climate and Energy.

#### MOTS CLÉS

**Coopération au développement; Objectifs de développement durable; Energies renouvelables; Global Covenant of Mayors for Climate & Energy; Capitalocène.**

**RÉSUMÉ** Cet article présente de manière critique les liens et les limites entre le développement du capitalisme dans la nature, l'acquisition, l'utilisation et le transfert des ressources énergétiques renouvelables, et la coopération au développement. Une énergie bon marché est essentielle pour assurer les processus d'accumulation du capital, de sorte que les accords internationaux de coopération en matière d'environnement et de développement privilégient la reproduction du système par rapport aux besoins écologiques. Cela se traduit par des instruments et des actions de coopération au développement dans la promotion des énergies renouvelables, comme dans le cas du programme de soutien à la Convention mondiale des maires pour le climat et l'énergie.

## Introducción

---

**L**os procesos de destrucción de los ecosistemas del planeta y en concreto el uso de las energías de origen fósil o no renovables son una de las mayores preocupaciones actuales. De manera más concreta estos procesos de destrucción de la naturaleza se dan en un marco determinado, el del sistema capitalista, en cuyos procesos productivos y de distribución de las mercancías se da un uso histórico y espacial específico de los recursos naturales y de los seres humanos que afecta al propio medio en el que vivimos y que pone en riesgo los ecosistemas en los que vivimos y a la propia reproducción del sistema. El problema es de gran magnitud y afecta a todo el planeta, por lo que desde hace décadas se han propuesto una serie de procesos económicos y políticos dirigidos principalmente a paliar los efectos de la producción y distribución del capitalismo *en la naturaleza*, con medidas más o menos concretas y eficaces, entre

las que encontramos las políticas de desarrollo sostenible y verde, el fomento de las energías renovables, así como los procesos económicos e ideológicos que componen a la cooperación para el desarrollo.

Este artículo expone, en primer lugar, las conexiones entre la manera como el sistema capitalista se desarrolla en la naturaleza, la necesidad histórica de obtener energía barata para asegurar acumulación de capital y los procesos específicos de la cooperación vinculados a la *mitigación* del calentamiento global. En segundo lugar, se examinan críticamente las agendas internacionales sobre el desarrollo sostenible y las energías, que configuran en buena medida las acciones de la cooperación para el desarrollo. En tercer lugar, se presenta la manera como se promueven las energías renovables en las ciudades a través de un programa de asistencia técnica financiado por la Comisión Europea, el Programa de Apoyo al Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía (GCoM, por sus siglas en inglés), dado que es en el ámbito urbano donde se hace un uso más intensivo de la energía y donde se generan más emisiones contaminantes. A lo largo del artículo se señalarán las limitaciones tanto de las visiones hegemónicas en torno al cambio climático como de las acciones concretas de la cooperación para el desarrollo vinculadas al fomento de las energías renovables en los países empobrecidos.

Para ello se procede metodológicamente con el uso de la dialéctica marxista como forma más adecuada de presentar las relaciones históricas y cambiantes entre naturaleza, capital y los fenómenos sociales que se desarrollan en el capitalismo (Kosik, 1967), uno de los cuales es la propia cooperación para el desarrollo, así como los procesos de obtención de energías fósiles o renovables, en el marco de la totalidad concreta del capitalismo. Asimismo, se utilizan fuentes secundarias (informes, estadísticas, evaluaciones) para sostener empíricamente la exposición de la relación entre las aplicaciones de las energías renovables en el ámbito de la cooperación al desarrollo y el desarrollo del capitalismo en la naturaleza.

### **Situando teórica y críticamente la discusión sobre energías renovables, capitalismo y cooperación para el desarrollo**

La cooperación liderada por los países centrales y en general las políticas de desarrollo aplicadas en los países subdesarrollados<sup>1</sup> se enmarcan en los procesos económicos y políticos que buscan asegurar la reproducción del sistema capitalista y, al mismo tiempo, la *mitigación* de las consecuencias de las actividades productivas y de distribución del desarrollo del capitalismo en la naturaleza. Desde la academia y los actores hegemónicos se han creado los conceptos de desarrollo sostenible y más

1 En este artículo usamos el término *subdesarrollo* entendido como un conjunto de procesos originados y reproducidos constantemente por el capitalismo, en línea con la teoría de la dependencia de corte marxista (Rodney, 1982). También hablaremos de países centrales a partir de autores como Wallerstein (1998).

recientemente desarrollo verde, por los cuales se consigue vincular —teóricamente— el elemento de la sostenibilidad ecológica en el desarrollo del capitalismo.

En los procesos económicos, políticos e ideológicos en los que se materializa la cooperación para el desarrollo estos conceptos están incluidos por lo menos desde los años setenta del siglo XX (Gómez-Baggethun, 2012). Ahora bien, en los documentos y acuerdos referentes de la cooperación para el desarrollo la vinculación entre el cambio climático y los procesos históricos de producción y de distribución en el marco del capitalismo permanecen ausentes o expresados vagamente, precisamente porque al capital, entendido como una relación social histórica, se le representa hegemónicamente como un sistema diferenciado de la naturaleza, que es a su vez externa a la humanidad. Esto ha permitido al capitalismo y a sus dispositivos ideológicos concebir históricamente a la naturaleza como un espacio ajeno, y por tanto apropiable y explotable, dentro de las concepciones dualistas y segregadoras del pensamiento europeo hegemónico (Lander, 2000).

Esta disociación entre el capitalismo y la naturaleza se observa en las principales declaraciones y en las políticas relacionadas con el desarrollo y la cooperación, en donde el desarrollo sostenible o verde permite mejorar “el bienestar del ser humano y la equidad social, a la vez que reduce significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas” (PNUMA, 2011: 1). Esta es la Guía de la Agenda 2030, de los acuerdos en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés), o en las Conferencias de las Partes (COP), como también de las principales medidas propuestas por la Comisión Europea a este respecto, como veremos.

Sin embargo, como se va a exponer a lo largo de este artículo, la cuestión es mucho más compleja y afecta inherentemente al sistema capitalista, y en concreto al uso de los recursos de la naturaleza como energía necesaria para asegurar los procesos de producción, distribución y realización del capital. Entre las visiones críticas de la ecología, Moore (2020) presenta las exposiciones teóricas en nuestra opinión más consolidadas sobre el desarrollo del capital *en* la naturaleza, que se desenvuelven en relación dialéctica, no aislable, ni divisible, y por lo cual el capital es el principal responsable histórico de la reducción del excedente ecológico de la naturaleza.

La propuesta teórica de Moore señala la doble internalidad del capital y la naturaleza, una relación histórica, dialéctica, de influencias y metabolizaciones mutuas, en la que ambos coproducen un conjunto de procesos históricos económicos. De este modo, la manera como internaliza el capitalismo a la naturaleza es mediante su apropiación gratuita o lo más barata posible para realizar el proceso de valorización del capital a través de la producción de mercancías. Moore (2020: 73) identifica cuatro tipos de “naturalezas baratas” para el capital: la energía, las materias primas, los alimentos y los seres humanos; sin la apropiación gratuita o lo más barata posible de todas ellas, el capital tendría serios problemas para su reproducción. La búsqueda de fuentes

energéticas gratuitas o baratas es una constante desde los primeros tiempos del capitalismo: desde el siglo XVI ha sido fundamental para los procesos de producción, distribución y realización del capital controlar sucesivamente los yacimientos de turba, madera, carbón, petróleo, gas natural, del agua o fomentar los agrocombustibles.

La afectación de los ecosistemas a causa de estos procesos es más acusada en los países subdesarrollados, en donde se ha concentrado la explotación de recursos, entre ellos las energías (renovables o no), porque su control ha sido históricamente fundamental para la reproducción del sistema capitalista. La progresiva implantación de las relaciones de producción capitalistas en los países subdesarrollados también ha generado procesos migratorios desde el campo hasta la ciudad, en donde se instalan las industrias y los servicios, en un marco histórico de proletarianización de la fuerza de trabajo (Wallerstein, 2012). La actual urbanización del planeta ha provocado que el mayor uso de energías se dé en las ciudades, por lo que muchas acciones de cooperación vinculadas a las energías renovables se concentran en estos hábitats, como veremos cuando estudiemos el Programa de Apoyo al GCoM.

Por su parte, la manera que tiene la naturaleza de internalizar el modo de producción, distribución y reproducción capitalista es tendencialmente problemática, puesto que se relaciona tanto con su capacidad metabólica de reproducirse como de procesar los residuos y la destrucción de la biosfera, merced a la contaminación que ha generado históricamente los procesos económicos del capital. Por eso, la crisis actual y futura de la naturaleza se da, ante todo, en el capital, determinada por este, del mismo modo que los problemas por los que pasa el capitalismo en la actualidad y en el futuro se producen porque se inscribe en la naturaleza, y la naturaleza tiene problemas para absorber metabólicamente los procesos económicos y el abuso de las cuatro naturalezas baratas por parte del capital.

Esto entra en clara contradicción con las posturas hegemónicas en torno al cambio climático y el desarrollo sostenible y verde, en donde se insiste en achacar los problemas medioambientales a la humanidad en abstracto, como se señala insistentemente en el reciente Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 2021), en el que se piden, como desde hace décadas, más compromisos para no llegar a la catástrofe. Son unos análisis basados en el concepto de antropoceno, que se limita a señalar que las actividades 'humanas' producen efectos nocivos en la naturaleza, obviando al sistema económico dominante en los últimos siglos y a sus actividades productivas que se dan en la naturaleza. Estos análisis generan principalmente alarmismo (o cinismo), difuminan las responsabilidades y no dejan espacio para la elaboración de estrategias políticas y económicas alternativas. En su lugar, en este artículo se opta por utilizar el término *capitaloceno* (acuñado por Moore, 2020), dado que señala las lógicas históricas mencionadas en el párrafo anterior, puesto que el capital se valoriza mediante la apropiación de las cuatro naturalezas baratas y de la doble internalidad del capital en la naturaleza, por lo que el cambio climático no debe achacarse de manera abstracta al ser humano, sino concretamente al capital. En

cualquier caso, esa indefinición del antropoceno se traslada a las acciones para mitigar el calentamiento global, como las de la cooperación, cuyos límites estarán determinados por esta desvinculación de la realidad social concreta en donde se desarrollan.

### **Las energías baratas, el desarrollo del capitalismo y la cooperación para el desarrollo**

El control de las fuentes de energía, sea *renovable* o no, es inseparable del desarrollo histórico del capitalismo; de ahí que los procesos productivos basados en las energías renovables introducidos en los países subdesarrollados sean indivisibles de las lógicas históricas del capital, como el imperialismo (Amin, 2003), la colonialidad (Quijano, 2000), su relación con el patriarcado (Mies, 2019), la racialización y sobreexplotación de los seres humanos (Rodney, 1982) y, de forma concreta en la cooperación, de la introducción de cambios en las normativas nacionales y la financiación de programas de reformas económicas lesivas para los países empobrecidos (Federici, 2020).

Si aplicamos estas lógicas históricas entendemos que son las economías centrales y sus actores (estados, empresas) quienes históricamente han utilizado combustibles fósiles para los procesos productivos y de distribución, y quienes controlan también la investigación, el uso y la producción de energías renovables. Sin el control de estas fuentes no se puede entender el *desarrollo* histórico de las potencias centrales del capitalismo y su expansión territorial, ni los efectos en el excedente ecológico natural.

La razón fundamental por la que el capital se ha apropiado de las fuentes energéticas la apunta Moore (2020: 28), con el concepto de trabajo/energía, por el cual el capitalismo transforma las energías extrahumanas y humanas mediante su capacidad de trabajo para generar plusvalor. En el caso de la energía humana y extrahumana, hay que apropiársela antes de que se utilice en el proceso productivo. Como no pertenecen a nadie, estos procesos de apropiación permiten acumular capital gracias a la desposesión gratuita o muy barata de aquellas zonas donde exista la posibilidad de apropiarse de recursos energéticos. Este es un factor que explica la expansión del capitalismo a nivel global.

Esta sobreexplotación gratuita o lo más barata posible para conseguir asegurar la acumulación de capital ha provocado “la tendencia del excedente de capital a aumentar y la del excedente ecológico-mundial a decrecer” (Moore, 2020: 113), en línea con la ley de la entropía. Esto explica que las energías que una vez fueron baratas dejen de serlo con el tiempo, ya sea por su agotamiento, porque extraerlas genera costes crecientes, inasumibles para garantizar la acumulación, o bien porque generan un nivel de desechos que también dejan de ser baratos. La búsqueda de energías baratas tiene como efecto principal la contaminación de la biosfera en el marco de los procesos productivos y distributivos, de los agentes económicos intentan sistemáticamente no responsabilizarse, por lo que también podemos hablar de *basuras baratas*, porque han

sido externalizadas por el capital, aunque con un alto coste social y natural. Todo ello está provocando que la energía sea cada vez más un contribuidor neto de los costes de producción, y no un facilitador de ella, como cuando era más barata (Moore, 2020: 133-134). Esto se materializa, también, en una externalización de los costes, con la subida de los precios del consumo de las energías.

En términos históricos y económicos las energías renovables deben concebirse como un intento de nueva naturaleza barata que sustituya a las energías fósiles. Para que un sistema energético sustituya a otro el nuevo debe reducir los costes de la obtención de las energías para que no contribuya negativamente en los costes de producción. Si las energías renovables son la sustitución de las energías fósiles, a través de ellas deben encontrarse nuevas formas “de apropiación del trabajo/energía de la biosfera” (Moore, 2020: 171). Por tanto, tres serían los problemas que se intentan resolver con estas energías aparentemente no contaminantes: los costes de producción cada vez más altos, el nivel insostenible de contaminación y los niveles de excedente ecológico cada vez menores.

La cuestión es si las energías renovables van a contribuir a la restauración histórica de la acumulación de capital, es decir, si se van a convertir en energías históricas baratas, tanto por su apropiación como por su uso en el proceso de producción y en la mejora de la productividad del trabajo. Riechmann (2013: 167-168) señala que, como las energías renovables son caras y lo van a seguir siendo durante años, se opta por la complementariedad de los recursos energéticos renovables sin dejar de usar combustibles fósiles. En este sentido, el sostenimiento del uso de las energías fósiles, aunque altamente contaminantes y cada vez más caras, sigue incentivándose en la práctica (Roberts, 2021), lo que da cuenta de que el capital se mueve en una contradicción interna: al tiempo que se intentan desarrollar energías renovables, sigue utilizando energías fósiles como forma de garantizar la acumulación de capital de la manera más barata.

Como resultado, entramos en la aparente contradicción de que todavía se subvencionen más las energías fósiles que las no renovables. En realidad, esto se debe a que la sustitución del sistema de energías no renovables a renovables costaría en torno a un tercio del PIB mundial (United Nations, 2011: 53). Por ello, mientras que en 2013 las subvenciones a las energías renovables fueron de 120.000 millones de dólares (Taibo, 2017: 79), la cantidad de subvenciones a las empresas energéticas para que produzcan combustibles fósiles fue de 636.000 millones de dólares en 2019 (Roberts, 2021).

En todo caso, la cooperación internacional en general sería indispensable para lograr este proceso de complementariedad entre energías, captando y distribuyendo fondos para que los países empobrecidos puedan hacer *también* esa transición; la cooperación para el desarrollo tendría en este objetivo concreto un peso relativo. Pero para que la energía renovable sea el futuro se requiere poner en marcha dos grandes procesos vinculados: su control y su financiación. La cooperación para el desarrollo, cuya

condición de existencia es la captación de financiación, y entre cuyos fines parece estar la *mitigación* del cambio climático, se vincula, de este modo, con los procesos de control y de financiación de las energías renovables.

En este sentido, la esfera financiera del capital permite destinar capital acumulado en forma de créditos o subvenciones estatales o privados para poner en funcionamiento procesos relacionados con la obtención, control, producción y distribución de energías renovables. Sin embargo, los fondos de la cooperación para el desarrollo en el campo de la energía, siempre marginales en comparación con otros flujos teóricamente orientados a los países desarrollados, apenas llegan a unos 6.000 millones de euros anuales en los últimos años (en cuanto a la Ayuda Oficial al Desarrollo, AOD), de los cuales alrededor de 1.000 millones se destinan a financiar energías no renovables (OECD-DAC, 2021). Fuera de la AOD, pero dentro de la cooperación para el desarrollo, tampoco se logra captar los suficientes fondos con instrumentos en teoría más atractivos para el capital privado, como la financiación combinada (*blended*), ni siquiera para cumplir con los mínimos compromisos del ODS 7 (SE4All y South Pole, 2020).

Todo ello expone un límite de la cooperación para el desarrollo, como también del capitalismo. Conviene señalar que los recursos financieros en el capitalismo se guían por acortar el ciclo de acumulación para generar beneficios —sin pasar por la esfera productiva del capital—, por lo que lo principal es que los fondos invertidos permitan recuperar con creces la inversión realizada. La cuestión es cómo generar y captar suficiente capital para destinar fondos a financiar las energías renovables en todo el planeta cuando la inversión privada no considera rentable esta inversión y los estados dependen de esta financiación privada para intentar cumplir los objetivos.

La propuesta de actores hegemónicos como el FMI es gravar y tarificar las emisiones de carbono para obtener capital con que financiar energías renovables y desincentivar la subvención de combustibles fósiles, reconociendo, en todo caso, que la imposición de impuestos y la fijación de precios no sería suficiente (Krogstrup y Oman, 2019). Sin embargo, como señala Roberts (2021), aunque se avanzara en gravar y fijar los precios de las emisiones de carbono no se lograría aplicar estos instrumentos a tiempo sin que ya tengamos graves problemas ecológicos. Los precios de las energías fósiles ya están subiendo por cuestiones relativas a su obtención, producción y distribución; si, además, se gravaran y tarificaran los desechos que producen, se estarían generando graves problemas tanto en la apropiación de la energía como sobre todo en los procesos productivos y de distribución de la producción, y ello reduciría los niveles de acumulación de capital, es decir, se pondría en peligro la propia reproducción del capitalismo. Ante esta contradicción se sigue optando por la subvención de la contaminación.

Por ello las decisiones de financiación de las energías renovables deben contener ciertas contraprestaciones, y eso es lo que se produce precisamente el campo de la cooperación para el desarrollo (aunque con un impacto limitadísimo en términos relativos). Esa contraprestación se materializa en la captación y distribución de capital

para financiar la introducción de tecnologías para la generación de energías renovables (en nuestro caso de estudio, europeas) destinadas a las actividades productivas en el planeta empobrecido, puesto que situar la frontera del capital energético renovable en los países subdesarrollados arroja mayor productividad del trabajo, tanto por la maquinaria o la tecnología como por la fuerza de trabajo, más baratas. El objetivo es posicionar a las empresas energéticas renovables (europeas) en el resto del planeta, como veremos en el Programa de Apoyo al GCoM.

De este modo las fuentes energéticas son una dimensión más de la crisis histórica de acumulación de capital en la que nos encontramos. Las energías ‘verdes’ o renovables se vinculan, en primera instancia, con la acumulación de capital, y de momento son menos rentables y están menos subvencionadas que las energías fósiles, de modo que la resolución de la crisis de la naturaleza *en el* capitalismo cae en la contradicción de seguir acumulando a costa de la degradación ambiental.

Por ello, la financiación de la transición hacia energías renovables en el marco del sistema capitalista es solamente parcial, y mucho más en lo que se refiere a los países subdesarrollados, dado que no se puede destinar una cantidad muy elevada de capital productivo o financiero a este objetivo sin trastocar gravemente la propia reproducción del sistema. Consecuentemente, tampoco las acciones de cooperación para el desarrollo se sustraen a las demás lógicas del capitalismo, principalmente en lo que se refiere a la reproducción del capital financiero, como veremos a continuación.

## **Las experiencias concretas de la cooperación para el desarrollo en el marco de la normativa internacional para el cambio climático**

En los principales acuerdos y agendas internacionales en el fomento de las energías renovables que guían a la cooperación para el desarrollo se expresan tanto la necesidad histórica del capital de apropiarse gratuitamente o de forma muy barata de fuentes energéticas, como los propios límites del capitalismo para detener o revertir los daños ecológicos causados por sus procesos productivos y distributivos, con el establecimiento de unos objetivos claramente insuficientes, pese a lo cual ni siquiera se alcanza la financiación necesaria para cumplirlos.

En nuestro caso de estudio, que se orienta a la facilitación de inversiones de energías renovables en las ciudades a través de la cooperación, como de costumbre, en la Agenda 2030 se expresa de manera abstracta que *las ciudades* generan el 70% de las emisiones de carbono, por lo que consumen el 66% de la energía y son responsables del 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero (Fernández de Losada, 2020: 1), ocultando de nuevo la responsabilidad de las empresas, que son quienes contaminan. En cualquier caso, las ciudades se sitúan en el centro de la acción para las acciones dirigidas a *mitigar* el cambio climático, entre ellas las de la cooperación para el desarrollo.

En este sentido, en la Agenda 2030, los ODS 11 y 7 son el marco para las acciones de cooperación para las energías renovables en las ciudades. Sin entrar en si los ODS son una mera agregación de problemas sobre los que intentar poner una solución común (por su visión holística, pero no dialéctica)<sup>2</sup>, lo que desde el principio quedó claro es que iba a ser necesario el trabajo conjunto entre los estados, el sector privado y la sociedad civil, puesto que financiar siquiera mínimamente las medidas propuestas iba a comportar la recurrente colaboración público-privada, bajo el erróneo planteamiento de que el sector privado comparte las visiones de bienestar social de los estados y de la sociedad civil. Recordemos, además, los límites internos e históricos ya señalados para que el capital pueda o quiera financiar estos procesos.

Las otras guías que las acciones de cooperación para el desarrollo tienen que seguir en materia de energías renovables son los acuerdos y las acciones realizadas en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCC en inglés), sus Conferencias de las Partes (COP), el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Catástrofes 2015-2030 y de lo discutido en ONU-Hábitat, en el caso de las acciones en ciudades. Además, la iniciativa SE4All, promovida por la ONU y el Banco Mundial, intenta apalancar capital privado para energías renovables en países subdesarrollados.

Firmada en 1992, la UNFCC es el tratado matriz del Protocolo de Kioto de 1997 y, más recientemente, del Acuerdo de París de 2015 (COP21). El objetivo de la Convención es impedir “interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático” y que “los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, para que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible” (Naciones Unidas, 1992: 4). De nuevo estamos ante la expresión ideológica, antropogénica, que intenta vincular desarrollo económico (léase acumulación), sostenibilidad y “adaptación natural” a las actividades productivas y de distribución contaminantes, y que expresan, precisamente, los límites de las acciones frente al cambio climático: no afectar a la acumulación de capital.

Esto se repite en el Acuerdo de París de 2015, al ligar el cambio climático con su mera mitigación, invocando una supuesta adaptación y resiliencia de los ecosistemas a los efectos del calentamiento global. El objetivo general del Acuerdo es “reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza” (Naciones Unidas, 2015: 3), si bien, de forma más prosaica, lo que se establece es una regulación de las emisiones a través de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, con la intención de no rebasar los 2°C de calentamiento global.

2 La visión holística concibe los procesos sociales como agregación y diferenciación, pero sin una conexión histórica, geográfica, sin señalar las causas profundas, los vínculos entre estos procesos ni las responsabilidades concretas. De este modo se señalan algunos problemas, pero no otros, y, sobre todo, se escogen unas metas poco realistas y que no se van a cumplir.

Para el caso que nos ocupa —un Programa financiado por la Comisión Europea—, es interesante mencionar las iniciativas respecto a las energías renovables y la reducción de los gases contaminantes propuestas desde 1991, cuando se comenzaron a plantear las primeras acciones, paralelamente a la creación de la UNFCCC. Los principales objetivos climáticos y energéticos de la UE se han fijado en el recientemente presentado Pacto Verde Europeo o Green Deal (European Commission, 2019). El Pacto apuesta precisamente por gravar las emisiones de carbono como formar de conseguir en 2050 la neutralidad en carbono *en el territorio de la UE* (lo cual excluye a sus transnacionales), mediante el Plan “*Fit for 55*”, concretamente aumentando los impuestos a los combustibles fósiles mientras que prioriza combustibles aparentemente neutros en emisiones de carbono, como el hidrógeno, que no tendrían que pagar impuestos durante un periodo de tiempo (European Commission, 2021).

El Green Deal de la UE busca aumentar las inversiones en fuentes energéticas no contaminantes, por lo que se destinan fondos a apoyar acciones de innovación realizadas por empresas de la UE, cuya posición de dominio del mercado energético no se debe a una mayor riqueza expresada de manera abstracta: los países y las empresas de UE pueden dedicar capital a invertir en estas energías, además de proteger el mercado comunitario, a diferencia de los países subdesarrollados, por las lógicas imperialistas de apertura de mercados y de control de las tecnologías. Esto les confiere una posición dominante que no se corrige en las iniciativas de cooperación, sino todo lo contrario.

La inconcreción de los grandes discursos y acuerdos realizados en las instituciones internacionales por los actores hegemónicos, ante la imposibilidad material de ser más ambiciosos frente al calentamiento climático —al priorizar la acumulación de capital—, se expresa a medida que se implementan acciones que intenten lograr los objetivos marcados, como en el caso de los programas de cooperación para el desarrollo. En cambio, sí se mantiene la lógica expuesta de que los procesos específicos de la cooperación desplieguen acciones que vinculen la investigación, obtención, el desarrollo, la producción y distribución de energías renovables bajo el control de los actores hegemónicos; en el caso del GCoM, de las empresas europeas.

### **El Programa de Apoyo al Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía como exponente de los límites de las acciones de cooperación sobre energía renovable**

El GCoM es la mayor coalición mundial de ciudades para trabajar en las consecuencias del cambio climático, agrupando a más de 10.745 ciudades de 140 países y seis continentes, que representan a más de 900 millones de habitantes (Global Covenant of Mayors for Climate y Energy, 2021). En lo que respecta a iniciativas propiamente relacionadas con las energías renovables, al participar en el GCoM las ciudades se comprometen a elaborar un Plan de Acción para la Energía Sostenible y la Acción Climática que contemple una reducción de sus emisiones de CO<sub>2</sub> un 20%, así como

medidas de adaptación y de acceso a la energía renovable. Para que ello sea posible, los Planes de las ciudades se basan en una serie de indicadores que permitirían a las empresas invertir con más seguridad sus fondos. De este modo, el GCoM aspira a aumentar los compromisos *voluntarios* de las autoridades locales para tratar de mitigar los efectos del cambio climático y facilitar el acceso a energías renovables.

En este marco, la Comisión Europea ha sido uno de los financiadores de esta alianza (junto con el empresario multimillonario, político y *filántropo* Michael Bloomberg), lanzando en 2020 el Programa de Apoyo al GCoM. Se trata de una acción de asistencia técnica, dentro de los sectores CAD 23110 (políticas energéticas) y 41010 (políticas medioambientales). El Programa global cuenta con una financiación por parte de la Comisión Europea de 24 millones de euros, mientras que en el contrato objeto de estudio, dirigido a las Américas, es de 5,2 millones de euros. Ya existía una experiencia anterior, denominada Cooperación Urbana Internacional y que tenía como objetivo fortalecer la unión de ciudades de América Latina para la mitigación del cambio climático (Programa Internacional de Cooperación Urbana, 2021), liderada por la GIZ, que en su segunda fase también se ha llevado el contrato.

El Programa de Apoyo al GCoM se orienta a la generación de tres procesos fundamentales (EuropeAid, 2020): fortalecer las capacidades del personal municipal que participa en las reuniones y actividades del GCoM; extender las tesis sobre el cambio climático que defiende la UE, con cuatro tipos de ‘diplomacias’: la económica, urbana, verde y la energética, vagamente expresadas, pero que se combinan y remiten al Pacto Verde, es decir, a mantener una posición económica y política dominante a escala internacional a partir del desarrollo de nuevos sectores económicos *verdes*. El tercer pilar del Programa es atraer inversiones privadas y públicas europeas a las ciudades de las Américas (especialmente de América Latina), al actuar como intermediario entre empresas europeas y de la región, municipios, regiones y otros actores públicos y privados.

Para justificar estos procesos, en los Términos de Referencia (TdR) del contrato se recoge que el marco institucional en los países de América Latina es “inadecuado”, principalmente por sus normativas medioambientales (EuropeanAid, 2021: 3); de ahí surge la necesidad de realizar la clásica acción de cooperación para el *fortalecimiento de las capacidades*. La intención es, de hecho, “mejorar la gobernanza urbana” ante la “escasa concienciación y capacidad de las autoridades locales y el escaso acceso a la financiación” (EuropeAid, 2020: 5). En la práctica se trata de adaptar la legislación para la facilitación de las inversiones, con base en un marco normativo que facilite el retorno de las inversiones en energías renovables, que, como hemos visto, son consideradas un riesgo por la dificultad de generar un retorno concreto, es decir, de generar acumulación o lucro.

En todo caso, tenemos que recordar cómo funcionan los fondos de cooperación (y de cualquier tipo), puesto que son parte de la esfera financiera del capital, por el cual

el capital se reproduce a través de intereses y otras condicionalidades asociadas a los fondos. En el caso de la cooperación para el desarrollo, este tipo de condicionalidades son la compra de productos o la apertura del comercio para beneficiar al país acreedor (Sogge, 2015). De este modo se consigna “facilitar el acceso de las empresas europeas al creciente mercado y a los campos de inversión de la urbanización en las Américas” (EuropeAid, 2020: 6), buscando nuevos nichos de mercado, es decir, oportunidades para la acumulación altamente subvencionadas.

Si bien se habla de facilitar la transferencia de tecnología, es importante señalar que los derechos de propiedad intelectual suelen estar en manos de empresas de capital perteneciente a capitalistas occidentales, no de países subdesarrollados (Amin, 2003: 163). Ante esto, y para amortizar la inversión, se recurre a empresas y actores institucionales europeos, dado que tienen el capital para invertir en innovación o para generar cooperación entre ciudades, en este caso para *mitigar* el cambio climático mediante la inversión de esas empresas europeas. Se trata de un límite inherente de la cooperación para el desarrollo, por su lógica financiera de corte imperialista: para existir debe captar capital excedente en los países que la fomentan (en este caso europeas); por tanto, se prioriza a empresas europeas, y no tanto a las locales.

Por ello, la denominada diplomacia económica se materializa en el Programa de Apoyo al GCoM en la búsqueda de alianzas con instituciones financieras internacionales y el sector privado europeo para movilizar recursos que implementen acciones de fomento de “energía limpia” a nivel local, es decir, fomentar la inversión privada para los retos energéticos que plantean las ciudades de los países de la región, específicamente las “soluciones empresariales europeas” (EuropeAid, 2020: 9 y 14), mediante actividades del proyecto como seminarios, talleres y ferias, así como la transferencia de buenas prácticas (en forma de conocimiento, no de tecnología) de las experiencias europeas al respecto, lo que facilita el contacto entre funcionarios locales y empresarios europeos. Este es el enfoque *win-win* que se fomenta, como si el Programa actuara en el vacío ahistórico y las relaciones entre actores dominantes y subalternos no se cimentara, precisamente, en el control de las fuentes energéticas y de la propiedad (intelectual) privada.

Estas actividades deben contar con un presupuesto y un equipo importantes. Los 5,2 millones de euros dedicados a este Programa se dirigen, en buena medida, a la contratación de personal especializado, a través de expertos/as clave, otras personas expertas *junior* y personal de apoyo (*backstopping*) en la oficina central (en este caso, de la GIZ). Es en estas partidas donde la agencia implementadora gana fondos para su estructura, puesto que paga una cifra menor de la presupuestada para las personas expertas. Una parte nada despreciable (hasta 2.450.000 €) se dedican a gastos accesorios o imprevistos, que en realidad son viajes, dietas, traducciones o comunicación (EuropeAid, 2020: 19-20). Secundariamente se financian las oficinas en el país que actúa como base del Programa (Brasil), y terciariamente a los servicios administrativos, de secretaría y de interpretación, con lo que una parte cuantitativamente menor

de fondos puede repartirse entre personas del país donde se sitúan las oficinas, si bien cabe la posibilidad de que estos puestos sean cubiertos por personas de Alemania (en este caso).

Se trata de otro límite de la cooperación. Como queda patente cuando se estudian las acciones de cooperación para el desarrollo a nivel micro (programas y proyectos), especialmente las asistencias técnicas, la mayoría de los fondos se concentran en los países receptores de los fondos, que no son los países subdesarrollados, sino, precisamente, los países centrales y sus actores especializados, quienes individualmente o en conjunto —como sucede con programas financiados por la UE—, han proporcionado previamente capital en forma de impuestos y aportación directa al presupuesto de la UE. Es el ciclo del capital financiero aplicado a la cooperación: se capta capital en los países europeos, se dedica a actividades productivas e improductivas en los países subdesarrollados (en este caso para financiar la entrada del capital captado para implantar tecnología energética sostenible), y se recupera con intereses por parte de quienes han puesto el capital en primer término. Los países subdesarrollados son solo un canal en este movimiento.

Todo ello se materializa en las tareas y actividades ya determinadas por la Comisión Europea en los TdR, que requieren de personas expertas —que suelen ser europeas—, y concretamente del propio país receptor de los fondos; de hecho, la idea detrás de estos programas es movilizar la experiencia técnica del país que ha obtenido los fondos, como se ha hecho históricamente en las acciones de cooperación para el desarrollo. Se espera que, indirecta y parcialmente, la experiencia técnica se transmita a los países receptores, y en este caso concreto a los actores locales de América Latina y el Caribe. Ahora bien, si estos actores quieren aplicar esos nuevos conocimientos, al final tendrán que recurrir a la tecnología y a las empresas que la controlan.

Los fondos que llegan a los países latinoamericanos se dirigen a actividades como talleres, reuniones o seminarios y los costes asociados (hoteles, dietas), que movilizan servicios en el país, aunque no necesariamente de capital perteneciente a empresas de ese país. Por lo tanto, cabe preguntarse qué recursos financieros quedan en el país supuestamente receptor.

También es pertinente plantearse si este Programa, por lo demás semejante a otros implementados por la Comisión Europea<sup>3</sup>, es verdaderamente innovador, o es más bien un tipo de acción repetido durante décadas, aunque con distintas prioridades, alineadas a las agendas oficiales del desarrollo. En este sentido, el grado de innovación en cuanto a acciones vinculadas con las energías renovables está limitado por dos conjuntos de procesos: el propio instrumento de la cooperación para el desarrollo y

---

3 Véase el caso de Euroclima+ (2021), un programa de cooperación delegada mucho mayor sobre cambio climático y que sigue las mismas lógicas que la asistencia técnica expuesta.

la inscripción de este instrumento y de las agendas internacionales sobre desarrollo y energías renovables en el sistema capitalista.

Aunque este Programa se inscriba en un ámbito con posibilidades de innovación —como el de las energías renovables—, se ajusta a las acciones típicas de la cooperación para el desarrollo: mayoritariamente asistencias técnicas para el aparente desarrollo de las capacidades de la parte receptora. Es evidente que con acciones como la descrita puede haber escalabilidad; la cuestión es para quién: en este caso, es mucho mayor para empresas y agencias europeas que para los gobiernos locales de América Latina y el Caribe. Y es que la característica primaria de la cooperación para el desarrollo es que pone en marcha un conjunto de acciones cuya condición de posibilidad es la existencia de financiación, es decir, de capital financiero como se ha visto y es el caso de este Programa.

Por lo demás, estas acciones son perfectamente reproducibles en otros entornos, incluso a escalas inferiores y con actores sociales o estatales. Ahora bien, la contribución de este tipo de acciones a las propias agendas internacionales vinculadas con la supuesta transición hacia energías renovables, por más moderados que sean sus objetivos, es muy limitada, y no hacen más que reproducir las contradicciones ya señaladas: anteponer la acumulación de capital (financiero) a cualquier consideración ecológica.

## Síntesis

---

En la primera parte de este artículo se ha expuesto que la obtención de fuentes de energía renovables tiene en la actualidad un alto coste para los procesos de acumulación de capital, a menos que esa obtención sea tendencialmente mucho más barata o gratuita, lo cual pasaría, nuevamente, por garantizar su apropiación y control mediante regímenes de dominación imperialista y coloniales. Las energías fósiles siguen siendo la matriz del desarrollo capitalista y continúan recibiendo más subvenciones que las energías renovables. Se trata del límite ecológico del capital, puesto que continúa reproduciéndose gracias a la priorización del uso de combustibles contaminantes, ignorando las consecuencias ecológicas, al tiempo que trata de controlar el desarrollo de las energías renovables, de su tecnología, instalación y su uso.

Todo ello se materializa tanto en los acuerdos internacionales en materia medioambiental como en las propias acciones de la cooperación para el desarrollo, como se expone en programas como el de apoyo al GCoM. Se ha señalado que las acciones de cooperación para el desarrollo vinculadas con las energías renovables están limitadas por dos conjuntos de procesos: por un lado, el propio instrumento de la cooperación; y, por otro, su inscripción, junto con las agendas internacionales sobre desarrollo y energías renovables, en las lógicas de acumulación capitalista.

De este modo, en esencia, no hay acciones de cooperación sin capital que las ponga en funcionamiento. El Programa de Apoyo a la GCoM ejemplifica cómo funciona el ciclo del capital financiero a través de la cooperación. Se captan unos fondos por parte de los países centrales, en los cuales los países subdesarrollados son meros canalizadores para generar retornos a los actores estatales y financieros de los países donantes. En los países empobrecidos, en este caso de América Latina y el Caribe, supuestamente los receptores de los fondos, estos se gastan en actividades principalmente improductivas (servicios), porque el capital empleado en la cooperación se dedica a facilitar, precisamente, la entrada de capital de los países centrales, de su tecnología, para financiar la introducción de procesos de generación de energía sostenible, altamente subvencionados. Los países donantes, en este caso europeos, terminan siendo los principales receptores de fondos.

Como sucede con el resto de procesos económicos e ideológicos del capitalismo, las acciones de la cooperación tienen un límite frente al calentamiento global: no afectar a la acumulación de capital; o, dicho de otro modo, propiciar y asegurar la reproducción de los procesos de acumulación de capital y la posición dominante del capital en todas las esferas de la vida, entre ellas mediante la acumulación de capital financiero. De esta manera, los fondos que se emplean en el fortalecimiento de capacidades en el Programa de Apoyo al GCoM están limitados por el propio instrumento: se forma al personal local para que, en esencia, atraigan inversiones de empresas de países centrales y de instituciones financieras, pero no para lograr una transferencia tecnológica real, determinada por el control de los derechos de propiedad intelectual, lo que impide generar un desarrollo autónomo, supuesto fin de la cooperación.

En este artículo se ha expuesto, en definitiva, que las supuestas soluciones planteadas por la cooperación para el desarrollo en materia de energía renovable solo pueden estar dirigidas hacia el relanzamiento de otros procesos económicos o políticos orientados a la acumulación de capital, no a poner fin a una crisis multidimensional que es inherente al sistema en el que vivimos en su relación dialéctica con la naturaleza.

## Bibliografía

---

- AMIN, S. (2003): *Más allá del capitalismo senil. Por un siglo XXI no norteamericano*, Madrid, El Viejo Topo.
- EUROPEAID (2020): *Call for tender - Support to the Global Covenant of Mayor. Annex II: Terms of Reference for Climate and Energy*, Bruselas, Comisión Europea.
- EUROPEAN COMMISSION (2019): *The European Green Deal, COM (2019) 640 final*, Bruselas, Comisión Europea.
- (2021): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “Fit for 55”: delivering the EU’s 2030 Climate Target on the way to climate neutrality COM/2021/550*, Bruselas, Comisión Europea.

- FEDERICI, S. (2020): *Reencantar el mundo. El feminismo y la política de los comunes*. Madrid, Traficantes de Sueños.
- FERNÁNDEZ DE LOSADA, A. (2020): *Without cities there will be no green deal*. *CIDOB Opinion*, 612, febrero, pp. 1-3.
- GLOBAL COVENANT OF MAYORS FOR CLIMATE & ENERGY (2021): *Global Covenant of Mayors*. Disponible en <https://www.globalcovenantofmayors.org/> (consultado 2 de septiembre de 2020).
- GÓMEZ-BAGGETHUN, E. (2012): *Economía verde o la mistificación del conflicto entre crecimiento y límites ecológicos*. *Ecología política*, 44, pp. 51-60.
- IPCC (2021): *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KOSÍK, K. (1967): *Dialéctica de lo concreto. Estudio sobre los problemas del hombre y el mundo*, Ciudad de México, Grijalbo.
- KROGSTROP, S. y OMAN, W. (2019): *Macroeconomic and Financial Policies for Climate Change Mitigation: A Review of the Literature*, IMF Working Paper WP/19/185, Fondo Monetario Internacional.
- LANDER, E. (2000): "Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntricos", en E. Lander (ed.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), pp. 4-23.
- MIES, M. (2019): *Patriarcado y Acumulación a escala mundial*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- MOORE, J. W. (2020): *El capitalismo en la Trama de la Vida. Ecología y acumulación de capital*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- NACIONES UNIDAS (1992): *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, Nueva York, Naciones Unidas.
- (2015): *Acuerdo de París*, París, Naciones Unidas.
- OECD-DAC (2021): *Creditor Reporting System (CRS)*. Disponible en <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1#> (consultado 2 de septiembre de 2021).
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA) (2011): *Hacia una economía verde. Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Síntesis para los encargados de la formulación de políticas*, Nueva York, PNUMA.
- PROGRAMA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN URBANA (2021): *Programa Internacional de Cooperación Urbana para América Latina y el Caribe (IUC-LAC)*. Disponible en <https://iuc-la.eu/> (consultado 2 de septiembre de 2021).
- QUIJANO, A. (2000): "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina", en E. Lander (ed.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), pp. 122-151.
- RIECHMANN, J. (2013): *La crítica ecosocialista al capitalismo*. *Revista Integra Educativa*, 6(3), pp. 137-180.

- ROBERTS, M. (2021): "Global warming: planning not pricing", *Michael Roberts Blog*, 22 de julio. Disponible en <https://thenextrecession.wordpress.com/2021/07/22/global-warming-planning-not-pricing/> (consultado 2 de septiembre de 2021).
- RODNEY, W. (1982): *De cómo Europa subdesarrolló a África*, 1ª ed., Madrid, Siglo XXI Editores.
- SE4All y SOUTH POLE (2020): *Energizing Finance: Missing the Mark 2020*. Disponible en <https://www.seforall.org/publications/energizing-finance-missing-the-mark-2020> (consultado 2 de septiembre de 2021).
- SECRETARIADO DEL PROGRAMA EUROCLIMA+ (2021): Página Web del Programa Euroclima +. Disponible en <https://euroclimaplus.org/> (consultado 2 de septiembre de 2021).
- SOGGE, D. (2015): *Los donantes se ayudan a sí mismos. Cuadernos 2015 y más*, 6, pp. 1-48. Disponible en <http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2015/1592/donantes-que-se-ayudan-a-si-mismos/> (consultado 2 de septiembre de 2021).
- TAIBO, C. (2017): *Colapso: capitalismo terminal, transición ecosocial, ecofascismo*, 1ª ed., Buenos Aires, Libros de Anarres.
- UNITED NATIONS (2011): *World Economic and Social Survey. The Great Green Technological Transformation*, E/2011/50/Rev. 1, ST/ESA/333, Nueva York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs.
- WALLERSTEIN, I. (1998): *Impensar las ciencias sociales*, 2ª ed., Madrid, Siglo XXI Editores.
- (2012): *El capitalismo histórico*, 1ª ed., Madrid, Siglo XXI Editores.