



**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES**
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Licenciatura en Relaciones Internacionales

**Negociaciones multilaterales de cambio climático:
las posiciones de Argentina, Bolivia y Brasil frente al
programa REDD+ entre 2007 y 2016**

Alumno: Joel Hernán González

Directora: María del Pilar Bueno

Fecha de entrega:

INDICE

APÉNDICE DE SIGLAS.....	2
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO 1: El régimen multilateral de cambio climático y el sector bosques.....	16
1.1 Antecedentes de la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático	16
1.2 Los documentos adoptados en el marco de la Cumbre de la Tierra	16
1.3 Avances en el marco de la CMNUCC respecto la cuestión bosques	18
1.4 Avances en el marco de la declaración de los principios relativos a los bosques	22
1.5 Avances en el marco del Convenio sobre Biodiversidad Biológica	24
1.6 Avances en el marcoco de la Agenda 21.....	27
1.7 La Asamblea General de ONU y sus programas sobre bosques.....	28
1.8 Camino a REDD+.....	30
CAPÍTULO 2: El proceso de negociaciones de REDD+ en la CMNUCC	31
2.1: REDD y REDD+	32
2.2. Un enfoque por fases	33
2.3 Drivers: impulsores de la deforestación y degradación forestal	34
2.4 Estrategias Nacionales y Planes de Acción para REDD+.....	35
2.5 Elementos técnicos para REDD+: SNMB y NRF	37
2.6 Salvaguardas de REDD+	39
2.7 Financiamiento para REDD+.....	42
2.8 Sistema de Asignación de Incentivos (SIS) y reparto de beneficios.....	46
2.9 REDD+ en perspectiva	47
CAPÍTULO 3: El lugar de REDD+ en la agenda ambiental de Argentina, Bolivia y Brasil	
.....	49
3.1. El contexto forestal de Brasil	49
3.2 La vinculación de Brasil con REDD+	51
3.3 El Contexto Forestal de Argentina.....	57
3.4 La vinculación de Argentina con REDD+	59
3.5 El contexto Forestal de Bolivia	64
3.6 La vinculación de Bolivia con REDD+.....	66
CONCLUSIÓN.....	71
BIBLIOGRAFÍA.....	76

APÉNDICE DE SIGLAS

AFOLU: Agricultura, Silvicultura y Otros Cambios en el Uso de los Suelos
ARPA: Areas Protegidas Region Amazonica
AP: Acuerdo de París
CBDR: Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas
CDB: Convenio sobre Diversidad Biológica
CDS: Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas
CMNUCC: Convencion Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
COFEMA: Consejo Federal de Medio Ambiente de Argentina
COFO: Comité de Montes de la FAO
COP: Conferencia de las Partes
DEGRAD: Sistema de Monitoreo de Degradación
DETER: Sistema de Detección de Deforestación en Tiempo Real
ECOSOC: Consejo Económico y Social de Naciones Unidas
EN: Estrategia Nacional
EPANDB: Planes de Acción Nacionales en Materia de Diversidad Biológica
ETS: Mercado de Carbono Europeo
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura
FCPF: Forest Carbon Partnership Facility
FIB: Foro Intergubernamental de Bosques
FIP: Programa de Inversion en los Bosques
FUNAI: Fundacion Nacional del Indio
GCF: Fondo Verde para el Clima
GEF: Global Environment Facility
GEI: Gases de Efecto Invernadero
GIB: Grupo Intergubernamental de Bosques
GIZ: German Development Cooperation
GPTI: Grupo Permanente de Trabajo Interministerial
IBAMA: Instituto Brasileiro de Medioambiente y Recursos Naturales Renovables.
IDDF: Impulsores de la Deforestación y Degradación Forestal
INDC: Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional
IPCC: Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climatico
LMDC: Like Minded Developing Countries
MDL: Mecanismo Desarrollo Limpio
MMA: Ministerio de Medio Ambiente de Brasil

MRV: Medición, Reporte y Verificación
NCs: Comunicaciones Nacionales
NRE: Nivel de Referencia Emisiones
NRF: Nivel de Referencia Forestal
ODS: Objetivos de Desarrollo Sustentable
OMM: Organización Meteorológica Mundial
OSACTT: Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico de la Convención sobre Biodiversidad Biológica
OTBN: Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos
PA: Plan de Acción
PAFT: Programa de Acción Forestal Tropical
PED: Países en Desarrollo
PIB: Panel Intergubernamental de Bosques
PINBN: Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos de Argentina
PK: Protocolo de Kioto
PNMC: Política Nacional de Cambio Climático de Brasil
PNPBN: Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos de Argentina
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA: Programa de Naciones Unidas Para el Medio Ambiente
PPCerrado: Plan de Acción para la Prevención y Control de la Deforestación y los Incendios Forestales en Cerrado
PPCDAm: Plan de Acción para el Control de la Deforestación en el Amazonas
RCE: Reducciones Certificadas de las Emisiones
REDD: Reducción de las Emisiones de Deforestación y Degradación de bosques
REM: Programa REDD+ Early Movers
Re.Te.C.I.: Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas
R-PIN: Readiness Plan Idea Note de Forest Carbon Partnership Facility
R-PP: Readiness Preparation Proposal de Forest Carbon Partnership Facility
SAI: Sistema de Asignación de Incentivos
SBSTA: Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
SIS: Sistema de Información de Salvaguardas
SNMB: Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques

Resumen

El cambio climático ha emergido como uno de los grandes desafíos de las sociedades modernas. Al interior de éste, los bosques cumplen un rol clave. Es por esto que la tesina propone contribuir al debate sobre el rol de los bosques como parte de la lucha contra el cambio climático. Con este fin se analizará la vinculación de Argentina, Brasil y Bolivia con el mecanismo REDD+. El cual, nacido de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático tiene como objetivo básico reducir los niveles de deforestación y degradación de los bosques en los países en desarrollo, brindando como contraparte incentivos económicos. REDD+, no sin inconvenientes y desafíos, recoge parte del bagaje trabajado durante varias décadas en materia forestal. El mecanismo fue evolucionando en consonancia con las negociaciones de las Partes al interior de CMNUCC.

Argentina, Brasil y Bolivia poseen patrones comunes. Los tres Estados son actores en desarrollo, gozan de grandes masas forestales, disponen de considerables cantidades de carbono almacenado en sus bosques y sufren a su vez de altos niveles de deforestación y una constante expansión de sus fronteras productivas. No obstante cada uno de los Estados desarrolló su propia estrategia de vinculación. En este sentido, es fundamental el marco aportado por la teoría de la gobernanza. La misma permite observar como múltiples actores no estatales con posiciones e intereses contrapuestos pueden molder y constreñir la mirada de los países hacia REDD+.

Palabras claves

Bosques- Cambio Climático- Gobernanza-REDD+

Introducción

Las cuestiones ambientales han venido ganando relevancia en la agenda internacional durante las últimas décadas. Entre ellas la problemática del cambio climático emerge como uno de los grandes desafíos del siglo XXI. Así lo manifestó el ex Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki-moon cuando declaró que “El cambio climático es el principal desafío de la humanidad” (CBC, 2009). Las expresiones de Peter Thomson, presidente de la Asamblea de Naciones Unidas, manifestando que “el Cambio Climático es el más grande reto de nuestra era” (ONU, 2016) refuerzan esta creciente idea. Este fenómeno genera pérdidas humanas y económicas cada vez mayores, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. En tal sentido, resulta esencial la toma de conciencia sobre el impacto que tienen las acciones antropogénicas sobre el ambiente, como elemento central para limitar los daños ocasionados especialmente en vidas humanas.

Como primer paso, es de utilidad brindar mayor precisión sobre el concepto de “clima”, definido como el ‘estado medio del tiempo’ o, más rigurosamente, como una descripción estadística del tiempo en términos de valores medios y variabilidad de las cantidades pertinentes durante períodos que pueden ser de meses a miles o millones de años. El período normal es de 30 años, según la definición de la Organización Meteorológica Mundial (OMM). Las cantidades aludidas son casi siempre variables de la superficie (por ejemplo, temperatura, precipitación o viento), aunque en un sentido más amplio el ‘clima’ es una descripción (incluso una descripción estadística) del estado del sistema climático.” (IPCC, 2001:177). Existe un conjunto de elementos que determinan el estado y la dinámica del clima. Dinámica de la cual participan tanto factores humanos como naturales (erupciones volcánicas por ej.).

Por su parte, el cambio climático según la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) es “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”. La CMNUCC “distingue entre ‘cambio climático’ atribuido a actividades humanas que alteran la composición atmosférica y ‘variabilidad climática’ atribuida a causas naturales.” (IPCC, 2001:175,176).

La temperatura de la Tierra es resultado de un equilibrio entre la energía que ésta recibe del Sol en forma de radiación y la energía que libera al espacio exterior. Sin embargo no toda la radiación alcanza el espacio. Aquí es donde los gases de efecto invernadero (GEI) juegan un papel central. Estos absorben y reflejan nuevamente la radiación hacia la tierra. Si bien este proceso es en gran parte natural y es vital para mantener la temperatura del planeta, el problema se produce cuando esta cantidad de gases comienza a perder su equilibrio natural. La acción del hombre influye de forma significativa incrementando las concentraciones de algunos GEI como el dióxido de carbono o el metano, interfiriendo peligrosamente en el sistema climático. Cuando el número de estos gases en la atmósfera se incrementa se produce el denominado “Forzamiento Positivo”, es decir un incremento en las temperaturas del planeta. Por consiguiente la causa principal del calentamiento global es el aumento de la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera.

Como consecuencia de la explosión demográfica, el creciente fenómeno de urbanización y modelos económicos basados en la quema de combustibles fósiles, los GEI presentes en la atmósfera no han hecho más que aumentar en los últimos dos

siglos. La absorción y emisión de radiación térmica de estos gases conlleva una mayor retención de calor en la atmósfera y, por consiguiente, un aumento de la temperatura media global de la superficie. El aumento de las temperaturas supone grandes repercusiones sobre el sistema climático. Estas repercusiones son lo que se denomina cambio climático antropogénico. En el quinto informe (AR5) del Panel Intergubernamental de expertos sobre Cambio Climático (IPCC, 2014) se señala que existe el 95% de certeza de que las crecientes concentraciones de GEI y otras actividades antropogénicas sean actualmente la causa principal del calentamiento global.

Si bien existen numerosos GEI antropogénicos como el metano, el óxido nitroso o los fluorocarbonos, el GEI generado por actividades humanas con mayor presencia en la atmósfera es el dióxido de carbono (CO₂). Las principales causas de las emisiones de CO₂ son la quema de combustibles fósiles, la deforestación, la degradación forestal, y las actividades industriales. Por otro lado, los océanos y los bosques son los principales sumideros de carbono debido a que pueden absorber el CO₂ presente en la atmósfera.

Los impactos que produce el cambio climático antropogénico son sumamente diversos y afectan una multiplicidad de actores sociales y ecosistemas naturales. El derretimiento de los casquetes polares, la subida del nivel de los mares, el colapso de los ecosistemas, las sequías, hambrunas, granizadas, desertificación, enfermedades e inundaciones suponen tan solo algunas de las consecuencias de la inacción humana frente al cambio climático. La ciencia climática se ha concentrado en demostrar y alertar respecto a los efectos adversos del fenómeno y su marcha continua en un contexto de acción climática insuficiente. Informes científicos recientes¹ dieron a conocer datos sobre la temperatura global, la cual alcanzó su máximo histórico durante 2016, hecho ya ocurrido en 2015 y 2014. Éstos hechos constituyen, sin duda, un nuevo llamado de atención a la errática vinculación entre el hombre y los ecosistemas en los que habita.

Por poner un ejemplo de estos impactos en el nivel social, en las últimas décadas aumentó enormemente el número de migrantes ambientales. Es decir personas o grupos de personas que, por razones imperiosas de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente que afectan negativamente a la vida o las condiciones de vida, se ven obligados a abandonar sus hogares habituales, o deciden hacerlo, ya sea de forma temporal o permanentemente, y que se mueven ya sea dentro de su país o hacia el extranjero (OIM, 1951). Según Bouzas (2016), entre 2008 y 2014 los eventos meteorológicos extremos desplazaron de sus hogares a ciento ochenta y cuatro millones de personas, más de veintiséis millones al año. Los países analizados no suponen una excepción, en Brasil, el número de desplazados por fenómenos climáticos extremos en el año 2015 llegó a cincuenta y nueve mil personas. En Argentina fueron treinta y seis mil las afectadas por los mismos hechos (IDMC, 2016). Brasil adicionalmente está entre los veinte países con más desplazamientos provocados por desastres en el período 2008-2014 (IDMC, 2015). Esto reporta utilidad para mostrar que estos países no solo encabezan los principales ranking de deforestación y tienen responsabilidades concretas por el cambio climático, sino que también padecen fuertemente sus consecuencias. El ejemplo mencionado

¹Así lo indicaron la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de Estados Unidos (NOAA) y la NASA. La temperatura media de 2016 sobrepasa en 0,07 grados la media del mismo periodo de 2015, el año que marcó el anterior récord de temperaturas. En <https://www.ncdc.noaa.gov/sotc/summary-info/global/201612>, febrero 2017.

supone el último eslabón de una larga cadena que encuentra en las actividades antropogénicas su puntapié inicial.

El cambio climático constituye un proceso continuo que tiene lugar por diversos motivos. Los impactos de las actividades humanas sobre el planeta poseen una intensidad y una profundidad tal que ya no pueden pasar inadvertidos. La reducción de las masas forestales juega un papel clave en la gestión del cambio climático. Se estima que los cambios en el uso de los suelos, que incluyen deforestación y degradación de bosques, suponen entre el doce y veintinueve por ciento de las emisiones de GEI (Van Der Werf, Morton, 2009). En este mismo sentido el quinto informe (AR5) del IPCC expresa que para el año 2010 el veinticuatro por ciento de las emisiones de GEI provenían de la agricultura, silvicultura y otros cambios en el uso de los suelos (AFOLU). Siendo éste el segundo sector en volumen de emisiones solo por detrás del sector energético.

La deforestación, de acuerdo con el IPCC (2000) se entiende como "aquellos procesos naturales o antropogénicos que convierten las tierras forestales a no forestales". Durante ese proceso de conversión, no sólo se afecta el contenido de carbono acumulado en los troncos aprovechables, sino que se impacta otros compartimentos donde se almacena el carbono en forma de biomasa² en los bosques, posteriormente este carbono es liberado a la atmósfera. Ante un proceso de cambio de la cobertura forestal a un pastizal o a un cultivo, se remueven inicialmente los árboles y se queman las malezas para despejar el terreno. Esto conlleva la remoción y liberación del carbono almacenado en las hojas y madera muerta. En cuanto a la madera utilizada, la misma una vez finalizada su vida útil como producto procederá a ser incinerada o se pudrirá y liberará gradualmente a la atmósfera el carbono almacenado. Por otro lado, la biomasa subterránea es retirada, ya que las raíces dificultan la labor agrícola y son incineradas o abandonadas lo que libera aún más dióxido de carbono.

Por ello es necesario tener en cuenta que el nivel de emisiones de los bosques por acciones antropogénicas depende de numerosos factores, entre los que se encuentran la medida en que la cobertura vegetal esté degradada o destruida y de lo que ocurra posteriormente con la tierra. Las emisiones son muy elevadas en el caso de que la vegetación quede destruida por completo y a continuación se queme la zona, como sucede en el caso de la agricultura extensiva en países como Argentina, Bolivia y Brasil. Por poner un ejemplo, la deforestación como consecuencia de la expansión de los cultivos sojeros implica la destrucción completa de la masa forestal mediante la quema de la zona. Es en estos casos donde las emisiones de GEI como consecuencia del cambio en el uso de los suelos alcanzan los niveles más alarmantes.

Un aspecto no menor de la destrucción de las masas boscosas está dado por la pérdida y deterioro de los servicios ecosistémicos. Estos pueden ser definidos como: "Procesos o funciones ecológicas que tienen valor para las personas o la sociedad." (IPCC, 2001:195). Estos servicios tanto tangibles como intangibles provistos por el ecosistema son numerosos. La calidad del aire o del agua, la absorción del agua de las lluvias así como la captura y almacenamiento de carbono, son tan solo alguno de los ejemplos de los amplios beneficios obtenidos de la naturaleza que hoy se encuentran comprometidos por la acción humana. Se estima

²Masa total de organismos vivos en una zona o volumen determinado; a menudo se incluyen los restos de plantas que han muerto recientemente ('biomasa muerta'). Glosario de Términos, Tercer Informe de Evaluación IPCC, 2001. <<https://www.ipcc.ch/pdf/glossary/tar-ipcc-terms-sp.pdf>>.

que aproximadamente cuarenta o cincuenta por ciento de la superficie terrestre libre de hielo ha sido fuertemente transformada o degradada por actividades antropogénicas (Vitousek, 1997). La valoración de estos servicios, que se ven fuertemente comprometidos con el accionar del hombre, puede ser vista como un elemento de relevancia a la hora de esgrimir argumentos para promover su conservación y buen manejo. Sin embargo esta postura no está exenta de cuestionamientos, debido a la imposibilidad de evaluar correctamente los beneficios obtenidos de la naturaleza y el riesgo que de por sí conlleva la valuación y apropiación de espacios naturales que cumplen roles vitales para el hombre.

Con lo cual, y teniendo en cuenta los sectores económicos reconocidos por el IPCC en sus diversos informes, el sector de suelos es el único que además de generar emisiones tiene la capacidad de absorberlas, a pesar de las dificultades que esto entraña para su medición. Los bosques tienen en este sentido un rol central. Estos almacenan carbono en su interior participando del ciclo natural de carbono. La cantidad absoluta retenida en estos en un momento dado se denomina “reserva”, y las variaciones que experimentan se llaman “flujos”. Históricamente los flujos se encontraban equilibrados. Es decir, la cantidad que entraba y salía de cada reserva era similar. Siendo esto parte del ciclo natural del carbono.

Las acciones humanas entre las que se encuentran el cambio de uso de los suelos y la deforestación están creando un desequilibrio por el incremento en las emisiones de GEI a escala mundial. Los bosques cubren aproximadamente cuatro mil millones de hectáreas, lo que equivale al treinta y un por ciento de la superficie terrestre del planeta. Desde la era pre industrial se han perdido más de dos mil millones de hectáreas, lo que da cuenta del impacto negativo de la mano del hombre sobre las masas forestales.

A su vez la reducción de los bosques nativos a gran escala para generar cambios en el uso de los suelos (principalmente para la expansión de las fronteras productivas), además de sus consecuencias en términos de emisiones de GEI, constituye una importante pérdida de biodiversidad y en algunos casos de especies autóctonas que no se recuperan.

En décadas pasadas, la creciente preocupación por el fenómeno del cambio climático llevó a la creación, en 1988, del IPCC. El mismo surgió por iniciativa de la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de Naciones Unidas Para el Medio Ambiente (PNUMA). En 1990, los estudios del IPCC afirmaban que el calentamiento atmosférico de la tierra era un hecho y abogaban por que la comunidad internacional concretara esfuerzos para evitarlo. Las conclusiones del IPCC alentaron a los gobiernos a aprobar la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en la cumbre celebrada en 1992 en Río de Janeiro, también denominada Cumbre de la Tierra. El primer intento de implementación de la Convención dio inicio tras pasada la primera Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC celebrada en Berlín en 1995 donde se trazó una hoja de ruta para la negociación y posterior adopción del Protocolo de Kioto (PK). Más recientemente, el Acuerdo de París³, firmado el 22 de abril de 2016, constituye un nuevo intento de implementación, así como de frenar el cambio climático y sus efectos adversos.

³ El acuerdo establece que el propósito es sostener el aumento de la temperatura por debajo de los 2°C respecto a niveles pre-industriales buscando que no traspase 1,5°C.

Frente al aumento de la deforestación, principalmente en países en desarrollo y a la creciente preocupación por este hecho, fueron emergiendo paulatinamente en el marco de la CMNUCC una serie de mecanismos en busca de detener la destrucción de los bosques, mejorar la gestión y utilización de los mismos, así como proveer incentivos económicos a los países que promuevan la conservación de bosques y prevengan la deforestación y degradación.

REDD (Reducción de las Emisiones de Deforestación y Degradación de bosques) es un mecanismo ligado a la CMNUCC desde 2005, como consecuencia de una propuesta realizada por la Coalición de Naciones con Selvas Tropicales. El objetivo perseguido es mitigar el cambio climático a través de la reducción de emisiones netas de GEIs mediante la mejora de la gestión de bosques en los países en desarrollo. Luego de un proceso de dos años de negociaciones dentro de la CMNUCC, las diferentes Partes signatarias de la Convención adoptaron en 2007 la decisión 2/CP.13 sobre la "reducción de emisiones por deforestación en países en desarrollo" (REDD+). El signo + o la palabra PLUS refiere a que las acciones ya no solo buscarán la reducción de emisiones provocadas por la deforestación y degradación de los bosques, tal como hacía referencia originalmente la sigla REDD, sino que se agregó a estos dos objetivos primarios: la gestión forestal sostenible, el aumento de los stocks de carbono de los bosques y la conservación de estos stocks (COP 16, 2010). De esta forma, con REDD+ las "actividades elegibles" que los países en desarrollo pueden implementar para reducir las emisiones y aumentar el secuestro⁴ de gases de efecto invernadero se ven incrementadas.

Un elemento clave de REDD+ es el hecho de funcionar como vehículo financiero para compensar a los países en desarrollo mediante un mecanismo de pago por resultados. Estos pagos se producen en base a los esfuerzos y contribuciones de los Estados en la lucha contra el cambio climático a partir de las cinco opciones de gestión forestal elegibles: gestión forestal sostenible propiamente dicha, reducción de las emisiones de la deforestación, reducción de la degradación forestal, conservación de los stocks de carbono forestal y aumento de los stocks de carbono forestal.

A través de las estrategias REDD+, se busca que los bosques tengan un mayor valor en pie al que tendrían talados puesto que se crea un valor financiero a partir del carbono almacenado en los árboles, constituyendo una herramienta central para reducir las emisiones provenientes de los países en desarrollo. Este mecanismo supone un proceso de gobernanza con múltiples actores, que incluyen organizaciones multilaterales, gobiernos nacionales, provinciales, locales, y comunidades indígenas, entre otros, persiguiendo distintos intereses y desarrollando diversas estrategias para concretarlos.

La estructura del mecanismo se encuentra basada en un enfoque de fases. Una primera fase está constituida por la preparación, donde los países interesados en colaborar con la reducción de GEI deben formular las estrategias nacionales de REDD+ buscando una amplia participación de los actores pertinentes, entre ellos pueblos indígenas, comunidades locales y otros grupos vulnerables. Una segunda

⁴ El secuestro de carbono es un proceso de aumento del contenido en carbono de un depósito de carbono que no sea la atmósfera. Desde un enfoque biológico incluye el secuestro directo de dióxido de carbono de la atmósfera mediante un cambio en el uso de las tierras, forestación, reforestación, y otras prácticas que mejoran el carbono en los suelos agrícolas. Glosario de Términos, Tercer Informe de Evaluación IPCC, 2001. En <https://www.ipcc.ch/pdf/glossary/tar-ipcc-terms-sp.pdf>. Consultado enero 2017

fase está signada por el desarrollo de marcos de política y reformas nacionales en el sector forestal, se deberán diseñar y poner en marcha instrumentos específicos para la ejecución de los esquemas REDD+ teniendo en cuenta los intereses de los sectores relacionados. La tercera etapa está focalizada en los pagos basados en resultados. Es decir, la obtención de beneficios económicos por parte de los países en desarrollo como resultado de las actividades de reducción de GEI desarrolladas.

Bajo el paraguas que de alguna manera implica REDD+, se han formado a su vez otros mecanismos con el propósito de ayudar a países en desarrollo a abordar las medidas necesarias para participar en la mitigación de las emisiones de GEI. UN-REDD constituye el ejemplo más importante de estos, establecido conjuntamente en el año 2007 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), PNUMA y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO). El programa ofrece tanto apoyo nacional directo como apoyo a acciones externas. Cuenta en la actualidad con más de sesenta gobiernos participando en él.

Algunos de los países más relevantes en el proceso de negociación de REDD, primero, y REDD+ actualmente, son países sudamericanos cuya actividad económica-productiva se liga en gran medida con el uso de la tierra. Sin embargo, las posturas de dichos países en las negociaciones del programa presentan características diferentes que resultan relevantes para la investigación.

En Argentina, país que hoy en día posee la vigésimo segunda mayor masa forestal del planeta (FAO, 2015) valuada en alrededor de veintisiete millones de hectáreas, la deforestación no se detiene desde hace más de un siglo. Ya se ha perdido la cifra de setenta y nueve millones de hectáreas de bosque nativo. El país es un actor de peso medio en las emisiones globales totales y per cápita. Argentina supone el 0,92% de las emisiones de GEI globales (WRI, 2012). Debido a las idas y venidas en su posición frente al programa REDD+, Argentina se encuentra en la primera fase de vinculación (fase de preparación). A su vez, dichas idas y venidas se ligan estrechamente con los vaivenes en las posiciones climáticas externas de Argentina, se observan periodos de mayor o menor interés hacia la temática. Además, desde la política doméstica ha habido un escaso interés en las problemáticas ambientales en las agendas políticas recientes a pesar de las consecuencias ligadas con la deforestación y la degradación de los suelos. Tampoco puede soslayarse los intereses ligados con la expansión de la frontera agropecuaria teniendo en cuenta el rol de Argentina como productor y exportador internacional de granos, especialmente de soja y subproductos.

Brasil, Estado poseedor de la segunda mayor masa forestal del planeta, por su parte ha mostrado un papel más activo en el mecanismo REDD+, acorde con su rol en la región y en el mundo como potencia media, miembro de BRICS e IPSA fórum. Asimismo, Brasil integra el grupo de negociaciones BASIC en la CMNUCC, constituido por otras potencias medias emisoras como China, India y Sudáfrica⁵. Brasil ha apoyado la implementación y financiamiento de REDD+ y se encuentra en la tercera fase del mecanismo, es decir recibiendo pagos basados en resultados. De hecho, ha sido un actor central para que REDD+ adoptara el sistema de pago por resultado a diferencia de mecanismos previos que promovían financiamiento para las etapas de preparación o readiness. Su participación en BASIC y su apoyo a REDD+ se vio

⁵ Al referirnos a potencias medias emisoras aludimos especialmente a la cantidad de emisiones totales que generan cada una de ellas. Los cuatro países se encuentran entre los 15 países más emisores de acuerdo a datos del CAIT en 2012.

apuntalado por un cambio en la política doméstica respecto a la deforestación, especialmente de la región amazónica. Sin embargo y según datos de la FAO correspondientes al quinquenio 2010-2015 continúa ostentando el triste record de líder mundial en deforestación (FAO 2015).

Bolivia es un país cubierto casi en un cincuenta por ciento por bosques, en el cual, trescientas treinta mil hectáreas son deforestadas cada año (UN-REDD, 2016). Se encuentra participando actualmente en UN-REDD, programa que brinda apoyo para que Bolivia siga las líneas trazadas por REDD+. Es apoyado en esta tarea por GIZ (German Development Cooperation⁶) y por FCPF (The Forest Carbon Partnership Facility⁷). No obstante a pesar de haber firmado el acuerdo ONU-REDD, el país ha mostrado una posición más reticente y escéptica hacia REDD+, considerándolo como un mecanismo de mercado que entra en contradicción con su filosofía de “vivir bien”. La posición del gobierno boliviano continua siendo contraria a los mercados de carbono, programas de compensación y pagos por resultados, que ve como mecanismos impuestos por las naciones desarrolladas en busca de evadir y deslindar sus propias responsabilidades en la generación del cambio climático.

En función de lo afirmado, y como interrogante principal de esta investigación se propone responder: *¿Cuáles fueron las posiciones de Argentina, Bolivia y Brasil respecto a la negociación del programa REDD+ desde 2007 hasta 2016?*

Asimismo, a manera de objetivo general se establece: *analizar comparativamente las posiciones de Argentina, Bolivia y Brasil respecto al programa REDD+ desde 2007 hasta 2016.*

Por su parte, los objetivos específicos son: *estudiar el régimen multilateral de cambio climático y el tratamiento dado al sector de bosques; examinar el proceso de negociaciones de REDD+ en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC); indagar el lugar asignado al programa REDD+ y al sector bosques al interior de la agenda ambiental de los países estudiados y evaluar los principales intereses que operan al interior de los países estudiados moldeando la postura hacia el programa REDD+.*

Para el abordaje de una temática tan compleja, multidisciplinaria y con gran cantidad de actores involucrados como es el cambio climático a la luz de las Relaciones Internacionales, se propone un análisis desde la teoría de la gobernanza. Dicha teoría permite comprender las transformaciones en el uso de los suelos, la deforestación, los servicios ecosistémicos, las emisiones de GEI, las catástrofes naturales, a partir de la interrelación de dos niveles: social y natural.

Siguiendo a Bierdman (2010), en la mayoría de la literatura, el termino gobernanza denota nuevas formas de regulación que van más allá de la tradicional jerarquía estatal. Usualmente implica determinadas formas de autorregulación y actores sociales, cooperación público-privada en la solución de los problemas sociales así como nuevas formas de política multinivel. Desde los niveles locales a los

⁶ German Development Cooperation es un proveedor de servicios que ayuda al gobierno Alemán a alcanzar sus objetivos en el campo de la cooperación internacional orientada al desarrollo sostenible.

⁷ The Forest Carbon Partnership Facility es una asociación global de gobiernos, empresas, sociedad civil, y comunidades nativas que tiene como foco la reducción de las emisiones provenientes de la deforestación y degradación de los bosques, la conservación de los stock de carbón, el manejo sustentable de los bosques y el incremento de los stock de carbono en los países en desarrollo (las 5 actividades desarrolladas por REDD+).

internacionales, el concepto de gobernanza no está confinado al Estado y al gobierno como únicos actores sino que se encuentra marcado por la participación de actores públicos y privados no estatales en todos los niveles de la toma de decisión, incluyendo redes de expertos, ambientalistas y corporaciones multinacionales, así como nuevas agencias diseñadas por los gobiernos y burocracias intergubernamentales. Para Deere - Birkberk (2009: 1174) “la gobernanza global es definida como los procesos, tradiciones, instituciones y regímenes legales a través de los cuales la autoridad es ejercida y las decisiones tomadas e implementadas a nivel global por Instituciones formales e informales”.

Asimismo, Natera Peral (2005: 53) expresa que la gobernanza “se ha revelado como una categoría útil para analizar, desde nuevas perspectivas teóricas y metodológicas, la totalidad de instituciones, actores y relaciones implicadas en los procesos de gobierno y de gestión pública, vinculando en un sentido mucho más amplio e integrador el sistema político con su entorno económico y social.”

Un concepto asociado al de gobernanza y que resulta de utilidad abordar es el de redes. Marsh sostiene que “en las redes de políticas el Estado y la sociedad civil se acoplan de modo flexible, y la interacción en el interior de la red puede producir un consenso negociado que facilita la formación de una política, para que en el momento de su aplicación encuentren menos resistencias. Este modo de elaboración de políticas se adapta mucho mejor a un entorno social complejo y dinámico” (Marsh 1998: 8-9). En este sentido la obligación a la búsqueda de consensos negociados en la temática del calentamiento global es continua. El Estado necesita coordinar acciones con multiplicidad de actores. Por ello, el armado de las redes de gestión constituye un elemento clave de la estructura de gobernanza global del cambio climático. Actores como el Estado nación, los gobiernos locales, empresas forestales, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y especialistas, entre otros, son por lo general necesarios y activos participantes de las redes de gestión. Siguiendo a Natera Peral (2005: 767) podríamos decir que “el surgimiento y la importancia creciente de las redes de políticas constituyen uno de los rasgos singulares en la forma moderna de gobernar”.

La gobernanza, así como la problemática del cambio climático, surgen coincidentemente con un Estado que había perdido en parte la capacidad de mantener por sí solo el orden social frente al incremento de las demandas de distintos sectores y la búsqueda de participación de éstos en la toma de decisiones. La complejidad social ha excedido al Estado, viendo cuestionada su capacidad de representación de los intereses colectivos.

Al referir a cuestiones ligadas con las temáticas ambientales, los actores provienen de una multiplicidad de grupos y sectores sociales con intereses yuxtapuestos. El cambio climático se inserta en esta compleja trama aportando un desafío aún mayor. Para la consecución de resultados favorables no solo se hace necesario redefinir el rol de los actores en la toma de decisiones, sino la relación entre el hombre y el soporte natural. El Estado Nación, si bien es el actor primordial de las Relaciones Internacionales, es uno de otros actores relevantes cuyos intereses se cruzan en la lucha contra el cambio climático.

Estos elementos que aportan complejidad se encuentran presentes en la vinculación entre los Estados analizados y el mecanismo REDD+. A su vez, las posturas sostenidas por el Banco Mundial, gobiernos locales y nacionales, ONGs, comunidades nativas, industrias forestales y otros tantos, dan muestra de la diversidad de intereses contrapuestos que configuran la postura de los países hacia el programa.

Una compleja y densa trama de actores que pueden ser analizados desde lo que Bierdman (Bierdman et al, 2009) define como la arquitectura de la gobernanza: un determinado conjunto de normas, principios, regímenes y otras instituciones en un área problemática. Desde esta óptica la estructura de la gobernanza es sumamente rica en el área ambiental. Desde esta teoría, la CMNUCC, el programa REDD+ y la filosofía del “vivir bien” constituyen las estructuras que en continua evolución van moldeando y constriñendo las miradas de los países analizados hacia la problemática del cambio climático.

En tal sentido, REDD+ puede ser abordado teniendo en cuenta dos grandes miradas contrapuestas y una amplia gama de perspectivas intermedias que se abren a partir de ellas. Puede ser visto como una oportunidad que tienen los países en desarrollo para conservar y aumentar sus recursos forestales y servicios ecosistémicos, para realizar un aporte a la cuestión del cambio climático reduciendo la emisión de GEI y obtener beneficios basados en los resultados de los programas desarrollados. Desde otra mirada, crítica, se sostiene que REDD+ somete a los bosques y sus habitantes a nuevas formas de expropiación poniéndolos a merced de empresas contaminantes y especuladores. Es visto como una cuestión de mercado que nada aporta al cuidado del ambiente ni a la mejora en la calidad de vida de las comunidades que viven de éste. Sino que, por el contrario, pone en riesgo a los bosques y a quienes basan su modo de vida en estos.

La hipótesis que se ensaya en esta investigación está dada por la idea de que los países analizados, si bien tienen en común ser países en desarrollo, poseer grandes stock de bosque y carbono almacenado, evidenciar acuciantes niveles de deforestación por expansión de las fronteras productivas y estar experimentando las consecuencias adversas del cambio climático; han desarrollado distintas estrategias de vinculación con REDD+. Estas estrategias y posiciones se enlazan con 3 visiones disímiles sobre lo que este mecanismo supone y puede ofrecer a la política ambiental y climática de los respectivos países.

A diferencia de Brasil, Argentina ha apoyado la relación entre bosques y cambio climático en el marco de la Convención. Sin embargo, en el período analizado no pudo articular beneficiosamente su normativa nacional, en particular la ley nacional de bosques nativos, con el programa REDD+. Asimismo, Argentina ha tenido una mirada oscilante sobre el programa REDD+ acorde con la escasa relevancia de las cuestiones ambientales y especialmente climáticas en la política doméstica y externa. Con lo cual, la preparación (readiness) ha tomado un tiempo demasiado extenso y los beneficios fueron limitados.

En la vinculación entre Brasil y el programa REDD+ se observan dos momentos determinados. En una primera etapa, Brasil objetó los intentos de alcanzar acuerdos de reducción de las emisiones producto de la deforestación y degradación forestal, en un contexto en el que la transformación en el uso de los suelos amazónicos fue, gracias al alto precio de los commodities, el principal motor de crecimiento de la economía brasilera. Esta visión defensiva conllevó una revisión profunda de las políticas de conservación dirigidas a controlar y evitar la deforestación amazónica. En un segundo momento, Brasil leyó el contexto como aquel que le brindaba una oportunidad de seguir reafirmando su proyección de actor de relevancia global, aprovechando el mecanismo para participar activamente en los grandes temas de la agenda internacional ganando mayor visibilidad.

Bolivia si bien no exenta de contradicciones, se ha relacionado con el mecanismo desde una posición crítica. Esta postura defensiva se fue recrudesciendo

con el paso del tiempo frente a lo que considera una irrupción del mercado que pone en riesgo a las comunidades locales y a sus recursos naturales en beneficio del capital privado atentando su filosofía de “vivir bien”. Sin embargo, de una posición primeramente de crítica, pudo avanzar hacia una posición propositiva procurando moldear el mecanismo, o al menos, generar espacios alternativos conforme a su perspectiva en la CMNUCC.

Dada las hipótesis planteadas, el enfoque de la gobernanza reporta suma utilidad para comprender el complejo entramado que lleva a tres Estados sudamericanos agroproductivos a desarrollar vinculaciones disímiles hacia REDD+. La gobernanza funciona como un enfoque que permite abordar los elementos complejos que determinan las visiones de los Estados y otros actores involucrados. El cambio climático presenta una dinámica donde todos los actores sociales tienen distintos intereses en juego. Mientras que podría afirmarse que valiéndonos de los estudios científicos y resultados presentados por el IPCC, a largo plazo todos los actores involucrados pierden, a corto plazo muchos obtienen rédito manteniendo el modelo de gestión climático imperante. Por ende, el cambio climático requiere una constante dinámica de discusión respecto a las formas de regulación y autorregulación por parte de los distintos actores involucrados y la política multinivel y la articulación público privada se vuelven aquí sumamente necesarias.

Cabe notar que el marco temporal de la investigación, desde 2007 hasta 2016, encuentra su justificación en el hecho de que es en 2007 que el programa REDD+ se configura. En la 13 Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC que se realizó en la ciudad de Bali, se definieron los alcances del mecanismo. A su vez, en la misma conferencia se estableció la Hoja de Ruta de Bali, la cual, marcaría las vías de negociación fundamentales que llevarían a la suscripción de un nuevo documento internacional en Copenhague (COP 15) aunque el mismo no vio la luz. El periodo de trabajo de diez años que abarca esta investigación es lo suficientemente prolongado como para observar con claridad las posturas y los vaivenes de Argentina, Bolivia y Brasil hacia REDD+, así como identificar sus huellas en las negociaciones de París.

La metodología seleccionada para la investigación es de carácter cualitativo. Utilizando una perspectiva comparativa en la búsqueda de los mecanismos causales que generan patrones similares y disímiles de comportamiento en la temática seleccionada. Para ello se recurre a un estudio de tres casos, Argentina, Bolivia y Brasil, analizando comparativamente su vinculación con REDD+. Esto se materializa accediendo a una gran diversidad de fuentes de carácter primario y secundario. Documentos e informes oficiales, libros de expertos en la temática y publicaciones especializadas serán consultados buscando resolver exitosamente los objetivos planteados en la investigación.

Finalmente, la tesina se estructura en tres capítulos y una conclusión. El primero de ellos se aboca a desglosar los instrumentos internacionales que desde 1990 procuraron dar respuesta a la cuestión de bosques, el uso de la tierra y las temáticas vinculadas. Si bien el capítulo posee un marco temporal mayor al recorte seleccionado para la investigación, esto encuentra su justificación al tener éste el carácter de instrumento para el análisis. De este modo permite conocer el bagaje de la gobernanza, como se construyó y cuáles fueron los principales actores en los debates.

El segundo capítulo examina el proceso de negociaciones de REDD+ en la CMNUCC, esto permite tener una aproximación más clara y comprensión del papel jugado por el mecanismo en la mitigación del cambio climático y cómo éste ha evolucionado progresivamente en las Conferencias de las Partes (COP).

El tercer capítulo indaga el lugar asignado al programa REDD+ y al sector de bosques al interior de la agenda ambiental de los países estudiados. Este capítulo resulta fundamental a su vez para conocer la respuesta ensayada por dichos países hacia el mecanismo. Entendiendo que el Estado no constituye un actor racional unificado, sino que se encuentra compuesto por múltiples actores con posiciones e intereses que pueden ser contradictorios y que pueden haber moldeado la agenda hacia REDD+. Se trata aquí de desglosar el complejo entramado de actores gubernamentales y no gubernamentales que configuran y constriñen las posiciones de los países hacia el mecanismo.

Finalmente se realiza la conclusión, procurando unir las conclusiones parciales por capítulo y comprender comparativamente las respuestas y posiciones de los tres países estudiados hacia el programa analizado en el contexto de las negociaciones multilaterales de cambio climático en la CMNUCC.

Capítulo 1: El régimen multilateral de cambio climático y el sector bosques

La estructura de la gobernanza climática vigente es el resultado de un arduo proceso. Además, los retos son múltiples, tanto por el enorme tamaño del desafío como por la multiplicidad de actores involucrados. En la temática forestal estos retos son incluso más visibles que en otras áreas del cambio climático. Esto queda de manifiesto con la ausencia de mecanismos multilaterales jurídicamente vinculantes para los Estados en la temática de los bosques. En tal sentido, REDD+ es producto de un proceso de aprendizaje acumulado durante más de tres décadas y constituye, quizá, el intento más acabado de enfrentar la deforestación y degradación de los bosques desde la óptica del cambio climático.

1.1 Antecedentes de la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático

Si bien en 1938 el británico Guy Callendar demostró que la temperatura de la tierra había aumentado durante más de cien años, como consecuencia del aumento de las concentraciones de dióxido de carbono (CO₂), sus investigaciones fueron ampliamente desestimadas por una aún inmadura ciencia del cambio climático. Durante la década del sesenta, setenta y ochenta, se produjo un incremento en las investigaciones sobre las crecientes concentraciones de CO₂ en la atmósfera. Sin embargo, no fue hasta la década del ochenta, como resultado del creciente reconocimiento científico de la problemática, que se pusieron los cimientos al marco normativo y jurídico internacional sobre cambio climático.

Más allá de que en 1979 se celebró la Conferencia Mundial sobre el Clima de Ginebra, que llevó a la creación del Programa Mundial sobre Clima. El primer paso clave estuvo dado por la creación del IPCC. Éste surgió a propuesta de dos organizaciones de Naciones Unidas, la OMM y el PNUMA.

El IPCC nació con el mandato de realizar un examen de la ciencia del cambio climático y formular recomendaciones sobre las repercusiones económicas y sociales que éste tenía. Debiendo identificar, a su vez, posibles estrategias de respuesta. El IPCC tuvo un rol clave en la difusión de investigaciones científicas que avalaron el cambio climático, alertando en innumerables ocasiones sobre las consecuencias ambientales, económicas y sociales que el fenómeno traía aparejadas. Las funciones del IPCC y sus informes, continúan aun hoy siendo de gran relevancia. Está formado por representantes designados por gobiernos y organizaciones.

El primer informe del grupo fue presentado en 1990 confirmando los temores sobre el cambio climático⁸ y sirviendo como estímulo para que ONU convocara en 1992 la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra) en Río de Janeiro.

1.2 Los documentos adoptados en el marco de la Cumbre de la Tierra

La Cumbre de la Tierra tuvo gran éxito y supuso un hito en la cuestión ambiental. Participaron de ella más de ciento setenta gobiernos y centenares de ONGs. Los temas tratados incluyeron los patrones de producción, energías renovables

⁸ El IPCC predice en aquel momento un aumento de la temperatura de 0,3 °C en cada decenio del siglo XXI.

y reducción de emisiones de GEI, entre otros. La cumbre arrojó como resultado la adopción de diversos documentos; la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, la Agenda 21, el Convenio sobre Diversidad Biológica, la Declaración de Principios Relativa a los Bosques y la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Esta serie de documentos buscó atender principalmente a la cuestión del desarrollo sostenible, la dignidad humana, el medio ambiente y las obligaciones de los Estados en materia de preservación de los derechos ambientales de los hombres.

Para el desarrollo de la investigación resulta relevante detenerse en cuatro de los mencionados documentos. La CMNUCC constituye el elemento estructurante de la gobernanza climática internacional. Por su parte, la Agenda 21, la Declaración de Principios Relativa a los Bosques y el Convenio sobre Diversidad Biológica se vinculan también con la cuestión forestal, constituyendo los primeros abordajes a la problemática de los bosques desde la óptica internacional. Cabe destacar que en sus comienzos, la aproximación al sector bosques no se encontraba estrictamente relacionada a la cuestión del cambio climático, perspectiva que fue ganando relevancia a partir del nuevo milenio.

La CMNUCC entró en vigor en 1994 y está compuesta por ciento noventa y cuatro Estados Parte (Argentina, Brasil y Bolivia entre ellos). En su calidad de Convención Marco establece las obligaciones básicas para abordar y combatir el cambio climático, dejando los compromisos vinculantes específicos a otros instrumentos legales que la complementan, como ser el Protocolo de Kioto (PK) o el Acuerdo de París (AP). La CMNUCC constituye, además, el foro internacional más relevante para abordar el cambio climático. En su interior se producen intercambios de información entre las Partes, se gestan proyectos de cooperación y se forman grupos de negociación. Su actividad más importante está asociada a las Conferencia de las Partes (COP) como órgano supremo de la Convención; habilitada para tomar todas las decisiones que sean necesarias en búsqueda del buen funcionamiento de la Convención y los protocolos posteriormente suscritos.

El segundo documento adoptado en la Cumbre de la Tierra supone una de las primeras aproximaciones desde la óptica internacional a la temática de los bosques y sus numerosos desafíos: la Declaración de Principios Relativa a los Bosques. La misma, si bien no posee fuerza jurídica vinculante, realiza una serie de recomendaciones para la conservación y el desarrollo sostenible forestal. La declaración se reconoce a sí misma como: “El primer consenso mundial sobre los bosques”. Ésta manifiesta en su preámbulo que “La cuestión de los bosques guarda relación con toda la gama de problemas y oportunidades en el contexto del medio ambiente y el desarrollo, incluido el derecho al desarrollo socioeconómico en forma sostenible”. El documento alude a la indispensabilidad de los bosques para el desarrollo humano así como para todas las otras formas de vida.

El tercer documento es el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), éste entró en vigor el 29 de diciembre de 1993. Tiene tres objetivos principales entre los que se encuentran la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica y la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. El convenio toma cuenta de que la amenaza que pesa sobre las especies y los ecosistemas nunca ha sido tan grave como lo es hoy en día. En efecto, la extinción de especies causada por las actividades del hombre continúa a un ritmo alarmante. Jugando un rol central en este sentido la destrucción y degradación de los bosques por acciones antropogénicas.

El cuarto de los documentos adoptados en la Cumbre de la Tierra es la Agenda 21. Ésta supone un plan de acción exhaustivo, contiene más de dos mil quinientas recomendaciones prácticas que buscaron abordar las principales problemáticas en las cuales el ser humano influye en el medio ambiente. Su capítulo once titulado: “Lucha contra la Deforestación” contiene un amplio programa de acción buscando el mantenimiento de las múltiples funciones de todos los tipos de bosques, tierras forestales y regiones forestadas, el aumento de la protección y ordenamiento sostenible. Manifiesta la necesidad de promover métodos eficaces para el aprovechamiento de los bosques así como el establecimiento o fortalecimiento de la capacidad para la planificación, la evaluación y la observación sistemática de los bosques. La Agenda 21, como plan de acción ambiental integral que incluye a todos los denominados grupos de Río, ha sido complementada por otros documentos los denominados “Objetivos del Milenio” y los más recientes Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS).

1.3 Avances en el marco de la CMNUCC respecto la cuestión bosques

Según el artículo dos, el objetivo clave de la Convención está dado por la estabilización de la concentración de GEI en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático⁹. Debiendo ese nivel lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurando que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitiendo que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible (CMNUCC, 1992).

La Convención define en su artículo 3 una serie de principios que constituyen el andamiaje principal sobre el que posteriormente se va construyendo la estructura normativa climática internacional. El principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” (CBDR, por sus siglas en inglés) constituye una de las bases de la diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo, lo cual fue operacionalizado en la propia Convención a través de compromisos y el sistema de anexos. CBDR tiene distintas interpretaciones a la luz del proceso negociador y dependiendo del país al cual se haga referencia. La interpretación de CBDR como principio de responsabilidades históricas fue la tesis Brasil en el contexto de las negociaciones del Protocolo de Kioto y ha sido adoptado como argumento por gran parte del mundo en desarrollo. Esto significa que los países desarrollados son responsables por el cambio climático y los compromisos deben reflejar tal circunstancia. A su vez, los países desarrollados han abrazado la lectura de las responsabilidades a la luz de las respectivas capacidades, por la cual, dichas responsabilidades deben distribuirse de acuerdo a las capacidades de las Partes para hacer frente al cambio climático en el presente (Bueno, Pascual, 2016).

Otros principios establecidos por la Convención son el derecho al desarrollo sostenible, el principio precautorio (la falta de certeza científica no debería impedir que las Partes adopten medidas de precaución) y finalmente el de equidad intra-inter generacional, es decir preservar el medioambiente para generaciones actuales y futuras.

⁹ El nivel de estabilización de GEI que impediría interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático no se determinó en el momento de la negociación de la Convención. Recién lo hizo en 2009 durante la Conferencia de las Partes de Copenhague (CP 15) donde se reconoció que este aumento no debería superar los 2°C.

Las Partes de la Convención se proponen cumplir sus objetivos mediante una doble vía. La primera de ellas, si bien no está vinculada directamente con la investigación, supone un elemento de relevancia para entender la lucha contra el cambio climático antropogénico. Ésta es la “adaptación”, ligada a las medidas tomadas buscando hacer frente a los cambios climáticos ya en marcha que golpean con dureza a las sociedades. Se relaciona con las iniciativas que buscan realizar ajustes en los sistemas naturales o humanos en respuesta a estímulos climáticos reales o esperados, disminuyendo así el daño que ocasionan o aprovechando sus beneficios.

La segunda vía supone un elemento clave para la investigación, dado que es aquí donde se ubica REDD+. Se hace referencia a la “mitigación”, la cual busca desarrollar medidas para reducir directamente el nivel de emisiones, además de preservar y mejorar los sumideros y reservorios de GEI. Los objetivos de la mitigación están directamente vinculados a los cinco objetivos de REDD+; gestión forestal sostenible, reducción de las emisiones por deforestación, reducción de la degradación forestal, conservación de los stocks de carbono forestal y aumento de los stocks de carbono forestal. Esto es absolutamente lógico dado que el sector forestal junto con el industrial es posiblemente donde mayores acciones de mitigación puedan ser desarrolladas.

Los principios recientemente mencionados, así como las acciones de “adaptación” y “mitigación” son desarrollados en la Convención dependiendo de la ubicación de los países en las negociaciones. Dicha ubicación puede definirse de acuerdo a la estructura de anexos de la Convención, dividiendo a los países en anexo I, anexo II y no anexo I.

Los países anexo I son un grupo de cuarenta y tres países desarrollados y economías en transición. Estas economías en “transición” son las ex repúblicas socialistas que al momento de firmar la Convención se encontraban transitando el camino hacia una economía de mercado. Mientras que los países Anexo II son un subgrupo de países desarrollados que no incluye a las economías en transición. Según la Convención, los Estados del Anexo I deben tomar la iniciativa para la reducción de emisiones y presentar informes con mayor periodicidad. Los países del Anexo II deben, además, proporcionar recursos financieros a los países en desarrollo para actividades de mitigación y adaptación, así como transferir tecnologías que sirvan al cumplimiento de los objetivos planteados.

Los denominados Países no anexo I son los Estados en desarrollo (PED) que no figuran en los anexos I y II de la Convención y que, por ende, presentan informes con menor asiduidad que los países desarrollados y son candidatos a recibir medios de implementación por parte de los países desarrollados. Mucho se ha debatido respecto a la actualidad de estas categorías, donde un país como China, principal emisor de GEIs sigue siendo considerado como no anexo I. Tanto Argentina, Brasil como Bolivia forman parte de países no anexo I grupo de países.

Uno de los compromisos de todas las Partes, bajo la Convención, es presentar “Comunicaciones Nacionales” (NCs). Las cuales se componen de inventarios nacionales de GEI y de la entrega de reportes regulares a la COP sobre información relacionada a la implementación de la Convención. En estos documentos, los países brindan información sobre el cambio climático a nivel nacional, las vulnerabilidades y medidas de adaptación, medidas de mitigación, la construcción de capacidades, necesidades tecnológicas y otros aportes de relevancia. Los inventarios forestales

nacionales y los estudios sobre las emisiones como consecuencia de la deforestación y el cambio en el uso de los suelos forman parte de estos inventarios nacionales.

Los países no Anexo I poseen una amplia flexibilidad a la hora de presentar estos documentos. Argentina ha presentado tres NCs desde la firma de la Convención, en 1997, 2008 y 2015. Brasil, también lo ha realizado en tres ocasiones, siendo la última la del año 2016. Bolivia ha cumplido este compromiso dos veces (2000 y 2009). Si bien la frecuencia con la que estos países presentan sus comunicaciones nacionales podría parecer reducida, no escapan al común denominador de su grupo. Tan solo un país no anexo 1, México, ha presentado su NCs en más de tres ocasiones.

Las NCs constituyen el primer paso de un largo camino hacia las acciones de mitigación y adaptación frente al cambio climático. Ahora bien, en dos décadas de negociaciones climáticas, se han desarrollado una serie de mecanismos adicionales procurando igualar las responsabilidades de reporte y comunicación de los países desarrollados y en desarrollo. Si bien, estos siguen siendo diferenciados, la sección de transparencia del Acuerdo de París presupone un marco unificado con mayor flexibilidad para los países en desarrollo, cuyas condiciones siguen bajo negociación.

En cuanto a los documentos de implementación de la Convención, en diciembre de 1997, la CMNUCC dio un nuevo paso en su proceso evolutivo; con la firma del Protocolo de Kioto (PK). En el momento de la firma de la CMNUCC, los gobiernos sabían que los compromisos iniciales eran insuficientes para hacer frente al cambio climático, por lo que resultaba primordial consolidarlos. No obstante la firma de más de ochenta y cuatro países del PK tuvo dificultades para cristalizar en esfuerzos reales por parte de los Estados desarrollados. El Plan de Acción de Buenos Aires adoptado en la COP 4 promueve que se trabaje, entre otras cosas, en los preparativos para el cumplimiento del Protocolo. Sin embargo y pese a los Acuerdos de Marrakech de 2001 la entrada en vigor del PK no se concretó hasta 2005.

Los aspectos fundamentales del PK están vinculados al hecho de que los Estados desarrollados (Anexo 1) se comprometen al cumplimiento de objetivos individuales y jurídicamente vinculantes. Estos objetivos consisten en una reducción absoluta de las emisiones de GEI de, al menos, el cinco por ciento en el período de compromiso de 2008-2012 con respecto a los niveles de 1990. En este sentido el PK evidencia e implementa el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. El PK involucra a los seis GEI más abundantes en la atmósfera, entre los que se encuentran dióxido de carbono, metano y óxido nitroso.

En cuanto a la cuestión particular de los bosques, el PK establece que los países deben promover la ordenación forestal sostenible y la cooperación en la conservación y el cuidado de los bosques como sumideros y depósitos de GEI, así como deben promover la forestación y la reforestación. Asimismo, se hace hincapié en la importancia de los bosques como parte de inventarios nacionales de emisiones y absorciones de gases de invernadero. El PK invita también a un incremento en la transferencia de tecnología y al apoyo en la acción de adaptación de los países en desarrollo al cambio climático.

El Protocolo de Kioto estipula exigencias específicas diferentes para los países desarrollados y en desarrollo en relación con los bosques. En cuanto a los países en desarrollo busca que promuevan prácticas de ordenación forestal sostenible, formas renovables de energía, forestación y reforestación. Pretende a su vez que se adopten políticas nacionales y se tomen las medidas correspondientes sobre mitigación del

cambio climático estimulando la formación de sumideros y depósitos de gases de invernadero.

Un aspecto del protocolo que resulta fundamental, controvertido y con importante impacto en el sector forestal está dado por la instauración de mecanismos flexibles basados en el mercado, mediante los cuales es posible el comercio de permisos de emisión. Esto se ve posibilitado por el hecho de que los países con metas de reducción de emisiones tienen que cumplirlas principalmente mediante medidas nacionales, es decir reduciendo las emisiones en su propio territorio. Sin embargo pueden cumplir parte de sus metas fomentando procesos de reducción de GEI en países en desarrollo si esto les resulta más rentable. En este sentido podríamos decir que: "Si bien el protocolo consolidó el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, determinó mecanismos de flexibilización que permiten un mercado de emisiones que justamente rompe con el reconocimiento de responsabilidades. Más bien preconiza los viejos procedimientos dados por el principio del contaminador pagador" (Bueno, 2012:50).

Los mecanismos flexibles basados en el mercado incorporados por el Protocolo incluye el Comercio de Derechos de Emisión, el cual permite que los países que tengan unidades de emisión de sobra vendan ese exceso de capacidad a países que sobrepasan sus metas de emisión. El mecanismo de Aplicación Conjunta, por su parte, permite que un país que en virtud del Protocolo se haya comprometido a reducir sus emisiones realice ésta reducción mediante un proyecto de reducción o eliminación de las emisiones de otro Estado Parte del Protocolo y con compromisos de reducción. Entre los proyectos que pueden ser aplicados se encuentran aquellos que implican forestación, reforestación u ordenación forestal.

El último de los mecanismos, el Mecanismo Desarrollo Limpio (MDL), definido en el artículo doce del Protocolo, constituye el elemento más importante para los bosques al interior del PK. Permite a un país que haya asumido el compromiso de reducir o limitar las emisiones poner en práctica proyectos de reducción de las emisiones en países en desarrollo. A través de tales proyectos se pueden conseguir créditos por reducciones certificadas de las emisiones (RCE), cada uno de los cuales equivale a una tonelada de CO₂, que cuenta para el cumplimiento de las metas. La forestación y reforestación son importantes ya que son las únicas actividades de absorción de carbono permitidas. Más allá de lo mencionado el MDL no admite proyectos para reducir la deforestación o la degradación forestal. (Schoene et al, 2005).

El Acuerdo de París alcanzado en diciembre del año 2015 a través de la decisión 1/CP.21 constituyó el último de los grandes hitos de la CMNUCC en la lucha contra el cambio climático. A grandes rasgos se podría decir que el objetivo básico del acuerdo tal como indica en el artículo dos, es mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de dos grados y hasta un grado y medio.

En cuanto a las políticas de mitigación, las cuales constituyen la base para la reducción de la temperatura, el Acuerdo de París mediante su artículo 4 exige alcanzar un pico en la curva de emisiones de GEI tan pronto como sea posible y alentó a las Partes a formular sus Contribuciones a Nivel Nacional para reflejar la "mayor ambición". Para cumplimentar este objetivo la CMNUCC mantendrá un registro público de las contribuciones, que será actualizado y mejorado cada cinco años. El artículo 9 del Acuerdo de París estableció que los países desarrollados continuarán tomando la delantera en la provisión de recursos financieros para los esfuerzos de mitigación del cambio climático.

El acuerdo reconoció, además, el importante papel de los bosques al interior de las políticas de mitigación en consonancia con el creciente interés de la cuestión forestal. Según el AP “Las Partes deberían adoptar medidas para conservar y aumentar, según corresponda, los sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero incluidos los bosques” (Artículo 5, inc. 1). En este sentido Rabadé (2016: sp) sostiene que “Casi ochenta países han identificado el sector forestal para sus Contribuciones Nacionales y un tercio de los líderes mundiales que han asistido a la COP21 han nombrado en su intervenciones a los ecosistemas forestales y han prometido recursos financieros para los planes de acción forestal, entre ellos Alemania, Noruega y Reino Unido, que han comprometido públicamente cinco mil millones de dólares para el periodo 2016-2020”.

Se introdujeron algunas innovaciones relevantes en lo que tiene que ver con la política forestal. A diferencia de su antecesor, el Protocolo de Kioto, el Acuerdo de París le otorgó un rol destacado al sector de usos del suelo, cambios de usos del suelo y bosques (LULUCF). El Acuerdo incluyó un mecanismo de transferencia de emisiones que contiene la deforestación y degradación forestal, lo que constituyó un avance sustancial con respecto al PK. Sin embargo evitó usar palabras como “compensación” y “créditos carbono”, para desligarse así de experiencias pasadas del Protocolo de Kioto como el Mecanismo de Desarrollo Limpio (Cirone y Galarza, 2016).

1.4 Avances en el marco de la declaración de los principios relativos a los bosques

La Declaración de Principios Relativa a los Bosques invita a los Estados a cumplir con una serie de elementos. Asimismo, el documento establece que los recursos y las tierras forestales deberían ser objeto de un ordenamiento sostenible a fin de atender a las necesidades sociales, económicas, ecológicas, culturales y espirituales de las generaciones presentes y futuras. Asimismo, desde la declaración, se hizo especial hincapié en los servicios prestados por los bosques, vitales para la vida humana, la fauna y la flora silvestre. Con la declaración, se buscó fomentar la cooperación internacional, pública y privada, en los campos técnicos y financieros en el ámbito de los bosques. El documento se mostró favorable a proporcionar recursos financieros específicos a los países en desarrollo con importantes zonas forestales que establezcan programas de conservación forestal, rehabilitación, reforestación y repoblación forestal.

El hecho de que el documento final haya adoptado la forma de declaración de principios sin establecer obligaciones vinculantes se debió a que las negociaciones se complicaron por el choque de visiones especialmente entre algunos países en desarrollo y países desarrollados.

Siguiendo a Baquedano (1992) podríamos decir que la idea de un acuerdo jurídicamente vinculante fue promovida con insistencia por EEUU, en contraposición a la postura sustentada en el contexto de la negociación del Convenio sobre Diversidad Biológica, el cual se opuso a ratificar. Durante la cumbre, EEUU buscó que los bosques sean considerados recursos globales por su papel en la regulación del clima y su riqueza biológica. Sin embargo no mostró un compromiso sólido en el aporte de fondos para la conservación de las reservas forestales más allá de la promesa de aportar ciento cincuenta millones de dólares para la preservación y reforestación del planeta. En la posición norteamericana, dichos fondos, debían ser canalizados mediante el Global Environment Facility (GEF), administrado por el Banco Mundial. Los países en desarrollo, por su parte, pretendían un fondo separado del GEF, que

reconozca la soberanía exclusiva sobre sus riquezas naturales. Los países en desarrollo sostuvieron que las decisiones sobre los préstamos otorgados por el Banco Mundial a través del GEF no eran lo suficientemente democráticas por no dar relevancia a sus opiniones sobre los recursos naturales.

Como observa Ruiz de Elvira (1992), varios países en desarrollo y fundamentalmente el anfitrión de la cumbre, Brasil, junto con el Grupo de los 77 más China rechazaron las proposiciones de Estados Unidos interpretadas como vigilancia internacional de los bosques y fijación de límites para el proceso de deforestación. Los países poseedores de las principales masas forestales del planeta se negaban a aceptar cualquier tipo de injerencia y limitación en la toma de decisiones sobre sus recursos forestales. Entendiendo, en tal sentido, que los países en desarrollo se negaban a pagar los costos del cambio climático retrasando su desarrollo.

Este choque se profundizó debido a la dependencia de las economías en desarrollo, fundamentalmente en sus sectores exportadores, del cambio de los usos de los suelos y la destrucción de las masas forestales como motor de crecimiento. El comercio de productos forestales ha constituido también para los países en desarrollo un elemento central y una fuente de ingreso para los países con grandes selvas tropicales. En el caso brasileño, este patrón de destrucción de los recursos boscosos del amazonas se observó no solo en el año de celebración de la cumbre, donde en Brasil se perdieron trece mil setecientos ochenta y seis KM², sino a lo largo de toda la década de los 90 donde expandió sus fronteras productivas a costa de la destrucción de más de 175.000 KM² de bosque nativo (Base INPE, 2012).

Finalmente, el documento adoptado plasmó la postura defensiva de los países en desarrollo, reafirmó la soberanía del Estado sobre sus recursos forestales y el derecho casi ilimitado de comerciar a escala internacional los productos derivados con el compromiso de proteger las riquezas de los bosques. Esto quedó expresado de forma manifiesta en el segundo principio de la declaración, donde se manifestó que “Los Estados tienen el derecho soberano e inalienable de proceder a la utilización, la ordenación y el desarrollo de sus bosques de conformidad con sus necesidades de desarrollo y su grado de desarrollo socioeconómico y sobre la base de una política nacional compatible con el desarrollo sostenible y la legislación, incluida la conversión de las zonas boscosas para otros usos en el contexto del plan general de desarrollo socioeconómico y sobre la base de una política racional de uso de la tierra (Principios Relativos a los Bosques, 1992). Esta pugna entre los países desarrollados y los países en desarrollo relativo a las masas forestales continúa estando presente, y constituye parte de la herencia con la que el Programa REDD primero y luego REDD+, contó para operar.

Si bien los Principios Relativos a los Bosques carecen de fuerza jurídica obligatoria, adquieren gran relevancia en virtud de su íntima relación con el Convenio sobre la Diversidad Biológica y por el hecho de suponer la primera aproximación internacional consensuada a la problemática.

La Declaración de Principios Relativa a los Bosques sentó el puntapié para que posteriormente se celebraran numerosas reuniones internacionales y se crearan diversos procesos sobre la temática. Por ejemplo, en 1994, se creó en Ginebra, Suiza, el Proceso de Montreal, un Grupo de trabajo sobre criterios e indicadores para la conservación y ordenación sostenible de bosques de zonas templadas y boreales. El Proceso de Montreal estaba conformado por doce países, Argentina entre ellos. Según el Primer informe forestal general del Proceso de Montreal (2003) en conjunto, estos países poseen 90% de los bosques templados y boreales y el 70% de todos los

bosques, y representan el 45% del comercio mundial en productos forestales. En el año 1995 los países del proceso realizaron la Declaración de Santiago, donde manifestaban siete criterios para el manejo sostenible de los bosques (Proceso-Montreal, 2003). Particularmente interesante resulta el criterio sobre Mantenimiento de la contribución de los bosques al ciclo global del carbono. Esto podría ser un indicador del incremento de interés por el rol que los bosques tienen en la problemática del cambio climático.

1.5 Avances en el marco del Convenio sobre Biodiversidad Biológica

En 1992, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que ya venía siendo trabajado con anterioridad, quedó abierto a la firma de los Estados en la Cumbre de la Tierra. Consiguió una amplia adhesión que lo llevo a su entrada en vigor tan solo un año después. Hoy día forman parte de él más de 196 Estados (Argentina, Bolivia y Brasil, entre ellos).

La toma de decisiones al interior del Convenio se estructura, de forma similar a la CMNUCC, en base a las Conferencias de las Partes (COP). El convenio cuenta con un Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico (OSACTT o SBSTA, por sus siglas en inglés). Es un comité integrado por los representantes de los gobiernos miembros, que brinda asesoramiento técnico y propone las problemáticas a ser tratadas en las COP. Tanto Argentina como Brasil han sido sede de reuniones de las Partes (Buenos Aires en 1996 y Brasilia en 2006, respectivamente).

A nivel nacional, el principal instrumento de implementación son las Estrategias y Planes de Acción Nacionales en Materia de Diversidad Biológica (EPANDB). El Convenio pide a los Estados parte que preparen una EPANDB y que se aseguren de integrarla a la planificación y las actividades de todos los sectores cuyas actividades pueden tener un impacto sobre la diversidad biológica. Bolivia y Argentina han presentado sus Estrategias Nacionales en Materia de Diversidad Biológica en una ocasión (2001 y 2003 respectivamente). Brasil, por su parte, ha presentado una EPANDB en el año 2002, la cual ha sido actualizada en 2006 y 2016.

El Convenio resalta la multiplicidad de bienes y servicios prestados por los ecosistemas, entre ellos especialmente el rol de los bosques. El convenio reconoce que si bien la pérdida de especies es un aspecto sumamente preocupante, la amenaza más grave a la diversidad biológica es la fragmentación, degradación y la pérdida directa de los bosques, humedales, arrecifes de coral y otros ecosistemas. Tal como resalta el documento de la Secretaria de la Convención sobre Diversidad Biológica (*Sustaining life on Earth*, 2000) si bien los bosques albergan gran parte de la diversidad biológica conocida en la Tierra, cerca del 45% de las masas boscosas nativas han desaparecido como resultado de la deforestación. Se resalta que a pesar de cierta reforestación, los bosques de todo el mundo se siguen reduciendo rápidamente, especialmente en los trópicos. El documento reconoce también el preocupante impacto del accionar humano y la directa vinculación entre la destrucción de los ecosistemas y el cambio climático.

El Convenio se ha mostrado muy activo, siendo muy prolífico en cuanto a la toma de decisiones sobre conservación y recuperación de la diversidad forestal. Ya desde la primera COP en 1994, el OSACTT recomendó a las Partes realizar aportes al GIB (Grupo Intergubernamental de Bosques). En la COP 3 desarrollada en Buenos Aires, en 1996, se encargó al OSACTT que propusiera su opinión científica, técnica y tecnológica sobre la diversidad biológica forestal centrándose en primer término en la

elaboración de criterios e indicadores para la conservación de la diversidad biológica. Analizando, además, las maneras en las que las actividades de los seres humanos, en particular las prácticas de ordenación forestal, influyen en la diversidad biológica y en la evaluación de los medios para minimizar o mitigar las influencias negativas (12/CP.3, 1996). Se fueron trazando a partir de ésta reunión los esbozos de un Programa sobre Diversidad Biológica Forestal, ampliado y fortalecido en las sucesivas Conferencias de Partes.

En 1998 (CP 5) se estableció un Grupo Especial de Expertos Técnicos sobre Diversidad Biológica Forestal para que asesore sobre programas científicos y cooperación internacional en investigación y desarrollo. Tiene como otro objetivo prioritario realizar un examen de la información disponible sobre la situación, tendencias y amenazas a la diversidad biológica forestal y la identificación de opciones, sugiriendo medidas prioritarias para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica forestal (4/CP.5). Ya en la COP 9 (2008) esta perspectiva fue ampliada haciendo hincapié en el rol clave de la deforestación como parte del cambio climático.

La visión de los Estados miembros con respecto al Convenio se plasma mediante planes estratégicos que son actualizados progresivamente. Actualmente nos encontramos en el marco del Plan Estratégico 2011-2020. El plan fue incorporado mediante la decisión 2/CP.10 adoptada en octubre de 2010 en Nagoya, Japón. La misión del nuevo plan es la de “tomar medidas efectivas y urgentes para detener la pérdida de diversidad biológica a fin de asegurar que, para 2020, los ecosistemas tengan capacidad de recuperación y sigan suministrando servicios esenciales, asegurando de este modo la variedad de la vida del planeta y contribuyendo al bienestar humano y a la erradicación de la pobreza” (2/CP.10, 2010).

El plan consta de cinco objetivos estratégicos que deben ser desarrollados por los Estados Parte:

- Abordar las causas subyacentes de la pérdida de la diversidad biológica mediante la incorporación de la diversidad biológica en todos los ámbitos gubernamentales y de la sociedad.
- Reducir las presiones directas sobre la diversidad biológica promoviendo la utilización sostenible de estos.
- Mejorar la situación de la diversidad biológica salvaguardando los ecosistemas, las especies y la diversidad genética.
- Aumentar los beneficios de la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas para todos.
- Mejorar la aplicación a través de la planificación participativa, la gestión de los conocimientos y la creación de capacidad.

El plan incorpora lo que se ha dado en llamar las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica, estas suponen principalmente un abordaje más claro de los objetivos estratégicos a ser cumplimentados por los Estados. Todas las metas se encuentran vinculadas con las masas forestales por ser estas hábitat de miles de especies y por proporcionar servicios ecosistémicos fundamentales para el hombre. Sin embargo me centrare solo en algunas de ellas.

Una de las metas de Aichi busca para 2020, la reducción por lo menos a la mitad y, donde resulte factible, hasta un valor cercano a cero, del ritmo de pérdida de

todos los hábitats naturales, incluidos los bosques, reduciendo de manera significativa la degradación y fragmentación.

Otra de las metas procura que para 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de las aguas interiores y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente las que revisten particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se encuentren conservadas por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados.

Acorde a otra de las metas para 2020, se deberá incrementar la capacidad de recuperación de los ecosistemas y la contribución de la diversidad biológica a las reservas de carbono, mediante la conservación y la restauración, incluida la restauración de por lo menos el quince por ciento de los ecosistemas degradados, contribuyendo así a la mitigación del cambio climático y a la adaptación a este, así como a la lucha contra la desertificación.

La última de las metas mencionadas busca que para 2015, cada Estado Parte haya elaborado, adoptado como un instrumento de política, y comenzado a poner en práctica una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de diversidad biológica eficaces, participativos y actualizados. Aspecto este último que resulta de suma relevancia a la hora de la planificación y gestión de políticas nacionales que reflejen los aspectos tratados en el CDB. A siete años de la puesta en marcha de las metas de Aichi y a tan solo tres años de 2020 tanto Argentina como Bolivia no han presentado aún sus planes de acción nacionales actualizados.

No obstante la gran relevancia de las metas, el aspecto más importante de la COP 10 está relacionado con la decisión 33/CP.10 sobre diversidad biológica y cambio climático. Para el año 2010, el mecanismo REDD+ ya se encontraba en pleno funcionamiento, por lo que se invitó a las Partes y a otros gobiernos a aumentar los beneficios de la reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques y a evitar sus impactos negativos para la diversidad biológica y otras actividades de ordenación sostenible de la tierra y conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.

El Convenio buscó en esta Conferencia de Partes acercar posiciones con REDD+. Se incentiva a los Estados a que desarrollen las salvaguardias pertinentes para la diversidad biológica, sin prejuzgar ninguna decisión futura adoptada en el contexto de la CMNUCC, con el objetivo de que las medidas de REDD+ sean coherentes con los objetivos del CDB. Buscando la identificación de indicadores para evaluar la contribución de REDD+ a la obtención de dichos objetivos y la evaluación de posibles mecanismos para vigilar las repercusiones en la diversidad biológica de REDD+ y demás enfoques basados en los ecosistemas para la mitigación del cambio climático.

En la decisión 33/CP.10 también se solicitó al Secretario Ejecutivo que incluya consideraciones relativas a la diversidad biológica relacionadas con REDD+. Así como las recomendaciones del Taller mundial de expertos sobre beneficios para la diversidad biológica de la reducción de emisiones producidas por deforestación y degradación de los bosques en los países en desarrollo. Se hizo hincapié además en acercar una propuesta a las secretarías de la CMNUCC y de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación para preparar actividades conjuntas entre las tres convenciones de Río.

El Convenio fue así profundizando sus lazos con otros mecanismos que tenían entre sus función la protección de las masas boscosas. Se buscó un trabajo conjunto con CMNUCC, FAO y el Grupo Intergubernamental sobre bosques. Las Partes firmantes fueron abordando diversas problemáticas relacionadas con los bosques y la biodiversidad tales como las cuestiones de género, la relación entre los bosques y las comunidades nativas, el desarrollo y aprovechamiento sustentable de las áreas boscosas.

1.6 Avances en el marco de la Agenda 21

La Agenda 21 involucró un plan de acción que incluye a todos los sectores y grupos de actores relacionados con el ambiente y desarrollo sostenible. El Programa 21 abarca 115 áreas programáticas y dispuso recursos financieros adicionales para que los países en desarrollo pudieran aplicar las decisiones adoptadas en la Cumbre de la Tierra.

El Capítulo once de la agenda, titulado: “Medidas contra la deforestación”, se encuentra consagrado en exclusiva a los aspectos forestales. Abarcando éste capítulo todas las prioridades del sector a través de cuatro áreas programáticas. En las mismas se abordó; el “mantenimiento de las múltiples funciones de todos los tipos de bosques, tierras forestales y regiones forestales”; se buscó “Aumentar la protección, ordenación sostenible y conservación de todos los bosques y aumento de la cubierta vegetal en tierras degradadas mediante la rehabilitación, la siembra de árboles, la reforestación y otras técnicas de restauración de tierras”; se intentó “Promover métodos eficaces de aprovechamiento y evaluación para recuperar el valor integro de los bienes y servicios derivados de los bosques, las tierras forestales y las regiones forestadas”; finalmente se afrontó el “Establecimiento o fortalecimiento de la capacidad para la planificación, la evaluación y la observación sistemática de los bosques y de los programas, perspectivas y actividades conexas, incluido el comercio y las operaciones comerciales”¹⁰ (Cap. 11, Agenda 21, 1992).

La versión original del Capítulo once contenía una quinta área de programa titulada «Cooperación internacional y regional», que incluía actividades como el fortalecimiento del Programa de Acción Forestal Tropical (PAFT), la creación de un «fondo verde», la promoción de la investigación forestal internacional y la negociación internacional de acuerdos forestales. No obstante, el Comité Preparatorio decidió distribuir los elementos de esta área entre las otras cuatro áreas de programas. El hecho de que la cooperación internacional y regional ya no sea un área separada podría considerarse deplorable, pues afecta mecanismos de cooperación existente o potenciales que abarcan toda la gama de asuntos forestales (Lanly, 1992).

¹⁰ El capítulo once abarcó un amplio espectro de cuestiones mediante sus áreas programáticas. Se buscó reforzar las instituciones nacionales que se ocupan de cuestiones forestales, asegurando eficazmente el aprovechamiento y la producción sostenibles de los bienes y servicios forestales. Se prestó atención a su vez al restablecimiento del equilibrio ecológico y al aumento de la contribución de los bosques en el bienestar humano, resaltando la contribución ecológica, biológica, climática, sociocultural y económica de los recursos forestales. Además, se atendieron los aspectos vinculados a la transformación y comercialización de productos forestales, promoviendo la utilización eficiente, racional y sostenible de todos los tipos de bosques y de vegetación mediante el desarrollo de industrias eficientes. Como últimas propuestas a destacar se podría mencionar la idea de elaborar y adoptar programas nacionales para contabilizar el valor económico y no económico de los bosques.

Además del capítulo once, la agenda 21 contiene aspectos y actividades relacionadas con los bosques en otros capítulos. Se podrían mencionar el capítulo doce “Gestión de los ecosistemas frágiles: desarrollo sostenible de las zonas de montaña”, el capítulo catorce “Fomento del desarrollo agrícola y rural sostenible”, el quince “Conservación de la diversidad biológica” y Principalmente el capítulo nueve titulado “Protección de la atmósfera”. Se promueve en este último capítulo el rol de los bosques como parte de la lucha contra el cambio climático incentivando las prácticas ecológicamente racionales de utilización de la tierra. Fomentando el aprovechamiento sostenible y la cooperación en la conservación y el perfeccionamiento, según proceda, de los sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero, en particular de la biomasa, los bosques y los océanos.

El desarrollo y puesta en marcha de la agenda no estuvo exento de problemas. Donde las cuestiones financieras aparecieron nuevamente como el principal foco de problemas. Las discusiones en torno a los recursos financieros necesarias para alcanzar las metas de la CNUMAD fueron particularmente difíciles. El costo de ejecutar el Programa 21 fue calculado en seiscientos veinticinco mil millones de dólares anuales promedio para el período 1993/2000, de los cuales se estimó que ciento veinticinco mil millones de dólares serían fondos internacionales con un alto componente en donación (Lanly, 1992).

El principal logro de la Agenda 21 estuvo dado por la capacidad de ofrecer un inventario global de temas fundamentales para el desarrollo sustentable y el medioambiente, proponiendo a su vez programas de acción para enfrentar los desafíos.

El programa 21 ha tenido un estrecho seguimiento sufriendo ajustes, revisiones y siendo complementado por otros documentos con periodicidad, por ejemplo, la Conferencia denominada Río+5 celebrada en 1997. Posteriormente con la adopción de una agenda complementaria denominada Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), vinculada a la Declaración del Milenio, con énfasis particular en las políticas de globalización y en la erradicación de la pobreza y el hambre en el año 2000. Tan solo dos años después, la Agenda 21 fue revisada en la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo. En el mismo sentido, durante el año 2016 se pusieron en marcha los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) con la idea de orientar las políticas y financiación del PNUD durante los próximos quince años.

1.7 La Asamblea General de ONU y sus programas sobre bosques

Tanto la Declaración de Principios Relativa a los Bosques, como la Agenda 21, la CDB y las actividades desarrolladas por la CMNUCC llevaron a un incremento por parte de los Estados del interés generado por los bosques dentro de la dinámica del cambio climático. Supusieron el puntapié para una serie de iniciativas que fueron conformando y dotando de dinamismo propio a la cuestión de los bosques. En base a éstas, los Estados en conjunción, con diversos actores, fueron desarrollando redes de gobernanza buscando luchar con las dificultades y las características propias de la problemática.

Dentro del entramado de las mencionadas redes, es importante destacar el papel y las contribuciones desarrolladas por el Panel Intergubernamental de Bosques (PIB). Este surgió en 1995 a propuesta de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (CDS) por un periodo de dos años con el objetivo de continuar el dialogo forestal iniciado en la Cumbre de la Tierra tres años antes. Poseía un programa de trabajo que envolvía varios asuntos complejos y políticamente sensibles

como ser la cuestión forestal y las disputas que habían llevado a un tratamiento jurídicamente no vinculante de la cuestión.

Su plan de acción incluía la cooperación internacional en asistencia financiera y transferencia de tecnología, investigación científica, valoración forestal y el desarrollo de criterios e indicadores para el manejo forestal sostenible. El comercio de productos forestales y servicios era otra de las cuentas pendientes a resolver. Además de abordar los mencionados puntos problemáticos sus miras estaban puestas en implantar los Principios Relativo a los Bosques y el capítulo once de la Agenda 21. El PIB buscó plantear propuestas de acción para el manejo forestal sostenible dirigidas a Estados, Organizaciones Internacionales y actores privados (ONU-DAES, s.f.).

En 1997 el panel puso a consideración de la Asamblea General (AG) de ONU más de un centenar de propuestas. Sin embargo frente a la cantidad de aspectos difíciles de resolver y que suscitaban fuertes controversias, la AG recomendó la continuación del diálogo intergubernamental sobre bosques dejando muchas propuestas en suspenso. Este conjunto de iniciativas sin duda fue dando cuerpo a la estructura internacional en la cuestión forestal y ciertos elementos trabajados por el PIB servirían de borrador para sentar, ya al interior de CMNUCC, las bases de REDD+.

El diálogo sobre la política intergubernamental y las propuestas de acción del PIB estimularon un número de iniciativas y actividades alrededor del mundo. Incluyendo la Cumbre de la Tierra + 5, el Comité de Montes de la FAO (COFO); el Consejo Internacional de Maderas Tropicales; la Cuarta Comisión de Partes de la Convención de Diversidad Biológica y el Programa de Acción en Bosques del Grupo-8 de Birmingham.

En consonancia con las recomendaciones de la AG sobre la continuación del diálogo sobre la problemática forestal iniciado por el PIB, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de ONU estableció de forma Ad-Hoc el Foro Intergubernamental de Bosques (FIB) con la idea de continuar y profundizar las tareas del PIB tales como revisión, monitoreo e informes de progreso en el manejo, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques. Se debía tener especial consideración de los asuntos pendientes y otros asuntos resultantes de los elementos de los programas del proceso del PIB con miras a la creación de un mecanismo jurídicamente vinculante para los Estados.

Con este objetivo como horizonte en 2006, en su sexta sesión, el FIB acordó cuatro objetivos forestales mundiales compartidos. En primer lugar revertir la pérdida de cubierta forestal en todo el mundo a través de la gestión forestal sostenible, restauración, forestación, reforestación y disminución de la degradación forestal. En segundo lugar figuró destacar los beneficios económicos, sociales y ambientales provenientes de los bosques (servicios ecosistémicos). Como tercer objetivo se propuso aumentar significativamente el área de bosques gestionados sosteniblemente, incluidos los protegidos, y aumentar la proporción de productos forestales obtenidos de bosques gestionados sosteniblemente. Por último se propuso revertir la disminución en ayuda oficial al desarrollo para gestión forestal sostenible, entendiendo que la misma es el único camino mediante el cual los países en vías de desarrollo pueden desarrollar planes y políticas forestales exitosas.

Sin duda, tanto el PIB como FIB supusieron un avance en el abordaje de las cuestiones forestales. Sus intentos de cristalizar el capítulo once de la Agenda 21 y la

Declaración de Principios Relativa a los Bosques marcarían en gran parte el camino a seguido por la CMNUCC y el mecanismo REDD+ en los años siguientes.

1.8 Camino a REDD+

Como da cuenta el capítulo, la gobernanza en materia forestal es sumamente compleja. Más allá de esta complejidad, la creciente preocupación por la temática de los bosques como parte del cambio climático fue valorizando año tras año una agenda propia, tanto en las deliberaciones al interior de la CMNUCC como por fuera de ella. Si bien, en sus comienzos, la cuestión forestal era abordada como algo marginal, desconectado incluso de la dinámica del cambio climático, este vínculo fue ganando peso a lo largo de los años.

El choque de visiones entre los Estados en desarrollo y los desarrollados ha marcado la evolución de la problemática. No obstante a pesar de las reticencias que han dificultado la consecución de un documento vinculante, que exija a los países tomar medidas contra la continua pérdida de masa forestal y el gran nivel de emisiones de GEI del sector, se han ido estableciendo progresivamente los cimientos de un mecanismo para revertir esta tendencia.

A partir de los documentos emanados de la Cumbre de la Tierra y de los sucesivos foros en el marco de Naciones Unidas se ha ido potenciando y fortaleciendo lo que hoy constituye un mecanismo clave de las políticas de mitigación contra el cambio climático. Todos los documentos y foros han contribuido a este debate. A partir de la experiencia acumulada y frente a la necesidad de prevalecer ante los desafíos cada vez mayores planteados por el cambio climático es que a que a partir de 2005 surgió la idea de establecer un mecanismo mundial para la reducción de las emisiones procedentes de la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo.

Esta idea desembocó en una segunda generación de instrumentos para el cambio climático surgidos después del Protocolo de Kioto. Estos mecanismos están destinados a fomentar las transformaciones hacia sociedades con bajas emisiones de carbono y resilientes que contribuyan a la causa del cambio climático de manera más resuelta. REDD+ emerge al interior de estos como el más paradigmático. (Garí, 2013).

Así fue como en la COP 11, celebrada en 2005, los gobiernos de Costa Rica y Papua Nueva Guinea presentaron el borrador de una propuesta que buscaba incluir la iniciativa de reducción de las emisiones procedentes de la deforestación (RED) en la agenda de negociaciones sobre el clima. Esto supuso un cambio en la cuestión forestal al interior de la CMNUCC y marcó el punto de partida de lo que hoy es el mecanismo REDD+.

Capítulo 2: El proceso de negociaciones de REDD+ en la CMNUCC

La idea de establecer un mecanismo mundial para la reducción de las emisiones procedentes de la deforestación y degradación forestal en los países en desarrollo fue ganando impulso progresivamente en las deliberaciones de la CMNUCC. El segundo capítulo examina precisamente el desarrollo del proceso de negociaciones de REDD+ en la CMNUCC, esto permite tener una más clara aproximación y comprensión del papel jugado por el mecanismo en la adaptación y mitigación del cambio climático y cómo éste ha evolucionado progresivamente en las Conferencias de las Partes. La CMNUCC ha ido adoptando numerosas decisiones que han permitido proyectar el alcance global del mecanismo. Las CP han definido con sus decisiones un conjunto de normas y han proporcionado orientaciones metodológicas para la operacionalización de REDD+.

La evolución del mecanismo se aborda teniendo en cuenta cada uno de los elementos que lo componen y como estos han ido perfeccionando e incorporando nuevas funciones a raíz no solo de las iniciativas de las Partes sino también de aquellos que han mirado al mecanismo con profunda desconfianza. Desde el año 2007, las Partes de la Convención han publicado periódicamente orientaciones sobre REDD+ las cuales han permitido la continua evolución y perfeccionamiento del mecanismo. El Plan de Acción de Bali, los Acuerdos de Cancún y el Marco de Varsovia sobre REDD+ son algunos de los hitos mediante los cuales se van construyendo las herramientas con las que cuenta hoy REDD+.

En su lucha contra el cambio climático antropogénico, la CMNUCC viene desarrollando actividades de adaptación y de mitigación. REDD+ constituye un mecanismo de mitigación, donde se adoptan medidas para estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, en este caso en el sector forestal. Lo que se busca es dar impulso a un modelo de desarrollo bajos en carbono modificando los patrones de producción de consumo desmesurado de recursos.

REDD+ y la implementación de sus iniciativas puede ser mirada desde distintas ópticas. Por un lado, quienes comulgan con el mecanismo sostienen que este es capaz de mantener y recuperar la biodiversidad de numerosos ecosistemas y que es fundamental para los servicios ecosistémicos básicos brindados por los bosques. Contribuye a su vez a mejorar la gobernanza forestal y brinda la posibilidad a las comunidades locales de participar en la toma de decisiones y mejorar su calidad de vida. En este sentido desde el PNUMA se ha expresado que “Las negociaciones internacionales y nacionales de un régimen REDD+ pueden ser la mejor oportunidad actual para facilitar la transición hacia una economía verde para la silvicultura” (PNUMA, 2011: 7).

Por otro lado las tareas realizadas en la CMNUCC con respecto a REDD+ no se encuentran exentas de cuestionamientos por parte de ONG y comunidades locales. En muchos casos estos actores han buscado enriquecer las discusiones dentro del marco que brinda REDD+ sin alejarse de los pilares básicos del mismo. En cambio otros optaron por proponer mecanismos alternativos con enfoques completamente distintos. Cuestiones como las salvaguardas y el financiamiento han emergido desde 2007 como los aspectos más criticables y ríspidos del esquema REDD+.

2.1. REDD y REDD+

En la Conferencia de las Partes 11, celebrada en el año 2005 en Montreal se presentó la propuesta para incluir la iniciativa de reducción de las emisiones procedentes de la deforestación (RED) en la agenda de las negociaciones sobre el clima. Durante la misma conferencia se alcanzó un acuerdo sobre las definiciones de determinados términos importantes, tales como forestación¹¹, reforestación¹² y deforestación¹³.

Hasta el año 2007, REDD únicamente incluía dos actividades, las emisiones procedentes de la deforestación y la degradación forestal en países en desarrollo. Por la primera de las actividades debe entenderse la ralentización o inversión de la conversión producida por las actividades humanas directas, dando lugar a un incremento de la cobertura vegetal. La segunda de las actividades iniciales está relacionada con la pérdida directa de reservas forestales de carbono por actividad humana, que no cumple los requisitos establecidos en la definición de deforestación. Para poner en práctica esta definición es necesario especificar los umbrales de pérdida de carbono y la superficie mínima afectada. En términos de variación de las reservas de carbono, la degradación representa, por lo tanto, una disminución antropogénica de las reservas, de forma que el nivel de la cobertura vegetal siga superando el umbral de la definición del concepto de bosque y no se produzca un cambio en el uso de la tierra (ONU-REDD, 2015).

En el marco del Plan de Acción de Bali, adoptado en la 13ª Conferencia de las Partes de CMNUCC se iniciaron formalmente las negociaciones para proporcionar normativas e incentivos para la reducción de las emisiones procedentes de la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo, así como para apoyar la conservación y la gestión sostenible de los bosques y el incremento de las reservas de carbono de estos en los países en desarrollo, es decir brindar un marco de acción para las actividades que representan el +.

A partir de la 16 COP de Cancún en el año 2010 se alcanzaron los “Acuerdos de Cancún”. Estos incorporaron las actividades que aportan el plus. Por un lado, se incorporó como actividad la conservación de los stocks forestales de carbón, la cual puede entenderse como la conservación de los bosques, sus reservorios de carbono y su capacidad para capturar y almacenar carbono. Por otro, se añadió el manejo sustentable de los bosques, entendido como la gestión de las áreas forestales designadas para la producción de madera buscando un equilibrio entre los objetivos sociales, económicos y ecológicos manteniendo o mejorando los reservorios de carbono. Finalmente la tercera actividad agregada fue el incremento de las reservas forestales de carbón, buscando la creación o mejora de los reservorios de carbono y su capacidad para capturar y almacenar carbono, incluyendo la recuperación de bosques degradados y la reforestación.

¹¹ Se definió la forestación como la conversión por actividad humana directa de tierras que carecieron de bosque durante un periodo mínimo de 50 años en tierras forestales mediante plantación, siembra o fomento antropogénico de semilleros naturales (Decisión 16/CMP.1:5).

¹² Se definió por reforestación a la conversión, por actividad humana directa de tierras no forestales en tierras forestales mediante plantación, siembra o fomento antropogénico de semilleros naturales en terrenos donde antiguamente hubo bosques, pero que actualmente están deforestados (Decisión 16/CMP.1:5).

¹³ Por deforestación debe entenderse la conversión, por actividad humana directa, de tierras forestales en tierras no forestales (Decisión 16/CMP.1:5).

Las cinco actividades del programa REDD+ abarcan, de esta forma, la reducción de las emisiones, el aumento de los índices de captura de emisiones y el mantenimiento de las reservas forestales existentes.

2.2. Un enfoque por fases

Mediante la decisión 1/CP.16 la CMNUCC definió los requisitos clave para que los Estados puedan tanto desarrollar el mecanismo exitosamente como acceder a los pagos basados en resultados y al financiamiento *ex ante*. Los cuatro elementos son el desarrollo de la Estrategia Nacional (EN) o Plan de Acción (PA), un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques (SNMB), el establecimiento de Niveles de Referencia Forestales (NRF) y finalmente un Sistema de Información de Salvaguardas (SIS). Se podría decir que estos cuatro elementos constituyen la columna vertebral de REDD+.

Si bien los Estados poseen gran flexibilidad para el desarrollo de los elementos, entendiendo que la implementación y puesta en funcionamiento de éstos supone grandes desafíos a nivel técnico y procedimental, las Partes acordaron que la puesta en práctica del mecanismo se desarrollaría en tres fases. De hecho en el párrafo 74 de la mencionada decisión 1/CP.16 se estipula que las medidas que emprendan las Partes “deberían llevarse a la práctica por etapas, comenzando por la elaboración de estrategias o planes de acción, políticas y medidas nacionales y la realización de actividades de fomento de la capacidad, siguiendo con la aplicación de las políticas y medidas nacionales y las estrategias o planes de acción nacionales, que podrían entrañar nuevas actividades de fomento de la capacidad, desarrollo y transferencia de tecnología y demostración basada en los resultados, y pasando luego a la ejecución de medidas basadas en los resultados que deberían ser objeto de la debida medición, notificación y verificación”.

Por consiguiente, de la decisión 1/CP.16 se desprenden tres etapas definidas. La primera de ellas es la Fase de Preparación o Readiness, aquí los Estados diseñan Estrategias Nacionales y Planes de Acción con los actores interesados, desarrollan capacidades para la implementación de REDD+. Trabajan además en políticas y medidas para la implementación del mecanismo y el diseño de actividades demostrativas.

La segunda instancia o Fase de Implementación, consiste en la puesta en práctica de las EN o PA y las políticas y medidas contenidas en estos. Se requiere continuar fortaleciendo las capacidades, y desarrollar las tecnologías y elementos técnicos como SIS, SNMB, NRF. Esta fase puede incluir además actividades demostrativas o pruebas piloto con base en resultados.

La tercera fase tiene que ver con las Acciones Basadas en Resultados. Las acciones REDD+ con base en resultados son apoyadas e implementadas a nivel nacional y los resultados deben ser medidos en su totalidad, reportados y verificados en lo que se conoce como MRV.

Si bien durante las negociaciones de la CMNUCC, los países llegaron a un acuerdo colectivo sobre la importancia de contar con un enfoque interactivo, flexible y de aprendizaje a través de la práctica con respecto a la implementación de REDD+. En la actualidad, sin embargo existe consenso en torno al hecho de que las tres fases pueden superponerse y estar interrelacionadas (ONU-REDD, 2015).

2.3 Drivers: impulsores de la deforestación y degradación forestal

Previo al análisis de la evolución de los elementos que componen REDD+, resulta necesario abordar brevemente la cuestión de los impulsores de la deforestación y degradación forestal (IDDF). Estos constituyen un elemento clave en el análisis de los Estados a la hora de diseñar sus Estrategias Nacionales y Planes de Acción.

Existen drivers o impulsos directos e indirectos. Los directos, por un lado, están vinculados a las actividades antropogénicas con impacto directo sobre la cubierta forestal y las reservas de carbono. Entre los impulsores directos con mayor peso en los Estados analizados podemos mencionar la agricultura a gran escala, la explotación maderera, la expansión de las actividades ganaderas y los incendios forestales entre otros. Los drivers indirectos, por su parte, tienen que ver con las interacciones humanas en entramados sociales, económicos y políticos complejos. Los subsidios, los precios de los productos en el mercado internacional y la debilidad institucional son algunos de los principales drivers indirectos presentes en Argentina, Brasil y Bolivia.

En este sentido se podría decir que la comprensión y el esclarecimiento de los drivers constituyen un requisito básico para el abordaje y la implementación de los programas forestales en general y de REDD+ en particular. Si bien los drivers varían en cada país, por poner un ejemplo, la agricultura comercial a gran escala ejerce una presión mayor sobre los bosques en Argentina y Brasil que en Bolivia, donde la agricultura de subsistencia tiene gran peso. Existen patrones comunes que nos permiten inferir (Kissinger et al, 2012) que la agricultura comercial a gran escala es el principal impulsor de la deforestación en América Latina, seguido por la agricultura de subsistencia y la minería.

La CMNUCC ha adoptado varias decisiones en diferentes COP con clara referencia a los drivers. En la COP 15 celebrada en el año 2009 se dio como orientación a las Partes que “determinen los factores indirectos de la deforestación y la degradación de los bosques que generen emisiones, así como los medios para erradicarlos” (Párrafo 1 decisión 4/CP.15). Un año después en la COP de Cancún se “Pide también a las Partes que son países en desarrollo que, cuando elaboren y apliquen sus estrategias o planes de acción nacionales, aborden, entre otras cosas, los factores indirectos de la deforestación y la degradación forestal, las cuestiones de la tenencia de la tierra, la gobernanza forestal” entre otros aspectos (Párrafo 72, decisión 1/CP16).

En la COP 19 de 2013 se adoptó la decisión 15/CP.19 de lucha contra los factores impulsores de la deforestación y la degradación forestal en lo que constituye la referencia más importante a los drivers adoptada en la CMNUCC.

La decisión 15/CP.19 tomó nota de la complejidad del problema, de las diferentes circunstancias nacionales y de los múltiples factores impulsores de la deforestación y la degradación forestal. Se observó además que puede haber medios de vida que dependan de actividades relacionadas con los factores impulsores de la deforestación y la degradación forestal, y que la lucha contra estos factores puede entrañar un costo económico y acarrear consecuencias para los recursos nacionales. Por ello se reafirmó la importancia de abordar los factores impulsores de la deforestación y la degradación forestal en el contexto de la elaboración y la aplicación de estrategias y planes de acción nacionales. Las partes reconocieron que los factores que impulsan la deforestación y la degradación forestal tienen numerosas causas, y que las medidas destinadas a hacer frente a esos factores difieren según las

circunstancias, capacidades y competencias de cada país. Se alentó además a las Partes, las organizaciones y el sector privado a tomar medidas para reducir los factores impulsores de la deforestación y la degradación forestal.

Dadas las decisiones adoptadas en la CMNUCC sobre los impulsores de la deforestación y degradación forestal se podría decir que estos constituyen un elemento clave a la hora de diseñar un acercamiento hacia el mecanismo. Sin embargo definir los principales impulsores y las medidas y acciones destinadas a combatirlos supone uno de los primeros puntos rípidos en el diseño de las Estrategias Nacionales. Existe multiplicidad de sectores que desarrollan sus negocios y tienen como intereses prioritarios el sostenimiento de modelos business as usual por lo que se encuentran permanentemente favoreciendo la deforestación y degradación forestal. Estos actores persiguen intereses contrapuestos y el no abordarlos, sobre todo en la etapa de diseño de las EN/PA podría constituir un error.

Una ineficaz e ineficiente gobernanza supone un driver indirecto importantísimo, de gran peso en los Estados en desarrollo. Ésta lleva a la debilidad institucional, a una pobre coordinación intersectorial y a deficiencias en las aplicaciones de las leyes. En Argentina la Ley de Bosques es permanentemente dejada de lado y la deforestación no detiene su marcha. En Brasil la reducción del amazonas, principal pulmón del planeta, ha permitido a un costo altísimo convertir al país en el principal exportador de soja del mundo. En Bolivia, por su parte, los acuciantes niveles de deforestación marcan límites a la pretendida filosofía del “vivir bien”, donde encuentra un callejón sin salida.

2.4 Estrategias Nacionales y Planes de Acción para REDD+

Es importante resaltar que si bien las negociaciones sobre REDD+ se llevan a cabo en el marco de la CMNUCC, es decir a nivel global, las actividades se desarrollan e implementan a escala nacional. Si bien se observa el desarrollo de actividades a nivel regional o subnacional “la filosofía subyacente de REDD+ sigue siendo el logro de resultados a nivel nacional y el cumplimiento de los objetivos y criterios de la CMNUCC” (Garí, 2013: sp). En este sentido se han expresado también las Partes mediante la decisión 2/CP.13 estipulando que “Los enfoques subnacionales, cuando se apliquen, deberán constituir un paso hacia el desarrollo de enfoques, niveles de referencia y estimaciones nacionales”. Aspecto este último de gran relevancia, puesto que tanto Brasil como Argentina han optado por comenzar el desarrollo de actividades REDD+ mediante enfoques subnacionales.

En este esquema, el desarrollo de las Estrategias Nacionales o Planes de Acción, adoptados en la COP 16 de Cancún, constituyen el primero de los cuatro elementos clave mencionados anteriormente. Correspondientes a la primera fase de implementación del programa.

Los textos de las decisiones adoptadas en las COP no contienen instrucciones detalladas con respecto al contenido que debe tener una Estrategia Nacional o un Plan de Acción, ni ofrecen ejemplos, esquemas o metodologías para su armado. Podríamos decir que en este sentido las Partes interesadas en vincularse con el mecanismo poseen cierta flexibilidad para diseñar y marcar los contenidos a incorporar. Tampoco existe ningún requisito que obligue a efectuar una evaluación técnica ni a obtener ningún tipo de aprobación de la CMNUCC para las EN y los PA. No obstante, los programas de soporte que ofrecen financiamiento *ex ante*, como ser ONU-REDD y Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) realizan numerosas

evaluaciones técnicas de las EN/PA antes de poner a disposición de los países flujos de dinero.

Mediante los Acuerdos de Cancún se indicaron una serie de aspectos que deben ser abordados por las Partes en el desarrollo de sus EN/PA en el momento de su elaboración y aplicación. Los Estados deben dar cuenta de los factores indirectos de la deforestación y la degradación forestal, las cuestiones de la tenencia de la tierra, la gobernanza forestal, las consideraciones de género y las salvaguardas que se enuncian en los Acuerdos de Cancún sobre REDD+ (Párrafo 72, decisión 1/CP.16).

Asimismo, se estableció que a la hora de elaborar EN/PA las 5 medidas admitidas por REDD+ deberían entre otros objetivos; contribuir a estabilizar las concentraciones de GEI; estar a cargo de los Estados; tener en cuenta las múltiples funciones de los bosques y los ecosistemas; llevarse a cabo de conformidad con las circunstancias, objetivos y prioridades nacionales, respetar la soberanía; promover la gestión sostenible de los bosques; ser compatibles con las necesidades y los objetivos nacionales de desarrollo sostenible de las partes, entre otras (párrafo 1, apéndice 1, decisión 1/CP.16).

Posteriormente a estas decisiones adoptadas en Cancún, el “Marco de Varsovia para REDD+” negociado en la COP 19, reiteró a los países la importancia de contar con una EN/PA. Mediante la decisión 11/CP.19 se solicitó a los Estados que incluyan un enlace a sus respectivas Estrategias Nacionales o planes de acción en el Centro de Información de la Plataforma Web de REDD+ de la CMNUCC para poder recibir pagos basados en resultados. Reafirmando a las EN/PA como elementos clave con el cual los Estados deben contar si desean acceder a la fase final de pagos basados en resultados.

El documento de la Estrategia Nacional o el Plan de Acción pueden adoptar diversas formas entre las que podríamos mencionar; una estrategia concreta de REDD+, un documento que se integre en un marco más amplio sobre el clima o la economía verde, o simplemente podría formar parte de varias estrategias de desarrollo sectoriales y multisectoriales (ONU-REDD, 2015). Además, para incrementar el interés por el mecanismo la elaboración de los documentos puede planificarse de tal modo que esté en consonancia con otras iniciativas nacionales e internacionales relacionadas con REDD+, como ser las iniciativas de la Convención de Biodiversidad.

La cierta flexibilidad con la que cuenta el mecanismo podría responder al hecho de que REDD+ se desarrolla principalmente en países en desarrollo, los cuales se encuentran atravesados por grandes disparidades sociales, geográficas, económicas y culturales. A distintos Estados corresponden diversos objetivos y estrategias de desarrollo, lo que dificulta aún más la tarea si lo que se desea es integrar las Estrategias Nacionales de REDD+ en marcos más amplios de acción. El diseño de las EN si bien es llevado adelante por órganos del Estado Nacional requiere una gran coordinación entre todos los sectores involucrados en el área forestal, variando el peso de estos sectores de país a país. Entre estos Estados existen además profundas diferencias en cuanto a los drivers directos e indirectos de la deforestación, por lo que un modelo único a seguir para el desarrollo de las EN/PA daría resultado tan solo en un puñado de países.

Los Estados no tienen la obligación de abordar las cinco actividades de REDD+, pueden focalizarse tan solo en una o dos de ellas, es decir, el alcance de la iniciativa es definido por los mismos Estados. A su vez, la dimensión en la que se

aplicaran las acciones y medidas de REDD+ son decididas por cada país, estos pueden empezar centrándose en una región en particular. En el caso de Brasil por ejemplo el alcance de la iniciativa se limitó inicialmente a la reducción de la deforestación en la Región del Amazonas. En el caso de Argentina, si bien se encuentra todavía en fase de preparación, se ha seleccionado una dimensión regional, el noreste del país, por considerar que se encuentran aquí los principales problemas de deforestación.

Si bien existen excepciones, se puede decir que optar por un alcance y una dimensión acotada para el desarrollo de las iniciativas responde en mayor medida a los medios más limitados con los que cuentan los países en desarrollo. Sobre todo si se tiene en cuenta la complejidad logística que implica coordinar acciones entre múltiples niveles de gobierno, Nacional, Provincial/Estadual y Municipal en los ejemplos misionados. Además de la complejidad técnica que supone la puesta en marcha de mecanismos de monitoreo, sobre todo cuando se trata de degradación forestal.

Las estrategias nacionales o planes de acción de REDD+ están compuestas en resumen por un plan donde se describe y se detalla la implementación de alguna de las cinco actividades REDD+. Se deben detallar además del área geográfica a intervenir y los drivers directos e indirectos más importantes. Dar cuenta de las capacidades técnicas y políticas para hacer frente a tales impulsores. Analizar los costos y la planificación financiera de la actividad a desarrollar. Plantear las políticas y medidas a adoptar para concretar los objetivos. Estas cuestiones deberían ser el resultado del dialogo entre todas las partes interesadas.

2.5 Elementos técnicos para REDD+: SNMB y NRF

El Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques (SNMB) constituye el segundo de los elementos obligatorios para aquellos Estados que aspiren a la fase final de REDD+, es decir, la percepción de los pagos basados en resultados.

En el contexto de REDD+, un Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques es un sistema que sirve para registrar y monitorear la forma en que se utiliza la tierra y para desarrollar datos que muestran los niveles de emisiones de GEIs y las eliminaciones de estos gases relacionadas con los bosques. Se busca con el Sistema evaluar en qué medida funcionan las actividades que se llevan a cabo en el marco de la iniciativa REDD+. El SNMB tiene dos funciones principales, por un lado las de Monitoreo y por otro lado las de medición, reporte y verificación (MRV) (ONU-REDD, 2015).

En este sentido, la decisión 1/CP.13 del Plan de Acción de Bali expresó que los países en desarrollo deben aplicar medidas de mitigación apoyadas y facilitadas por tecnologías, financiación y actividades de fomento de capacidad dando cuenta de un correcto MRV. Esto se ve reforzado por el anexo de la decisión en el que las Partes establecieron que “Las estimaciones de las reducciones o aumentos de las emisiones deberían basarse en resultados y ser demostrables, transparentes y verificables, y deberían efectuarse con regularidad” (párrafo 2, anexo decisión 2/CP.13).

Por su parte la decisión 2/CP.13 alentó a las Partes a que apoyen el fomento de la capacidad, a que presten asistencia técnica, faciliten la transferencia de tecnología en pro de mejorar la recolección de datos, las estimaciones de emisiones, el monitoreo y las necesidades institucionales entre otros aspectos. Se buscó desde

esta decisión que los países desarrollados colaboren con el establecimiento de los SNMB de los países que busquen aplicar acciones en el marco de REDD+.

Posteriormente en la COP 15 se brindaron las orientaciones metodológicas para el SNMB, por esto se solicitó a las Partes que utilicen la orientación y las directrices más recientes del IPCC como base para estimar las emisiones antropogénicas, la absorción antropogénica de los sumideros, las reservas forestales y los cambios en las zonas forestales. A su vez se solicitó a las partes que proporcionen estimaciones transparentes, coherentes y que reduzcan las incertidumbres. Los resultados deben estar disponibles para que puedan ser examinados por la CMNUCC si esta así lo decide (Decisión 4/CP.15).

Este elemento técnico de REDD+ continuó evolucionando en sucesivas COP hasta quedar formalmente establecido como uno de los cuatro elementos clave de REDD+ en la COP 16. Allí se pidió a las Partes, que son países en desarrollo y buscan adoptar medidas REDD+, que elaboren “un Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques robusto y transparente para el monitoreo y reporte respecto de las medidas, con la adopción, si procede, de establecer provisionalmente un sistema sub-nacional de monitoreo y reporte, de conformidad con las circunstancias nacionales” (párrafo 71, Decisión 1/CP.16).

Dentro del Marco de Varsovia en la COP 19 se delimitaron los últimos aspectos del SNMB. Sobre todo en las cuestiones vinculadas a la metodología. Se describió la calidad de la información, la notificación y verificación de los datos. Mediante las decisiones 11/CP.19 y 14/CP.19 se definió que los SNMB deberán basarse en los sistemas existentes, si los hubiera. Asimismo, se debe permitir la evaluación de distintos tipos de bosque al interior de un país, entre ellos los bosques naturales. Los SNMB deben ser flexibles, permitir mejoras y abordarse con un enfoque por etapas. Se decidió a su vez que los datos deben ser suministrados a la CMNUCC en los informes bienales de actualización de las partes. Se estipuló que las partes que deseen llegar a la fase de pagos basados en resultados deben incluir un anexo técnico en su informe y seleccionar dos expertos en la materia, uno de un país desarrollado y otro del país en desarrollo.

En resumen podríamos decir que el objetivo de un SNMB es el de desarrollar estimaciones fiables sobre la cantidad de GEI tanto liberadas a la atmosfera como absorbidas de ella por los bosques de un país. Para poner un ejemplo de la complejidad de un SNMB podríamos decir que en el caso de Argentina se identifican 7 regiones forestales, entre las que se encuentran Monte, Espinal y Parque Chaqueño como las más abundantes. A cada una de estas regiones le corresponde un determinado nivel de absorción y de emisión de GEIs. A su vez dado que si el uso de la tierra cambia con el tiempo sus emisiones también lo harán, la cuestión crucial es mantener registros precisos de la superficie dedicada a cada tipo de uso de la tierra.

Como ya se mencionó previamente, las COP establecieron el Nivel de Referencia Forestal (NRF) como el tercero de los elementos obligatorios a incorporar para los Estados que busquen alcanzar la tercera fase del mecanismo. A las Partes que deseen aplicar REDD+ en su totalidad se les exige “Un nivel nacional de referencia de las emisiones forestales y/o un nivel nacional de referencia forestal, o, si procede, como medida provisional, niveles subnacionales de referencia de las emisiones forestales y/o niveles subnacionales de referencia forestal, de conformidad con las circunstancias nacionales y con lo dispuesto en la decisión 4/CP.15 y en toda nueva disposición al respecto que acuerde la Conferencia de las Partes” (párrafo 71, decisión 1/CP.16).

A grandes rasgos podríamos decir que los NRF suponen las bases comparativas para la evaluación del desempeño de cada país en la implementación de las actividades previstas. Este elemento debe reflejar comparativamente la situación de las emisiones nacionales con la reducción esperada de implementarse alguna de las cinco actividades REDD+. Es decir evaluar el desempeño en la implementación de las iniciativas REDD+.

Mediante las decisiones 4/CP15 de Copenhague, la 12/CP.17 de Durban y la 13/CP.19 de Varsovia la CMNUCC estableció los aspectos principales de NRF. Los Estados deben delimitar una dimensión, es decir el área al que se refiere el NRF. Deben demarcar, también, el alcance de las actividades REDD+ seleccionadas. Las Partes tienen, a su vez, que definir un concepto de “bosque” relacionado con sus circunstancias nacionales. Se solicita a los Estados que desarrollan NRF que incorporen datos históricos sobre los factores de emisión y demás aspectos. Los países pueden optar por un enfoque reducido en el comienzo, incorporando en los NRF solo las emisiones GEI provenientes de la deforestación y luego ampliarlo a los GEI provenientes de otras actividades de REDD+ como la degradación, o incluso la captura de carbono.

Brasil se convirtió en junio del año 2014 en el primer país en presentar ante la CMNUCC el NRF, este estaba centrado en las emisiones provenientes de la deforestación en la región del Amazonas. Al año 2017 veinticinco países ya han desarrollado y presentado a la CMNUCC su NRF, ni Argentina, ni Bolivia se encuentran entre ellos.

Tanto el SNMB como el NRF suponen elementos técnicos que aportan una gran complejidad para los Estados interesados en diseñar estrategias REDD+. Puede resultar sumamente complicado medir las emisiones procedentes de los bosques y establecer correctos niveles de referencias. Muchos países no tienen cuantificado los niveles de emisiones provenientes de la deforestación ni los posibles volúmenes de mitigación en caso de una correcta gestión forestal. Esto a su vez refuerza la dependencia de financiamiento externo e intercambio de tecnología, puesto que los países en desarrollo no poseen las herramientas necesarias para llevar adelante estas tareas de forma sólida sin recurrir a la ayuda externa.

2.6 Salvaguardas de REDD+

Las salvaguardas se ciernen como uno de los aspectos más controvertidos de REDD+. Existen numerosas preocupaciones por parte de ONG, comunidades locales y ciertos sectores ambientalistas sobre el daño que el desarrollo de alguna actividad REDD+ puede conllevar. Si bien REDD+ tiene el potencial de generar amplios beneficios, además de la reducción de GEI, como ser la protección de los servicios ecosistémicos, la mejora en la calidad de vida de las comunidades y conservación de biodiversidad puede traer aparejado riesgos para estas mismas comunidades, ecosistemas, etc.

La especulación sobre la propiedad y el precio de las tierras, la exclusión de pueblos indígenas y de las comunidades locales sobre la toma de decisiones, el desplazamiento de la deforestación o de la degradación forestal a otras áreas, la reversión o no sostenimiento de las actividades en el tiempo y la sustitución de bosques naturales por plantaciones o la introducción de especies no nativas son tan solo alguna de las preocupaciones existentes.

El enfoque top-down¹⁴ y el empoderamiento de instituciones internacionales como el Banco Mundial para el otorgamiento de fondos y financiamiento choca con la óptica de determinadas ONG y comunidades locales. Estas últimas esgrimen que REDD+ es una amenaza que canaliza flujos monetarios hacia mercados “inestables y dudosos” fomentando la “piratería de carbono” en vez de buscar asegurar los derechos territoriales de los pueblos y promover el manejo comunitario de los bosques. Según consideran estas comunidades locales, la posesión comunitaria de la tierra y la participación en la toma de decisiones de actores locales “alienta la protección de los bosques, que no solamente reducirán las emisiones ocasionadas por la deforestación sino que llevarán a una disminución de la pobreza, y asegurarán los medios de vida y la conservación de la diversidad biológica. Únicamente así los proyectos de REDD+ pueden dejar de ser una amenaza y convertirse en una verdadera oportunidad para los pueblos indígenas” (Espinoza Llanos et al, 2011: 7).

Previamente a la COP 16, uno de los principales cuestionamientos se vinculaba precisamente a este aspecto, es decir a la necesidad de empoderar la participación de las comunidades locales y pueblos nativos. Se cuestionaba a REDD+ el tener un enfoque estrictamente Estatal donde “se presta poca atención a los intereses de las poblaciones locales, de las comunidades más pobres y de los pueblos indígenas. Hay poca atención para fortalecer la capacidad de los verdaderos actores forestales - las comunidades locales pobres que dependen y usan estos bosques... Los donantes internacionales deben apoyar los mecanismos institucionales para asegurar que la mayor parte de los flujos internacionales de financiación relacionados con REDD+ lleguen a las comunidades locales” (Agrawal, 2010).

Al poseer REDD+ un enfoque nacional, se dieron situaciones en las que los Ministerios encargados de desarrollar las EN/PA, tarea para la cual se dispone de gran flexibilidad, no convocaron a todos los actores involucrados o simplemente persiguieron intereses que llevaron a excluir la voz de sectores que dependen para su subsistencia de los espacios forestales. El caso del Amazonas peruano constituye un ejemplo de esto, donde se ha denunciado que la implementación de REDD+ está salteando la fase de preparación del mecanismo. Se ha manifestado también que las leyes nacionales sobre bosques, conservación de la vida silvestre y propiedad de la tierra del Estado peruano no cumplen con las obligaciones internacionales en materia de derechos indígenas y que las políticas contradictorias de otros sectores del gobierno, que rigen la minería, la energía, la agricultura, la infraestructura y la defensa nacional, socavan los esfuerzos por proteger los bosques a través de iniciativas de REDD+ (Espinoza Llanos et al, 2011). Estas cuestiones denunciadas relacionan las salvaguardas con una ineficiente, inadecuada e incoherente gobernanza en materia forestal.

La CMNUCC tomando nota de estos cuestionamientos adopta en la COP 16 lo que se conoce como las “Salvaguardas de Cancún”. Mediante la decisión 1/CP.16 se define que al aplicarse las medidas de REDD+ deberán promoverse y respaldarse siete salvaguardas;

¹⁴ Los conceptos top-down y bottom-up hacen referencia a distintos modelos de administración. Podemos decir que en el ámbito climático internacional estos modelos son identificables con momentos y liderazgos específicos. Entre 1992 y 2009 el liderazgo europeo plasmó un enfoque top-down que puede ser observado por ejemplo en el PK donde se desarrolló un sistema solidario de reducción de emisiones con un rol relevante del mercado y de algunos actores prioritarios como Alemania y Gran Bretaña (Bueno, 2016a). El concepto bottom-up por su parte refiere a lo que cada país puede hacer y no implica compromisos obligatorios de reducción de emisiones. El mismo encontró eco principalmente en el Acuerdo de París, el cual refleja con matices este enfoque (Bueno, 2016b).

A) La complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales sobre la materia;

B) La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales;

C) El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas;

D) La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las medidas mencionadas en los párrafos setenta y setenta y dos de la presente decisión;

E) La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, velando por que las que se indican en el párrafo setenta de la presente decisión no se utilicen para la conversión de bosques naturales, sino que sirvan, en cambio, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y para potenciar otros beneficios sociales y ambientales (teniendo en cuenta la necesidad de medios de vida sostenibles de los pueblos indígenas y las comunidades locales y su interdependencia con los bosques en la mayoría de los países, que se reflejan en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y la celebración del Día Internacional de la Madre Tierra.);

F) La adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión;

G) La adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones (Decisión 1/CP.16, apéndice 1, párrafo 2).

Podríamos decir que las salvaguardas de Cancún constituyeron un avance disminuyendo parte de los temores existentes (Cirone, Galarza, 2016). No obstante, el paquete de salvaguardas la CMNUCC continuó en sucesivas COP mediante la adopción de decisiones relativas a la cuestión. La decisión 12/CP.17 instauró formalmente el cuarto de los elementos principales de REDD+, el Sistema de Información de Salvaguardias (SIS), requeridos para que los Estados accedan a la fase tres de pagos basados en resultados. Ya que solicita a los países que desarrollen un sistema para proporcionar información sobre cómo se están abordando y respetando las salvaguardas de Cancún. En la COP 19 de Varsovia se pide a las Partes que presenten periódicamente a la CMNUCC informes relativos a la forma en la que se respetan y abordan las salvaguardas de Cancún. Estos informes deben presentarse a través de las comunicaciones nacionales. Más allá de estas decisiones la CMNUCC no ha establecido ningún requisito que obligue a verificar o validar información sobre las salvaguardas, lo que podría ser visto como un punto débil dentro del marco de REDD+.

En la COP 20 reunida en el año 2014 en Lima , si bien no se lograron nuevos acuerdos sobre la cuestión de las salvaguardias, se lanzó el “Lima Information Hub”, que funciona como base de datos que recoge los resultados obtenidos de PA, EN, SIS o NRF. Esta herramienta permitirá darle mayor transparencia y monitoreo al proceso de pagos por resultados.

Durante la COP de París del año 2015, 196 Partes llegaron a un compromiso sobre la información mínima que los países deberían incluir en sus resúmenes presentados a la CMNUCC. Si bien las orientaciones son mínimas y el borrador sólo “alienta firmemente” que los informes de las Partes sobre la aplicación de las

salvaguardias sean integrales, coherentes transparentes y eficaces envía una señal clara a los países, las Partes interesadas, los donantes y los inversionistas que los países deben presentar un informe que demuestre de manera creíble a la CMNUCC el resguardo de las salvaguardas (Reeve, 2015).

2.7 Financiamiento para REDD+

A nivel general la necesidad de los países en desarrollo de recibir sumas de dinero para actividades de mitigación poseen diversos fundamentos. Por un lado, el hecho de que la principal prioridad de los países en desarrollo sea la erradicación de la pobreza y alcanzar el desarrollo que los dificulta a emprender actividades de mitigación sin retardar su crecimiento económico. El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, defendido por los países en desarrollo y aceptado por los países desarrollados, es otro elemento que conduce a los Estados desarrollados a cargar con los principales costos de las acciones de mitigación contra el cambio climático. Este principio se materializa en mayores compromisos con la reducción de emisiones y el aporte de flujos financieros para ayudar a los Estados en desarrollo a alcanzar modelos económicos sustentables y con bajas emisiones de carbono. Dentro de este nuevo enfoque hacia el desarrollo las acciones tendientes a la reducción de la deforestación y la degradación forestal emprendidas en el marco de REDD+ ocupan un lugar de relevancia.

La lógica de financiamiento del mecanismo en particular está relacionada con el hecho de que las administraciones nacionales deben hacer frente a diversos gastos para el desarrollo de actividades REDD+ como ser la puesta en marcha de mecanismos técnicos como SNMF o NR, la realización de inventarios nacionales de bosques, las EN/PA o la creación de capacidades. Además, REDD+ busca que se genere un equilibrio entre las actividades que reducen las emisiones de carbono y aquellas comunidades y sectores económicos que dependen de los bosques, lo que incrementa los costos económicos necesarios. En este sentido, los pagos basados en resultados suponen el incentivo sustancial del programa y el motor del cambio hacia modelos de crecimiento bajos en carbono.

El primer paso sustancial dado por la CMNUCC en cuanto a la financiación para REDD+ estuvo dado por los Acuerdos de Copenhague alcanzados en el marco de la COP 15. Las Partes decidieron que “Los países en desarrollo recibirán una financiación mayor, nueva y adicional, previsible y adecuada y un mejor acceso a ella, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, para facilitar y apoyar la intensificación de la labor relativa a la mitigación, con inclusión de fondos sustanciales destinados a reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (actividades de REDD-plus), y a la adaptación, el desarrollo y la transferencia de tecnología y el fomento de la capacidad, con el fin de reforzar la aplicación de la Convención”. Es por ello que “En el contexto de una labor significativa de mitigación y de una aplicación transparente, los países desarrollados se comprometen al objetivo de movilizar conjuntamente cien mil millones de dólares de los EE.UU. anuales para el año 2020 con el fin de atender a las necesidades de los países en desarrollo. Esta financiación procederá de una gran variedad de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluidas las fuentes alternativas de financiación. Se suministrarán nuevos recursos multilaterales para la adaptación mediante mecanismos de financiación eficaces y eficientes, con una estructura de gobernanza que permita una representación igualitaria de países desarrollados y en desarrollo” (decisión 2/CP.15 párrafo 8).

Como parte del mismo acuerdo se dió el puntapié inicial de la creación del Fondo Verde para el Clima (GCF, por sus siglas en inglés) con el objetivo de apoyar proyectos, programas, políticas y otras actividades de los países en desarrollo relacionadas con la mitigación, incluidas las actividades de REDD+, y la adaptación, el fomento de la capacidad y el desarrollo y la transferencia de tecnología (decisión 2/CP.15 párrafo 10). Por el momento las modalidades de acceso al Fondo Verde para el Clima están pendientes de acuerdo por lo que el acceso a sus recursos se encuentra en suspenso.

En este sentido, podríamos decir que el Acuerdo de Copenhague y los Acuerdos de Cancún alentaron a los países desarrollados a hacer algunos compromisos financieros sustanciales iniciales para apoyar a los países en desarrollo a mitigar y adaptarse al cambio climático. No obstante los flujos económicos están a merced de los vaivenes económicos mundiales por lo que el impulso político detrás de REDD+ se desaceleró por la crisis económica mundial que redujo el apetito político por el gasto internacional en los países desarrollados. Debido a esto las nuevas promesas económicas han sido más pequeñas y más lentas para manifestarse (Norman et al 2015).

Luego de la COP 15, en Varsovia, mediante la decisión 9/CP.19 se hizo hincapié en el hecho de que la financiación podrá proceder de una gran variedad de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales a su vez se adoptó un programa de trabajo sobre la financiación basada en los resultados para avanzar en la plena realización de las actividades a que se hace referencia en la decisión 1/CP.16. Se insistió, a su vez, desde la CMNUCC en que para percibir pagos basados en resultados las medidas deberían medirse, reportarse y verificarse (MRV) plenamente. La cuestión de las fuentes es muy relevante dado que la postura del G77 más China en financiamiento ha sido que para cumplir con lo acordado en la Convención, las fuentes deben ser públicas y que las fuentes privadas pueden ser adicionales. Sin embargo, los países desarrollados insisten en que las fuentes deben ser, en mayor medida, privadas.

Los flujos monetarios ofrecidos a los países en el marco de REDD+ adoptan la forma tanto de fondos como de financiamiento. En el primer caso el dinero no debe ser reembolsado, como por ejemplo el Fondo Verde para el Clima. En cambio, el financiamiento si debe ser reembolsado junto con los intereses correspondientes. Es de destacarse que se puede acceder a fondos y financiamiento no solo para el desarrollo y la plena implementación de las actividades de REDD+ sino también para la implementación de pruebas piloto. El Fondo de Carbono de Forest Carbon Partnership Facility (FCPF), entre otros, respalda este tipo de iniciativas.

Los Estados pueden acceder a los fondos disponibles para REDD+ *ex ante* o *ex post*. Para diciembre de 2014, el cuarenta y dos por ciento del total de las financiaciones bilaterales y multilaterales de REDD+ estaba representada por los pagos basados en resultados. Esto sugiere que al menos el cincuenta y ocho por ciento de las finanzas ha sido canalizado *ex ante* en forma de donaciones para actividades de preparación que no están específicamente relacionadas con la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques (Norman et al, 2015). Estas actividades de preparación, si bien no están específicamente relacionadas con la reducción de emisiones, constituyen la base fundamental sobre la que se asienta el mecanismo. El aumento de las capacidades, el diseño de las EA/PA así como la construcción de los elementos técnicos, son claros ejemplos de esto.

En cuanto a la composición de los fondos disponibles, siguiendo a Norman y Nakhooda (2015) podríamos decir que más del 89% de los fondos para REDD+ provienen del sector público, tanto de canales bilaterales como multilaterales. En cuanto a los bilaterales podríamos mencionar a Noruega, EEUU, Alemania y Japón como los principales donantes. Por su parte Brasil e Indonesia concentran más de un treinta y cinco por ciento del total económico asignado. Con gran parte de este flujo monetario se han creado fondos, como ser el Fondo Amazónico de 1000 millones de dólares aportados por el gobierno de Noruega para respaldar las actividades desarrolladas en Brasil. Otro importante programa con actividades en Brasil es el Programa REDD+ Early Movers (REM) del Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo alemán, el cual busca fortalecer los pagos basados en resultados. Con este objetivo en mente el Estado de Acre no solo recibió un pago por la reducción verificada de sus emisiones en 2012 sino que continuo recibiendo durante cuatro años ayudas por la reducción de ocho millones de toneladas de CO₂ (ONU-REDD, 2015).

En cuanto a los fondos multilaterales, podríamos hablar de 6 fondos principales que concentran el flujo monetario destinado a las actividades REDD+. Estos son el programa ONU-REDD, Fondo de Carbono (FCPF), el Programa de Inversión en los Bosques (FIP), el Fondo Amazonico, el Fondo de la Cuenca del Congo y la Iniciativa sobre Paisajes Forestales Sostenibles del Fondo del Biocarbono (ISFL).

Si bien desde el sector publico existen numerosos fondos y países aportantes, en determinados casos los montos disponibles no llegan a cubrir los pagos basados en resultados. Esto se produce debido a que la reducción de las emisiones supera ampliamente la financiación disponible. Tal es el caso del Fondo del Amazonas, donde el NRF se basó en la deforestación histórica del periodo 1996-2005 y debido al rápido nivel de reducción de la deforestación entre 2004-2009 Brasil debería haber recibido créditos por 2000 millones al año, una cantidad diez veces mayor al monto prometido (Angelsen, 2013).

El hecho de que los actores privados solo supongan 11% del aporte económico para las actividades de REDD+ muestra que aún el sector privado no se ha involucrado activamente en el programa. Esto podría deberse a la ausencia de un mercado de carbono que resulte atractivo al sector. La conservación de los bosques está actualmente excluida del MDL del PK y los créditos de compensación derivados de la silvicultura y el cambio en el uso de la tierra están excluidos de EU Emissions Trading System (EU ETS)¹⁵. Si bien algunos pocos como el Mercado de Carbono de California incluyen entre sus opciones créditos REDD+, la inexistencia de un mercado de carbono específico para el mecanismo así como la exclusión de la deforestación y degradación de los mercados existentes suponen un desincentivo de relevancia para los actores privados. Esto puede deberse en gran parte a los fuertes cuestionamientos hacia estos mercados y al cuestionable desempeño del MDL del PK. Además existen temores de que los créditos de REDD+ no representen reducciones reales o estén inflados por problemas respecto a su MRV. Además se esgrime que el diseño de un mercado de carbono para REDD+ sólo cambiaría las obligaciones de reducción de emisiones de un país a otro y no permitiría los recortes de emisiones requeridos para el calentamiento global por debajo de los dos grados (Carbon Market Watch, 2013).

¹⁵ Siguiendo a Bueno (2014) podemos decir que a partir de la creación del Mercado de Carbono Europeo (ETS) muchas de las normas comunitarias relacionadas al cambio climático se centraron en el mercado. La Directiva 2004/101 vinculó el ETS con los mecanismos de flexibilidad establecidos en el Protocolo de Kyoto con el objetivo de entrar en vigor para el año 2005. El ETS tuvo un papel sumamente relevante en la reducción de las emisiones de GEIs al menor costo posible y en el menor tiempo para cumplir los compromisos internacionales asumidos. No obstante no todos los sectores forman parte del ETS.

En el Acuerdo de París se hace referencia a la posibilidad de que las “Partes puedan optar por cooperar voluntariamente en la aplicación de sus contribuciones determinadas a nivel nacional para lograr una mayor ambición en sus medidas de mitigación y adaptación y promover el desarrollo sostenible y la integridad ambiental” (Acuerdo de París, art 6, inc. 1). Por medio de esta cooperación se generarán reducciones de emisiones que podrá utilizar otra Parte para cumplir con su contribución determinada a nivel nacional. El acuerdo establece la necesidad de evitar el doble cómputo de estas emisiones estableciendo una robusta contabilidad, estipula que las reducciones de las emisiones que genere “no deberán utilizarse para demostrar el cumplimiento de la contribución determinada a nivel nacional de la Parte de acogida, si otra Parte las utiliza para demostrar el cumplimiento de su propia contribución determinada a nivel nacional” (Acuerdo de París, art 6, inc. 5). Sin embargo las cuestiones técnicas y de procedimientos no han sido determinadas aun por las Partes por lo que el mecanismo de mercado de carbono estipulado en el acuerdo no está aún en funcionamiento.

No obstante los avances logrados en Acuerdo de París, las estrategias para incrementar el interés por parte de los actores privados hacia REDD+ es un aspecto que aún sigue sin resolverse. “Aún no queda completamente claro cómo el sector privado podrá participar para apalancar y diversificar la financiación relacionada con REDD+. Inclusive, algunos especialistas en la materia consideran que a partir de París REDD+ se perfila como una política eminentemente pública y a nivel nacional” (Cirone y Galarza, 2016: 5). Quizá el optar por una política de fondos públicos bilaterales y multilaterales sea lo más adecuado y menos controvertido dado que desde determinados sectores es muy discutida la postura de REDD+, el cual es visto como otro mecanismo de mercado. Esto se refleja en el pensar de numerosos referentes de comunidades nativas como ser Pizango Chota, Presidente de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana el cual expresó que “Como dice la palabra “REDD”, el mundo tiene que reducir la deforestación y degradación; pero de otra forma, sin mezclar la naturaleza con las ganancias de los capitales; sin someter la Vida a los negocios de la bolsa de valores y sin ignorar las verdaderas causas de la deforestación. Los Pueblos Indígenas durante milenios conservamos un planeta vivo, y los países industriales lo han recalentado apenas en cien años en nombre de ese confuso “desarrollo”...” (Espinoza Llanos et al, 2011: 4).

A pesar de las decisiones adoptadas en las mencionadas COP, los aportes efectivamente realizados por los Estados y las Organizaciones Multilaterales como se observa la cuestión del financiamiento y los enfoques de mercado y no mercado suponen un punto de suma rispidez y disenso. En la práctica, los interrogantes sobre las cuestiones de financiamiento son numerosos y se encuentran todavía en discusión al interior de la CMNUCC. ¿Cuáles son las mejores alternativas económicas existentes? ¿Qué mecanismos deberían establecerse para proporcionar incentivos y canalizar los fondos? ¿Cómo controlar la utilización eficaz del dinero? ¿Cómo valuar los servicios prestados por elementos naturales tan complejos como los bosques? ¿Es correcto adoptar una visión de mercado, valuando ecosistemas que poseen un rol espiritual y cultural clave para millones de personas? Es en este punto donde la gobernanza climática en el área forestal alcanza uno de sus mayores focos de tensión. El financiamiento constituye sin ningún lugar a dudas uno de los pilares básicos de REDD+. La supervivencia no solo del mecanismo sino de la cuestión forestal como parte de la mitigación del cambio climático depende del sostenimiento de flujos económicos adecuados y continuos.

2.8 Sistema de Asignación de Incentivos (SIS) y reparto de beneficios

La cuestión del financiamiento se encuentra fuertemente ligada a la del reparto de beneficios provenientes de los pagos basados en resultados. El desarrollo de actividades forestales responsables y su consiguiente compensación económica plantea la dificultad de una correcta distribución. Es necesario encontrar un equilibrio entre eficacia, eficiencia y equidad. ¿Cómo identificar correctamente los actores que deben percibir los beneficios?, ¿Qué pasa con las comunidades nativas cuyo modo de vida se basa en los bosques?

Se requiere para responder a estas incógnitas instituciones transparentes y el armado de profundas redes de gobernanza donde todos los actores hagan sacrificios por la reducción de emisiones de deforestación, pero a su vez perciban los beneficios ligados a los rendimientos resultantes. A su vez, debe resguardarse que quienes hagan más sacrificios no sean las poblaciones más vulnerables. Sin una mínima equidad en la distribución de los beneficios, los sectores involucrados podrían no tener el suficiente interés para cooperar con el estado en el desarrollo y la ejecución de los planes de acción.

El rol de los actores Estatales, en este sentido, es fundamental. En numerosas situaciones podría ocurrir que los incentivos provenientes del desarrollo de las actividades REDD+ no terminen de compensar los costos de la implementación del programa o los beneficios económicos inmediatos obtenidos por los actores si estos en vez de desarrollar actividades REDD+ hubieran perseguido el modelo de negocio tradicional o business as usual. Esta idea va asociada a un elemento importante que suele ser dejado de lado. Los diferentes Estados y el sistema económico no suelen dar un precio al carbono forestal ni a los servicios ecosistémicos. A modo de ejemplo podríamos preguntarnos qué pasaría si en Argentina los productos provenientes de la expansión de la frontera agropecuaria sobre zonas boscosas fueran cargados impositivamente por los servicios ecosistémicos que se pierden con la deforestación. Las funciones de regulación del agua que desempeñan los bosques son invaluable, por lo que es de suponer que el precio de la soja sería bastante más elevado y su producción en zonas boscosas de las yungas o bosque chaqueño muy poco rentable si se incluyera el valor de los servicios ecosistémicos destruidos por cada hectárea deforestada. La no implementación de medidas del estilo es algo que en Argentina hemos venido observando con las reiteradas y cada vez más usuales inundaciones cuyos efectos se ven agravados como producto de la deforestación indiscriminada.

Es necesario destacar que en las sucesivas COP, las Partes no han ofrecido orientaciones ni impuesto a los países requisito alguno en cuanto al diseño y la implementación de un SAI. Nada obliga a las Partes a utilizar la financiación, los fondos o los pagos basados en resultados para proporcionar incentivos a los actores directamente interesados. Esto si bien puede deberse al carácter nacional del mecanismo, el cual se mueve en todo momento dentro del respeto por la soberanía estatal, involucra cierto componente de inestabilidad.

En este sentido, Diaz (2011) considera que mientras muchos proyectos están obteniendo el consentimiento libre, previo e informado de las poblaciones locales y ayudando a estas poblaciones a obtener derechos de tenencia, los beneficios materiales en términos de empleo e ingresos han sido modestos. Por ello entiende que para aquellos proyectos que interactúan con múltiples poblaciones, el grado de participación y los efectos sobre el acceso a los bosques suelen ser desiguales.

Esta desigualdad en los beneficios desprendidos de REDD+ podría deberse a una incorrecta gobernanza forestal. Del armado de las redes de actores es de donde se desprende una de las mayores complejidades a las que se debe hacer frente desde el mecanismo. Los dispositivos institucionales que coordinan la implementación de los programas entre los distintos niveles y agencias gubernamentales deben estar lo suficientemente aceitados. La coordinación entre los ministerios, los gobiernos provinciales, municipales y comunidades locales supone uno de los mayores retos.

La descoordinación y desconfianza entre los distintos niveles de gobierno en muchos países se hace visible para diversos autores. Josep Garí (2013) ha observado que los proyectos piloto a nivel local o regional para REDD+ evidencian una mala conexión con procesos de políticas a nivel nacional. En numerosos casos estos proyectos son exitosos a pesar del descrédito de los gobiernos nacionales por el programa. Advierte que esta desconexión entre los distintos niveles del Estado puede socavar la aspiración del mecanismo REDD+ entre otras cosas para mejorar la conservación de los bosques y mejorar los medios de vida locales.

Si bien, como se dijo previamente, las COP no han establecido orientaciones específicas para el diseño de un SAI, en consonancia con el programa ONU-REDD podríamos decir que para su diseño los países deberían respetar las Salvaguardas de Cancún, especialmente las que hacen referencia al asegurar la participación plena y efectiva de todas las partes interesadas pertinentes al mecanismo. Fomentar la transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional. Generar respeto por los conocimientos y derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales.

El Acuerdo de París en este sentido en su artículo 5.2 reafirma la importancia de “incentivar, cuando proceda, los beneficios no relacionados con el carbono”. Siguiendo a Cirone y Galarza (2016) podríamos decir que en este punto la CMNUCC ha incluido en cierta forma el reclamo de países en desarrollo, ONG y organizaciones indígenas buscando enfatizar el potencial de REDD+ para generar “co-beneficios” como ser la mejora de la gobernanza forestal, la seguridad jurídica en los derechos de tierras y la promoción de los mecanismos de consulta previa, libre e informada.

2.9 REDD+ en perspectiva

Como se ha dado cuenta mediante el presente capítulo REDD+ ha ido evolucionando progresivamente. Comenzó como un enfoque con eje en la deforestación para luego ampliar su óptica hacia la degradación, reforestación, conservación e incremento de los stocks de carbono. Incorporo a su vez salvaguardas buscando resguardar los actores y ecosistemas que podrían sufrir efectos colaterales mediante su aplicación. El respeto por los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, el resguardo de los ecosistemas, la preocupación por los riesgos de reversión y desplazamiento de la deforestación han sido importantes elementos incorporados con la idea de limitar los posibles daños.

La CMNUCC ha dotado al mecanismo de diversos elementos para permitir una contribución a la mitigación del cambio climático. El SNMB, el establecimiento de NRF y el diseño de las EN/PA son las herramientas mediante las cuales se han levantado los cimientos de REDD+.

El mecanismo es parte de un proceso extenso y arduo de construcción y reconstrucción de posiciones realizada por las Partes, así como por múltiples actores que sin ser parte de la CMNUCC influyen sus decisiones.

Se ha provisto el financiamiento de REDD+ a través de fondos y distintas fuentes, tanto de carácter público como privado, bilateral y multilateral. Se han creado a estos efectos fondos y programas de respaldo para que los Estados en desarrollo puedan implementar exitosamente las actividades REDD+. Sin embargo, algunas Partes sostienen que los fondos no son suficientes y que las condiciones del acceso son complejas. Esto a su vez, nos acerca a la necesidad de construir capacidades para poder desarrollar proyectos. Este es un aspecto que se aplica a todo el financiamiento climático y no solo a REDD.

Los fondos para proyectos, muchas veces, no son suficientes, los pagos basados en resultados no llegan a cubrir en determinadas situaciones los progresos realizados por algunos proyectos. Las complejidades y el tamaño del sector forestal exceden largamente los recursos disponibles. A su vez, el mecanismo no luce aún lo suficientemente atractivo para los actores privados. Resta por verse si los aportes del Acuerdo de París, en cuanto al mecanismo de cooperación voluntaria, suman ese plus de implementación que el mecanismo carece.

La inexistencia de exigencias sobre un Sistema de Asignación de Incentivos podría constituir otra debilidad en tanto que deja a los Estados la puerta abierta a no compensar correctamente a numerosos actores para los cuales la conservación de los bosques es un aspecto relevante. La ausencia de un SAI parece un elemento a sacrificar en pro del enfoque nacional y flexible que deja librada numerosas cuestiones a la construcción de una gobernanza forestal nacional por parte de los Estados.

No obstante los aspectos mencionados y abordados a lo largo del capítulo, REDD+ supone el enfoque más acabado hasta la fecha para abordar la cuestión forestal desde la óptica del cambio climático. Es por ello que brinda a los Estados analizados oportunidades a la vez que desafíos en la vinculación de estos con el mecanismo.

Capítulo 3: El lugar de REDD+ en la agenda ambiental de Argentina, Bolivia y Brasil

En este capítulo se analiza la vinculación de los países bajo estudio con el mecanismo REDD+. Se considera inicialmente y como punto de partida la situación forestal de cada uno de los países teniendo en cuenta elementos como los stock forestales, los drivers y la legislación forestal.

El análisis de la vinculación de cada uno de los países se realiza teniendo en cuenta las particularidades de los casos. En Brasil, el acercamiento se produce fundamentalmente a partir de los elementos de REDD+. Esto es posible dado que el país, a pesar de sus dudas iniciales, se encuentra en la tercera fase del mecanismo, siendo pionero en varios aspectos relativos al mismo.

En el caso de Argentina, se aborda el aletargado proceso de preparación para el desarrollo de actividades REDD+. A diferencia de Brasil, el país no tiene consolidado ninguno de los elementos que el mecanismo requiere. Por ello se observan las propuestas y vaivenes, fundamentalmente en su tránsito por el Programa ONU-REDD y Forest Carbon Partnership Facility.

Bolivia desarrolló una estrategia de vinculación con el mecanismo completamente distinta a Brasil y Argentina. El país optó por una actitud combativa hacia REDD+ y por el diseño de un mecanismo propio, el cual supo colocar sobre la mesa de negociaciones climáticas y ambientales.

3.1. El contexto forestal de Brasil

Los números muestran que Brasil tiene un increíble potencial para el desarrollo de actividades de mitigación. Las áreas forestales cubren aproximadamente un 54% del territorio, un equivalente 463 millones de hectáreas. Esto convierte a Brasil en el país con la segunda masa forestal del planeta y el primero en cuanto a superficie boscosa tropical. Además, el sector forestal en Brasil emplea a más de 600 mil personas, lo que da una dimensión de la sensibilidad que reportan las cuestiones forestales (BFS, 2013). Asimismo, Brasil es, desde el punto de vista del carbono almacenado, uno de los países más relevantes del mundo (FAO, 2015).

Si bien el país posee múltiples Biomas de gran riqueza, existen dos en los que se desarrollaron las principales acciones del país en términos de conservación de stock forestales y reducción de emisiones por deforestación y degradación. El primero de estos es el Amazonas. El Bioma Amazónico es tan vasto y rico que representa alrededor del 8% del remanente de bosques del planeta, unas 325 millones de hectáreas. Posee en su interior más de 600 tipos diferentes de hábitat que resguardan la vida de más de 45 mil especies de plantas y vertebrados.

El Cerrado es el segundo mayor Bioma de Sudamérica cubriendo una superficie de más de 2 millones de kilómetros cuadrados, aproximadamente el 25% de la superficie de Brasil. No solo contiene 57 millones de hectáreas de bosques, sino que guarda a su vez las tres mayores cuencas del subcontinente, Rio Amazonas, Rio San Francisco/Tocatins y los ríos que componen la Cuenca del Plata (BFS, 2013). Los drivers que amenazan al Cerrado están vinculados principalmente a que su territorio es apto para la agricultura y la ganadería. A su vez la industria siderúrgica tiene gran presencia en el Bioma, por lo que conciliar producción y protección ambiental supone un problema considerable. Esto se potencia según da cuenta la Estrategia Nacional

(EN) de Brasil por el hecho de que el Cerrado es tanto la sabana más importante del mundo como el mayor productor de soja del país.

Durante la primera década del nuevo milenio, Brasil vivió un periodo de gran crecimiento económico. Este momento coincidió con un incremento exponencial en el precio de los commodities, principalmente la soja. La fuerte subida de los precios internacionales sumados a una ineficiente gobernanza en la cuestión forestal llevaron a que más de la mitad del sureste Amazónico y Mato Grosso sean deforestados. Entre 2000 y 2005 el país perdió más de catorce millones de hectáreas (FAO, 2015).

No obstante, tiempo después el país comenzó a dar un viraje en su vinculación con los bosques. Diversos autores identifican mediados de la primera década del nuevo milenio como el momento donde Brasil inicio un proceso de modificación de su vinculación con los grandes Biomas forestales del país.

En 2003 se creó el Grupo Permanente de Trabajo Interministerial (GPTI) con el objetivo de proponer y coordinar acciones dirigidas a reducir la deforestación en la Amazonia Legal. El grupo está conformado por los titulares de los 13 ministerios clave, y presidido por el Jefe de Gabinete de la presidencia¹⁶. Otro paso de relevancia se dio en 2004 con el lanzamiento del Plan de Acción para el Control de la Deforestación en el Amazonas (PPCDAm). “Fue a partir de entonces cuando todas las iniciativas para la conservación fueron respaldadas por un gran conjunto de medidas que debían ser implementadas y ejecutadas con la participación conjunta de los gobiernos federales, estatales y municipales, junto con las organizaciones especializadas y la sociedad civil” (Assunção et al, 2012:2).

Este nuevo momento se fortaleció con una serie de decretos presidenciales y ordenanzas del Ministerio de Medio Ambiente (MMA) incorporados en 2007 y 2008. Mediante estas medidas políticas se buscó identificar y priorizar para el desarrollo de actividades a los municipios con altas tasas de deforestación. Además se intentó prevenir, controlar y combatir la deforestación ilegal. Particularmente relevante resulta el decreto seis mil quinientos catorce para agilizar la investigación de las infracciones medioambientales y la aplicación de sanciones. Así como la resolución tres mil quinientos cuarenta y cinco del Consejo Monetario Nacional que exigía el cumplimiento de la legislación ambiental a los acreedores como requisito para la aprobación de nuevas líneas de crédito.

Brasil trabajo también en el incremento y la mejora en la conservación de sus áreas naturales. El Código Forestal, establecido mediante la Ley 12.651 de 2012 promueve restricciones al uso de ciertas áreas donde hay propiedades privadas, las cuales deben estar cubiertas con un determinado porcentaje de vegetación nativa y su mantenimiento debe correr por cuenta de los propietarios. Además el Programa de Áreas Protegidas de la Región Amazónica (ARPA) creado por el decreto N° 8.505 en el año 2015 es otro de los instrumentos jurídicos que Brasil ha puesto en marcha con el objetivo de incrementar las áreas protegidas y reconocer tierras indígenas.

En cuanto a la planificación y la tenencia de la tierra, en la región del Amazonas se crearon más de 25 millones de hectáreas de Unidades Federales de Conservación (UCs), se creó además un gran número de Unidades de Conservación

¹⁶ El Decreto N° 7.957/2013 asignó al Ministerio de Medio Ambiente como coordinador de los planes, actuando como Presidente de los Comités Ejecutivos del Plan de Acción del Amazonas y Cerrado.

Municipales y se aprobaron más de diez millones de hectáreas de tierras indígenas (MMA, 2016).

3.2 La vinculación de Brasil con REDD+

Antes de dar el salto directo hacia la posición de Brasil con respecto a REDD+ resulta de relevancia abordar brevemente las particularidades de la postura brasilera en la cuestión del cambio climático.

Brasil manifestó desde la celebración de la cumbre de la Tierra una postura de defensa de la soberanía nacional y los recursos naturales. Así lo demostró su resistencia a la firma de un documento vinculante sobre bosques. Su postura lo llevo, como ya se dijo previamente, a plantear el Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas.

Con la llegada del nuevo milenio el país vivió un periodo de gran crecimiento que lo posibilitó a convertirse en una de las mayores economías del mundo. En sintonía con este hecho, el gigante sudamericano adoptó una nueva estrategia de negociación en las cuestiones climáticas. Conformó junto con otros Estados el denominado grupo BASIC.

BASIC es un grupo constituido por Brasil junto con India, China y Sudáfrica. El mismo comenzó a consolidarse a partir de la COP 15 de Copenhague. Podríamos decir que estos países, con la constitución de este grupo, han evidenciado la “hibridación” de la brecha norte-sur en las cuestiones de cambio climático debido a las críticas despertadas por el resto de los países en desarrollo, aun bajo el paraguas del G77 más China. BASIC constituyó un “trampolín”, una plataforma conjunta que estos países emplearon como forma de mostrar al mundo su nuevo status de jugadores globales, lo que les permitió negociar de igual a igual con Obama en 2009 y alcanzar en conjunto el fallido Acuerdo de Copenhague (Bueno, 2013).

En consonancia con este nuevo rol, y en parte por las presiones ejercidas sobre los países BASIC, Brasil comunicó en Copenhague “su compromiso voluntario de reducir de 36.1 a 38.9% sus emisiones de acuerdo a un escenario BAU —business as usual— para 2020” (Bueno, 2017:225). Este compromiso voluntario de Brasil encuentra legitimidad interna mediante la ley de Política Nacional en Cambio Climático (PNMC) doce mil ciento ochenta y siete del año 2009.

Es por esto que la estrategia REDD+ de Brasil se encuentra inserta en una estrategia integral de lucha contra el cambio climático. El Comité Interministerial en Cambio Climático y el Grupo Ejecutivo de Cambio Climático (GEX) son los responsables de la coordinación, supervisión y monitoreo de la Política Nacional en Cambio Climático.

Brasil se mostró dispuesto, desde un primer momento, a desarrollar actividades como parte del mecanismo REDD+. Esto se explica por el cambio de rumbo de la política climática sumado a las medidas de lucha contra la deforestación que ya se venían adoptando con anterioridad a 2007. Además, dentro de la estrategia de reducción voluntaria de emisiones anunciada en Copenhague, la disminución de las emisiones provenientes de la deforestación y degradación parecían destinadas a jugar un papel relevante. Asimismo, los pagos basados en resultados constituyen un incentivo adicional para que el país realice esfuerzos en el marco de actividades REDD+.

Brasil logro imponerse como país pionero dentro del esquema REDD+, consolidando en la práctica varios de los elementos requeridos para la implementación del mecanismo y se encuentra actualmente en su tercera fase. No obstante, el país no desarrolla las 5 actividades del programa de forma integral, ni lo hace en todo su territorio con la misma intensidad.

La estructura de la gobernanza de REDD+ en Brasil se articula en base a un Comité Nacional de REDD+, un Secretariado Ejecutivo, Juntas Asesoras Temáticas y un Grupo Técnico de Trabajo para REDD+. El Comité, establecido en el año 2015, es el órgano más importante y responsable de la coordinación, supervisión y monitoreo de la EN de REDD+. El comité tiene carácter interministerial, participando el Ministerio de Finanzas, Ministerio de Medio Ambiente (MMA), Ministerio de Agricultura e Innovación, entre otros. Incorpora también dos miembros de los gobiernos estatales, dos miembros provenientes de la sociedad civil y uno de los gobiernos municipales. La Secretaria Ejecutiva queda a cargo del MMA, el cual funciona como nexo entre la EN de Brasil en REDD+ y la CMNUCC.

Si bien el país manifiesta su intención de desarrollar el mecanismo a escala nacional, como paso previo se delineó una estrategia basada en enfoques regionales o biomas. Según describe la EN de Brasil el país tiene el compromiso de lograr una reducción del ochenta por ciento en la tasa de deforestación en el Bioma Amazónico y el cuarenta por ciento en el Bioma Cerrado para 2020. Para los otros biomas se busca estabilizar el nivel de emisiones a los del año 2005 (MMA, 2016).

Actualmente, para cumplir con estos objetivos se cuenta con dos Planes de Acción (PA) bajo implementación, los cuales son instrumentos fundamentales de la EN y de la PNMC. Por un lado encontramos el Plan de Acción para el Control de la Deforestación en el Amazonas (PPCDAm) y por otro el Plan de Acción para la Prevención y Control de la Deforestación y los Incendios Forestales en Cerrado (PPCerrado) del año 2010. El GPTI es quien se encuentra al frente y oficia de coordinador tanto del PPCDAm como del PPCerrado.

El PA del Amazonas fue lanzado en el 2004 utilizando como base geográfica la región del Amazonas Legal. La misma está compuesta por 10 Estados brasileiros que suponen más del 61% del territorio del país. Amazonas legal contiene a su vez partes del Bioma del Cerrado y Pantanal. El PA tuvo a lo largo de estos años varios periodos de implementación. En 2015 culminó su tercera fase, la cual tuvo como ejes centrales; la planificación y tenencia de la tierra; el control y monitoreo forestal y finalmente el fomento de las actividades productivas sustentables. Esta tercera fase contó con un presupuesto de ochocientos cincuenta y seis millones de reales.

La gobernanza al interior del PA del Amazonas ha ido evolucionando a través de los sucesivos periodos de implementación. Su tercer periodo, el cual culminó en el año 2015, se enfocó en 3 esferas principales: ejecutiva, consultiva y de transparencia. Según la EN de Brasil, con la distinción de estas 3 esferas se buscó dotar de mayor flexibilidad la toma de decisiones y la solución de problemas que podrían surgir entre los actores involucrados.

Si bien el PA del Amazonas posee un órgano ejecutivo específico (Comisión Ejecutiva) y una Secretaria Ejecutiva (a cargo del MMA) particularmente interesante resulta el rol de la Comisión de Implementación Conjunta. Esta última actúa como nexo articulador de las demandas entre la Comisión ejecutiva de PA del Amazonas y la Comisión Ejecutiva de los Planes para la Prevención y Control de la Deforestación de los distintos Estados (PPCDs). Esta coordinación es fundamental, dado que cada

uno de los Estados brasileros cuenta con su propio PPCDs¹⁷. El PPCDAm posee a su vez subgrupos de trabajo de distintos ejes temáticos y una Cámara de Conciliación Temática con el objetivo de solucionar los problemas que podrían surgir.

El SNMB en el PPCDAm está a cargo del Instituto Nacional para el Desarrollo Espacial (INPE)¹⁸. Si bien en el año 2004 comenzó a funcionar el Sistema de Detección de Deforestación en Tiempo Real (DETER), durante 2007 en consonancia con la implementación de las actividades REDD+ el INPE fue un paso más allá al diseñar el sistema de monitoreo de degradación DEGRAD. Éste es de importancia capital dada las proyecciones de Brasil de incorporar la degradación forestal a las actividades REDD+. El instituto diseñó además un Sistema Satelital de Detección para monitorear los incendios forestales (BFS, 2013). Estos avances en los sistemas de monitoreo llevaron a que Brasil probablemente sea el país con el mejor Sistema de Monitoreo Forestal del mundo en desarrollo (Angelsen, 2013).

En 2014 Brasil presentó el Nivel de Referencia Forestal (NRF) del Bioma Amazónico ante la CMNUCC. Se convirtió con este hecho en el primer país en dar este paso. En el mismo, Brasil incluye únicamente el NRF proveniente de la deforestación en el Bioma Amazónico entre los años 2006-2010. Si bien tuvo una evaluación positiva se identificaron por parte de la CMNUCC una serie de áreas en las que Brasil podría seguir produciendo mejoras como ser; considerar el tratamiento de los gases distintos del CO₂ en el inventario de GEI, sumar nuevos Biomas y finalmente incorporar la degradación forestal cuyas emisiones suponen un importante número, alrededor del 60% de las producidas por la deforestación.

En 2010 el lanzamiento del PPCerrado pareció el paso lógico a dar, teniendo en cuenta la gran importancia del Bioma, el éxito del PPCDAm, los lineamientos de la EN y el compromiso voluntario de reducción de emisiones asumido en Copenhague el año anterior.

PPCerrado posee una Comisión Ejecutiva compuesta por miembros de once ministerios coordinados por el MMA. Esta Comisión es la encargada de llevar adelante las decisiones adoptadas por el GTPI. La participación de la sociedad civil es canalizada por medio del Foro Brasileros de Cambio Climático y la Comisión Nacional del Programa Cerrado Sostenible (CONACER).

El PPCerrado se estructura al igual que el PPCDAm en tres ejes temáticos de acción, en este caso; control y monitoreo forestal, fomento de las actividades productivas sustentables y finalmente incremento de áreas protegidas y planeamiento.

Si bien a diferencia del PA del Amazonas, el PPCerrado se encuentra monitoreado por el Instituto Brasileros de Medioambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA). Según da cuenta la EN de Brasil, con la idea de mejorar el monitoreo nacional el MMA estableció en el año 2015 el Programa de Monitoreo Ambiental para los Biomas Brasileros. Con éste se busca mejorar y fortalecer los sistemas y protocolos de monitoreo, sobre todo en los biomas extra Amazonas legal (MMA, 2016). El último paso de relevancia dado por el país en el marco de PPCerrado

¹⁷ El diseño de Planes para la Prevención y Control de la Deforestación (PPCDs) por parte de los distintos Estados al interior del Amazonas legal ha sido establecido por el Fondo Amazónico como condición para participar en el Comité Asesor del mismo.

¹⁸ Desde la década del 80 INPE viene monitoreando la situación de las masas forestales del Amazonas mediante el Sistema de Monitoreo Satelital Amazónico (PRODES). No obstante el lanzamiento del PA del Amazonas requirió la construcción de nuevas herramientas de monitoreo.

fue en enero de 2017, cuando Brasil presentó el NRF para el Bioma. El Programa de Monitoreo Ambiental para los Biomas Brasileños y la presentación del NRF del Cerrado constituyen un paso más hacia el diseño de una estrategia REDD+ de escala completa y el abandono del enfoque por biomas utilizado hasta el momento.

Tanto el PA del Amazonas como el PA del cerrado se interconectan con diferentes Planes Sectoriales como ser el plan de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático para Establecer una Economía de Bajo Carbono en la Agricultura (Plan ABC) y el Plan de Reducción de Emisiones del Sector Siderúrgico (Plan Caracol). Juntos estos elementos forman los pilares de la PNMC para las políticas de mitigación en el sector LULUCF.

No obstante, este diseño de redes de gobernanza en las que se enmarcan las políticas específicas para REDD+ da muestras de considerables falencias. El Grupo Permanente de Trabajo Interministerial no se muestra muy activo, no registrándose reuniones del mismo desde el año 2008. El Comité Interministerial de Cambio Climático (CIM) por su parte no se reunió en todo el año 2014. Además en ciertas situaciones se observa una considerable desconexión entre el gobierno federal y los diferentes estados que componen cada uno de los Biomas. Los actores privados no están presentes o en su mayoría no participan a diferencia de las ONG que si lo hacen activamente. Esta falta de comunicación es el principal obstáculo para conseguir una gobernanza eficaz en la aplicación de REDD+ en el país (Fatorelli et al, 2015).

Por su parte la pata financiera que permitió y posibilita a Brasil llevar adelante las políticas y acciones diseñadas en su EN y Planes de Acción está cimentada principalmente por el Fondo Amazónico, creado por decreto en el año 2008. La institución encargada del manejo del fondo es el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil.

El fondo tiene como objetivo recaudar donaciones en forma de inversiones no reembolsables y canalizarlas hacia la prevención, monitoreo, combate de la deforestación, promoción de la conservación y uso sostenible de los bosques. El decreto de creación prevé además la utilización de hasta el veinte por ciento de los fondos para respaldar sistemas de monitoreo y control en otros biomas distintos del Amazonas Legal.

Brasil es sumamente exitoso en este aspecto y junto con Indonesia es el país que más fondos recibe por el desarrollo de actividades REDD+, ambos obtienen el treinta y cinco por ciento de los fondos otorgados a más de setenta Estados (Norman y Nakhoda, 2015).

Actores privados tales como empresas y sociedad civil así como instituciones nacionales, estatales y municipales pueden presentar proyectos al Fondo Amazónico. No obstante el fondo exige una serie de requisitos mínimos para los interesados en presentar los proyectos. Entre estos requisitos está el hecho de que los proyectos deben contribuir de alguna forma a las actividades REDD+.

Si bien el gran éxito del Fondo Amazónico en la captación de flujos económicos, existen dudas sobre la forma en que los fondos son distribuidos, y los proyectos priorizados. “Los proyectos del Fondo Amazónico dan respaldo a una variedad de objetivos de conservación y desarrollo sustentables no específicamente relacionados con la reducción de emisiones como principal objetivo”... “existe una distinción fundamental entre la manera en que los donantes internacionales proporcionan financiamiento al Fondo Amazónico y la forma en que el Fondo

Amazónico administra, monitorea y financia proyectos y actividades” (Norman y Nakhooda, 2015:29). Además, el mecanismo para distribuir los fondos entre los diferentes Estados amazónicos también genera inconvenientes. Al poseer Brasil EN basada en Biomasa, los fondos deben ser canalizados hacia gobiernos subnacionales. Por ello, con el objetivo de criticar el reparto de los fondos, 6 gobernadores y 3 vicegobernadores amazónicos elevaron una carta pidiendo el reconocimiento económico por su participación en la reducción de 4.2 millones de toneladas de CO₂ y solicitando el reconocimiento del papel jugado por los gobiernos subnacionales (Rittl, 2015). El último de los inconvenientes mencionados está vinculado con la relación existente entre los NRF y los pagos calculados con respecto a los resultados conseguidos. Estos últimos varían enormemente dependiendo la fórmula que se utilice. Tomando como ejemplo la metodología utilizada por el Fondo Amazónico adoptada debería haber percibido en el periodo 2009-2013 diez billones de dólares en créditos de REDD+. Lo que supone una cantidad diez veces mayor al monto prometido. De hecho los niveles de referencia condujeron a Brasil y Noruega a un choque de posiciones en la COP 18 de Doha (Angelsen, 2013).

Más allá de la primacía del Fondo Amazónico, otros Fondos fueron creados para el desarrollo de las actividades REDD+. El Fondo Nacional para el Medio Ambiente, el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal, el Fondo Nacional de Cambio Climático y el Fondo de Áreas Protegidas del Programa ARPA son otras posibles fuentes de recursos.

Un aspecto relativo al financiamiento de las actividades REDD+ que no puede dejar de mencionarse es el hecho de que Brasil definió una postura frente a la viabilidad de los mecanismos de mercado financieros de carbono para REDD+. El Decreto 8566 de 2015 estableció que el país no negociará internacionalmente créditos de REDD+ generados en tierras de su dominio con otros países de la CMNUCC, en cambio los utilizará para compensar sus propias emisiones (Cirone y Galarza, 2016).

Como último aspecto a abordar, podríamos decir que con respecto a las salvaguardas, Brasil optó, al igual que con el resto de los elementos, por un enfoque por fases centrado inicialmente en los Biomasa para luego pasar a un SIS nacional.

Brasil diseñó una Matriz de Impacto para la aplicación de REDD+. En ésta se analizan la efectividad y la eficacia de las políticas públicas puestas a prueba y su contribución al logro de resultados REDD+. Además el MMA y la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) diseñaron mediante una serie de seminarios un conjunto de principios y premisas que enriquecen aún más las salvaguardas de Cancún. En estas se reconoció el importante rol de las poblaciones indígenas en los mantenimientos de los stocks forestales; se manifestó que los modos de vida de las poblaciones nativas de ninguna manera constituyen *drivers* de la deforestación, siendo sus emisiones de GEI prácticamente nulas; se reconoció la importancia de apoyar las actividades REDD+ en tierras indígenas y la importancia de brindarles acceso a recursos técnicos y financieros.

Brasil se convirtió en el año 2015 en el primer país en entregar el Sumario de Información sobre cómo las salvaguardas están siendo implementadas y respetadas a la CMNUCC. Este dio cuenta de las acciones de salvaguardas en el Bioma Amazónico entre 2006 y 2010. Según el sumario presentado ante la CMNUCC el SIS nacional va a demandar varios años más, ya que se encuentra en una etapa temprana de desarrollo.

No obstante los presuntos avances, este último documento fue fuertemente criticado por el Observatorio de Clima de Brasil, el cual agrupa a más de cuarenta organizaciones de la sociedad civil. Desde el observatorio se sostiene que el Sumario no contiene verdadera información sobre como las salvaguardas son aplicadas. Se insiste en que en que el panel técnico de expertos de la sociedad civil convocado por el gobierno en 2012 para discutir recomendaciones para el SIS no es representativo de todas las partes interesadas que deben participar y ser escuchadas. Se critica que no hubo un solo representante de los pueblos indígenas y las comunidades nativas. Además, se resalta negativamente el hecho de que los miembros del panel recibieron el resumen del proyecto dos años después de que el panel terminara sus actividades con poco más de una semana para hacer comentarios. El Observatorio del Clima es lapidario en sus conclusiones, sosteniendo que el Sumario de Información presentado por Brasil no debe ser tomado como ejemplo por ningún otro país (Rittl, 2015).

Además, los conflictos rurales y de propiedad de la tierra que se dan en el país son sumamente violentos. Según un informe dado a conocer por la Comisión Pastoral de la Tierra durante 2016 se produjeron sesenta y un asesinatos, trece fueron víctimas indígenas. Asimismo, 79% de los asesinatos tuvieron lugar en el Amazonas Legal, bioma al que correspondía el sumario de 2015.

Para concluir con el caso Brasileiro debemos observar los resultados de la aplicación de los PA y el resto de los elementos en el marco de la estrategia REDD+. Fundamental resultan las acciones del PPCDAm teniendo en cuenta su prolongado periodo de aplicación.

Las acciones adoptadas dentro del PPCDAm contribuyeron fuertemente a la caída de la deforestación entre los años 2005-2009 ayudando a prevenir 62 mil kilómetros cuadrados de deforestación, lo cual representa tomando estimaciones conservadoras un treinta y dos por ciento del total que habría sido deforestado en el periodo si las políticas y medidas del PA no se hubieran aplicado (MMA, 2016). Debido a la implementación de las políticas y medidas del PA del Amazonas la degradación forestal se redujo alrededor del 65% para el año 2013 (Base INPE, SF). Esto supuso un éxito considerable para la frontera agrícola más activa del mundo en términos de deforestación y emisiones de GEI (Assunção et al, 2012).

La aplicación de estos mecanismos ha permitido una fuerte reducción de la participación de la deforestación en el porcentaje total de emisiones de Brasil, estas pasaron de representar el 58% en 2005 al 15% en 2012. Esta reducción de la participación de la deforestación en las emisiones de GEI impulsó un descenso generalizado de las emisiones de Brasil, las cuales se redujeron 41% entre 2005 y 2012 (MCTI, 2014).

No obstante estos logros, entre los años 2012 y 2016 los niveles de deforestación registraron un avance constante alcanzando en el último año 8 mil kilómetros cuadrados. Además, las alertas de deforestación lanzadas por el sistema de monitoreo DETER aumentaron 77% entre agosto de 2014 y abril de 2015 en comparación con el mismo período del año anterior (Rittl, 2015). Si bien aún restan varios años para 2020, Brasil en este momento no estaría cumpliendo con su meta de reducir la deforestación en un 80% en relación al promedio histórico 1996-2005, objetivo del que sí estuvo cerca en el año 2012.

Esta recaída podría indicar que más allá de las medidas adoptadas en el PPCDAm y el PPCerrado otros elementos, tales como el precio de los commodities,

juegan un papel de suma relevancia y motorizan la deforestación (Assunção et al, 2012) (Nepstad et al, 2014).

Además, la actual crisis política Brasileira parece estar favoreciendo medidas que buscan reducir las áreas protegidas para permitir actividades agropecuarias y mineras. Recientemente la Cámara de Diputados de Brasil aprobó tres medidas que reducen en más de medio millón de hectáreas el tamaño del Bosque Nacional Jamaximy, el Parque Nacional Jamaximy y el Parque Nacional São Joaquim (Fellet, 2017). Si bien resta la ratificación del senado y del propio Presidente Temer, esta medida en busca de expandir la frontera productiva constituye una muestra de la oposición de ciertos sectores al incremento de las áreas protegidas en el marco del programa ARPA.

3.3 El Contexto Forestal de Argentina

La masa forestal total de Argentina para el año 1915 se estimaba en 100 millones de hectáreas, es decir un poco más del 30% de la superficie del país (MADS, 2005). Actualmente los números son radicalmente diferentes. El país posee 27.112.000 de hectáreas de bosques. Lamentablemente el derrotero forestal de Argentina no se detiene y entre los años 2005 y 2015 se deforestaron 3 millones de hectáreas de bosque nativo, alrededor de 300 mil hectáreas al año, número que lo ubica en el noveno lugar a nivel global en cantidad de hectáreas perdidas. El país destruye desde 1990 el 1% de su superficie boscosa por año (FAO, 2015). Según el Reporte de actualización Bienal presentado por Argentina a la CMNUCC en el año 2015 el sector de cambio en el uso de los suelos representa aproximadamente el 21% de las emisiones totales de GEI del país. Dentro del sector uso de los suelos la conversión de bosques y otras tierras suponen más del 60% de las emisiones. Estos datos dan cuenta de la magnitud de la destrucción de los bosques nativos por acciones antropogénicas en el país. Siendo Salta, Chaco y Santiago del Estero las provincias que poseen mayores niveles de deforestación (R-PP, 2010).

Las principales unidades forestales actuales de Argentina están constituidas por el Parque Chaqueño, la Selva Paranaense, la Selva de Yungas y la Región del bosque andino patagónico. En 2005 el país presentó el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos de Argentina (PINBN)¹⁹ y aún no se elaboró un nuevo inventario.

El principal *driver* de la deforestación en el país está dado por la expansión de la frontera productiva motivada por la agricultura a gran escala. Esto se relaciona principalmente con los monocultivos sojeros los cuales ganaron mucho terreno a la par del incremento de los precios internacionales desde la década del 90. Este fenómeno tiene un impacto particularmente grave en las provincias del norte del país. La ganadería es otro *driver* de gran relevancia que termina en pocos años por convertir los bosques en sabanas. En tercer lugar se podría mencionar a la extracción de madera como un factor de relevancia para la deforestación.

La degradación forestal es un elemento preocupante también en el país, el PINBN arroja que el 93% de la superficie boscosa del Parque Chaqueño sufrió algún tipo de intervención antropogénica. Además, los incendios forestales tienen un

¹⁹ En el mismo se considera tierras forestales a aquellas cuya cobertura arbórea de especies nativas es igual o mayor al 20 %, con árboles que alcanzan una altura mínima de 7 m, en una superficie igual o superior a 10 ha. Esta definición se basó en el Documento del Departamento de Montes de FAO denominado FRA 2000-Directrices para la Evaluación en los Países Tropicales y Subtropicales.

importante papel. Estos afectan particularmente a la Región Pampeana. En 2003 se alcanzó el pico máximo de incendios con un total de un millón de hectáreas quemadas. Sin embargo en los últimos años estos se han reducido, entre 2004 y 2014 el promedio fue de alrededor de cien mil hectáreas anuales (MADS, 2016).

En cuanto a las áreas protegidas entre el año 2005 y 2015 Argentina prácticamente ha duplicado la porción de bosques protegidos, pasando este de 11.600 kilómetros cuadrados a 19.360 kilómetros cuadrados en 2015. Además, entre 2010 y 2015 Argentina incorporó a las áreas protegidas alrededor de 155 mil hectáreas al año (la mitad de las deforestadas). No obstante esta considerable ampliación en el último quinquenio, la superficie total de los bosques protegidos en el país no llega a un 8% de la superficie boscosa total (FAO, 2015). Consciente de esta debilidad, el actual gobierno manifestó su intención de duplicar las áreas protegidas (Lucesole, 2017).

En cuanto a la legislación forestal se podría mencionar la gran relevancia de varias leyes nacionales. En Noviembre de 2006 el Congreso de la Nación sancionó la Ley 26.060 que tuvo por objetivo declarar la emergencia en materia de posesión y propiedad comunitaria indígena por un periodo de cuatro años, suspender los desalojos por el plazo de la emergencia y disponer la realización de un relevamiento técnico –jurídico– catastral de la situación de dominio de las tierras en donde se encontraban las comunidades indígenas. Además se creó un fondo especial para asistir a las comunidades. Dicha ley fue reglamentada por decreto en el año 2007 habilitando al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas a crear el “Programa Nacional Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas” (Re.Te.C.I). En Noviembre de 2009 se prorrogan los términos por otros cuatro años mediante la Ley veintiséis mil quinientos cincuenta y cuatro.

En 2007 se sancionó la Ley 26.330 y uno de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos o también denominada Ley de Bosques²⁰. En su artículo 5 la ley destaca el rol de los bosques en las emisiones de GEI. La misma constituye la principal herramienta normativa de lucha contra la deforestación. Además, la ley aparece mencionada en prácticamente todos los documentos de preparación de REDD+ del país como el marco básico a partir del cual se van a desarrollar las iniciativas.

Se pueden mencionar varios aspectos relevantes de la Ley de Bosques. Por un lado, buscó establecer el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN). La realización de los mismos quedó a cargo de las provincias. En los OTBN se establecieron tres categorías de conservación de acuerdo al valor ambiental de las distintas unidades de bosque y de los servicios ecosistémicos brindados²¹. Se fijó mediante la ley la prohibición de quemar a cielo abierto el material forestal resultante de los desmontes y se estableció una moratoria para que los mismos no sean

²⁰ La definición de bosques nativos adoptada por la ley es más amplia que la de tierras forestales, utilizada en el PINBN, al incluir también formaciones boscosas de más 3 m de altura en una superficie igual o mayor a 0,5 ha. Esto ha llevado a que las OTBN de las provincias identifiquen más de cincuenta y tres millones de hectáreas de bosque nativos, un número muy superior a las obtenidas utilizando otras definiciones.

²¹ En las áreas de muy alto valor de conservación (rojas) no se da posibilidad a transformación en el uso de los suelos, permitiendo únicamente la investigación científica y el asentamiento de comunidades indígenas. Las áreas de mediano valor de conservación (amarillas) permiten el desarrollo sostenible. Finalmente en las áreas de bajo valor de conservación (verdes) se permite un cambio parcial o total del uso de los suelos.

realizados hasta que la totalidad de las provincias realizaran sus OTBN²². Los desmontes únicamente pueden ser autorizados previa realización de estudios de impacto ambiental y audiencias públicas.

La ley estableció un Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN). Buscó así compensar a las provincias que conservaran sus bosques nativos y asistirles para que sean capaces de llevar adelante las acciones planteadas en la ley. Las autoridades locales pueden autorizar a los propietarios de tierras a presentar Planes de Conservación (PC), Planes de Manejo Sostenible (PM) o Proyectos de Formulación (PF). Aproximadamente un diez por ciento de la superficie boscosa identificada en las OTBN se encuentra bajo PC o PM. El FNECBN no financia proyectos vinculados al cambio en el uso de los suelos. (MADS, 2016).

Los fondos están conformados por el 0,3 % del presupuesto nacional y el 2% de lo recaudado de las retenciones a las exportaciones de los productos agrícolas, ganaderos y forestales. Un 30% del total de los fondos tiene como objetivo fortalecer la capacidad técnica y de control de las provincias. El 70% restante está destinado a compensar a los titulares de tierras que realicen tareas de conservación y manejo sostenible así como fomento de las actividades productivas que los pequeños productores rurales y comunidades indígenas realizan en los bosques.

Un último aspecto a resaltar de la ley es el establecimiento del Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos (PNPBN). Este programa se encuentra financiado por el PNUD mediante el proyecto ARG 12/013 “Apoyo para la Implementación del Programa Nacional de Protección de Bosques Nativos” el cual busca contribuir a la conservación y manejo sustentable de los bosques fortaleciendo las acciones de gobernanza. El programa que viene en ejecución desde el año 2013 tiene como objetivos específicos; la promoción de mecanismos de articulación entre los actores vinculados a la Ley; diseño y promoción de la iniciativa de gestión del conocimiento para la conservación, manejo sustentable y puesta en valor del bosque nativo; el desarrollo y puesta en funcionamiento de mecanismos de seguimiento y control de la aplicación de la ley; el desarrollo y promoción del fortalecimiento de las capacidades técnicas, administrativas y financieras de la autoridad nacional que aplica la ley.

Como último elemento de la legislación forestal se podría mencionar la Ley de Sistema Federal de Manejo del Fuego promulgada en 2013. La misma establece los presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de incendios forestales y rurales en el ámbito del territorio nacional. En mayo de 2017 se promulgo la ley veintisiete mil trescientos cincuenta y tres que incorpora a la ley de Manejo de Fuego el impedimento de modificar el uso y destino de los suelos en caso de incendios.

3.4 La vinculación de Argentina con REDD+

Siguiendo a Bueno (2016) podríamos decir que la política climática argentina experimentó a lo largo del tiempo numerosos vaivenes. Las posiciones adoptadas se fueron modificando de acuerdo a factores domésticos, incluyendo los cambios en las gestiones nacionales y factores internacionales. Argentina comenzó un periodo de menor actividad a partir del año 2000. El Kirchnerismo mostró una mirada crítica hacia

²² Según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable todas las provincias ya realizaron y presentaron sus OTBN.

los mecanismos existentes y cuestionó su efectividad en la lucha contra el cambio climático. Si bien el Estado Nacional participó en las iniciativas de la CMNUCC esta participación se caracterizó por un involucramiento menguado y una postura crítica.

La posición Argentina en relación a REDD+ y a la cuestión forestal no escapa a los vaivenes mencionados ni al desinterés del gobierno por las cuestiones climáticas. Este desinterés se plasma en que Argentina se encuentra aún en la etapa de preparación para participar en el mecanismo REDD+. Un largo periodo de *readiness* o preparación que comenzó en el año 2008 y casi diez años después no ha finalizado. Al observar la trayectoria Argentina en REDD+, fundamentalmente en el Programa ONU-REDD y en Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) se observan los mencionados vaivenes donde se entremezclan periodos de mayor y menor actividad.

En 2008 comenzaron las primeras manifestaciones de Argentina por desarrollar actividades en el marco de REDD+. Ese año en Bariloche se realizó una presentación sobre la temática REDD y la elaboración del Readiness Plan Idea Note (R-PIN)²³ ante la asamblea del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA)²⁴. Varias provincias dieron muestra de su interés y uno de los resultados principales fue la presentación de Jujuy, de un R-PIN para la provincia.

Durante el año 2009 se desarrollaron una serie de reuniones en varias ciudades Argentinas con diversos actores relevantes para REDD+. Entre los actores que participaron se encuentran universidades, ONG, funcionarios provinciales y expertos forestales. A su vez se realizaron reuniones con las comunidades indígenas y se acordó que cada una designaría un referente para la estrategia REDD+.

A mediados de 2009 Argentina presentó el R-PIN a FCPF. En el mismo, el país incluyó su situación forestal, brindando datos de tasas de deforestación, drivers y estimaciones de GEI emitidos. La Ley de Bosques figuró como el instrumento principal de gobernanza forestal nacional. Entre los problemas a resolver para la implementación de REDD+ se mencionó la tenencia de la tierra y los reclamos indígenas, la coordinación e involucramiento de todos los actores relevantes en cuestiones forestales y evitar o penalizar los desmontes ilegales.

En el año 2010 el país continuó demostrando interés y presentó a FCPF la Plantilla de Propuesta para la Preparación de Readiness (R-PP). En la misma el país propuso establecer un Grupo de Trabajo Nacional sobre REDD+ (GTN-REDD) que tendría a su cargo la secretaria y sería el ejecutivo responsable de formular, implementar y coordinar todas las políticas y actividades REDD+. El GTN-REDD se constituiría como subgrupo del Comité Gubernamental sobre Cambio Climático²⁵ y estaría conformado por representantes de todas las agencias gubernamentales y actores de la sociedad civil relevantes para REDD. El R-PP menciona la ley de bosques como el marco base para la implementación de la EN de REDD+ y se menciona la necesidad de adecuarla para que contemple la asignación de fondos en base a la reducción de emisiones de GEI. A su vez se mencionaron las severas dificultades en la aplicación de la ley como ser la escasa capacidad de control y auditoría.

²³ El R-PIN es un documento de preparación solicitado por FCPF para el otorgamiento de fondos en el marco de las actividades REDD+.

²⁴ COFEMA es el ente federal de coordinación entre los estados provinciales y la autoridad nacional en materia ambiental, y está conformado por todos los secretario de ambiente de las provincias.

²⁵ El Comité Gubernamental en Cambio Climático fue creado en el año 2009, es presidido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sustentable. Está integrado por autoridades nacionales y provinciales.

Argentina se propuso la creación de un fideicomiso o un mecanismo inspirado en el Fondo Amazónico para canalizar los fondos recibidos en el marco de la aplicación de actividades REDD+. Además de los fondos obtenidos mediante el mecanismo REDD+ el país se comprometió a reducir las tasas de deforestación destinando para ello 1100 millones de dólares obtenidos mediante la ley de bosques. Con los fondos nacionales e internacionales el país reduciría un 30% la deforestación para 2015 y un 60% para 2020.

En el mismo documento el país estableció la necesidad de crear un robusto esquema de MRV que incluyera un Sistema de Inventario Permanente de bosques (SIP) y un Sistema de Monitoreo de la Cobertura Boscosa capaz de estimar biomasa y contenido de carbono, un Sistema de Monitoreo de la Degradación Forestal y finalmente un correcto NRF. Como últimas propuestas a destacar se podría hablar del diseño y la implementación de una correcta Evaluación Estratégica Ambiental y Social (SESA)²⁶ para asegurar que las actividades y acciones no tengan impactos sociales y medio ambientales negativos.

Meses después argentina presentó un R-PP modificado incorporando y corrigiendo elementos criticados por el Panel de Asesoría Técnica y el Comité de FCPF que analizó el documento. Entre las modificaciones se destacan la propuesta de robustecer la coordinación y el fortalecimiento institucional para la aplicación de REDD+. Se creó un Comité Directivo, una Unidad de Implementación de Preparación y un Comité Asesor de REDD+ entre otros. Del mismo modo, se expresó la necesidad de incluir a REDD+ en los planes de inversiones sectoriales y de fortalecer la participación de los actores privados. El monto solicitado por el país a FCPF para realizar el conjunto de actividades mencionaba ascendió a más de 3 millones y medio de dólares. La revisión fue bien recibida por FCPF, un panel externo a FCPF y un grupo de asistencia técnica del Banco Mundial²⁷. No obstante se marcaron ciertos aspectos donde Argentina debía seguir trabajando.

Más allá de este entusiasmo inicial por participar en el mecanismo, el rápido desarrollo de propuestas a FCPF y su incorporación al Programa ONU-REDD en 2010 el país comenzó a fines de este año un periodo de bastante inactividad. Según se desprende de documentos oficiales “a fines de 2010, se produjeron cambios institucionales en las estructuras de gobierno y en la gestión del punto focal REDD+, por lo que el avance de la preparación REDD+ y del proceso de consulta se detuvo” (R-PP, 2014:37).

En este periodo se puede resaltar tan solo la entrega de un nuevo R-PP a más de dos años de las últimas correcciones, una serie de talleres preparatorios regionales de consulta sobre REDD+ en diferentes regiones y la participación en el Programa CD-REDD II²⁸. Como último aspecto de relevancia se destaca a principios de 2012 él envió de una misiva al Programa ONU-REDD solicitando acceder a los recursos dirigidos (target support) para fortalecer la estrategia REDD+ del país.

²⁶ La Evaluación Estratégica Ambiental y Social (SESA, por sus siglas en inglés) es una metodología analítica para evaluar riesgos y beneficios de las opciones estratégicas para REDD+.

²⁷ En marzo de 2010 viajó al país un grupo de 7 miembros, consultores y personal del Banco Mundial para brindar asistencia técnica en la formulación del R-PP. Una segunda misión fue enviada en septiembre del mismo año.

²⁸ CD-REDD II se desarrolló entre 2010 y 2014 y tuvo como objetivo el mejoramiento de las capacidades para la preparación de inventarios nacionales GEI en los países participantes

Durante 2013 Greenpeace en conjunción con la Fundación Vida Silvestre Argentina y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales presentaron un lapidario informe titulado “Ley de Bosques: 5 años con pocos avances” en el cual se mostraban muy críticos con la aplicación y la efectividad de la ley de bosques. Entre los principales puntos criticados se encontraban: el incumplimiento a la moratoria a nuevos permisos de desmontes; el altísimo nivel de deforestación, pese a la reducción de la misma desde la sanción de la ley; la deforestación de grandes porciones de bosques catalogadas como amarillo o rojo que no permitían deforestación según los OTBN de las provincias, muchos de los cuales se desmontaron con aprobación de las provincias en expresa violación de la ley; la realización de OTBN provinciales muy cuestionados por organizaciones sociales e instituciones académicas y finalmente la autorización de desmontes en zonas tradicionalmente habitadas y/o utilizadas por comunidades campesinas e indígena.

Capítulo aparte merecen las críticas respecto a los fondos de la ley. El informe de las ONGs mencionadas expresa que durante 2008 y 2009 la ejecución de la ley no conto con presupuesto. Asimismo, el presupuesto entre 2010 y 2013 fue muy inferior al que correspondía por ley, hasta diez veces menos. Además, durante 2010, 144 millones de pesos fueron reasignados al “Programa Fútbol para Todos” mediante una Decisión Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Finalmente se menciona la ausencia de información sobre el nivel de ejecución de los fondos a nivel provincial y el destino de las partidas asignadas.

Un año más tarde, la Auditoria General de la Nación emitió un informe advirtiendo sobre el incumplimiento de la ley de bosques y solicitando entre otras cosas la articulación de acciones con el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas haciendo hincapié en que la conservación y aprovechamiento de los bosques nativos se encuentran sumamente vinculados a los conflictos por la tenencia de la tierra (Greenpeace, 2014).

No obstante en 2014, Argentina continuó con sus presentaciones, entregando su R-PP final a FCPF. En el mismo se propuso que la estructura organizacional de REDD+ en el país esté constituida por un Comité Directivo como máxima autoridad, una Unidad Operativa de Preparación y un Comité Asesor de REDD+. En el mismo, Argentina volvió a proponerse avanzar con el diseño de los elementos del mecanismo, como ser el SIS, un NRE (“paso a paso” por ecorregiones forestales), un inventario forestal permanente, un sistema de distribución de beneficios y sistemas de monitoreo de deforestación y degradación. Como propuesta del país aparece también el monitoreo sobre la gobernanza forestal en cuestiones de administración, control, verificación y sanción. Como anexos al documento se incluyeron datos sobre los talleres llevados adelante con los diferentes actores interesados y la estrategia de consulta con los pueblos originarios.

FCPF consideró que se daba respuesta a los principales inconvenientes identificados²⁹ en R-PP anteriores por lo que el país quedaba libre para suscribir con el Banco Mundial el acuerdo de donación por los fondos solicitados. A principios de 2015 el Banco Mundial dió su aprobación al proyecto por un monto de 3.600.000 dólares. No obstante la firma del acuerdo se demoró hasta 2016.

²⁹ Los principales inconvenientes pendientes de resolver y saldados en el R-PP de 2014 estaban relacionados con la ausencia de un mecanismo de MRV de una tercera parte independiente de las instituciones nacionales, la necesidad de mejorar el esquema del Sistema de Monitoreo propuesto por Argentina y finalmente la mejora en el criterio y la identificación de los beneficios no relacionados con el carbono.

Durante 2015 el país presentó su propuesta de Emission Reductions Program Idea Note (ER-PIN). En el mismo Argentina se planteó un enfoque subnacional para avanzar en el futuro a una fase nacional. Se seleccionó a las provincias de Misiones y Chaco, las cuales con alrededor de 6 millones de hectáreas de bosques cubren el 20% de la superficie boscosa del país. Se prevé que el programa comience a implementarse en 2018. Se espera una reducción de un 75 % de las emisiones por deforestación en la provincia de misiones y un 25% en Chaco (ER-PIN, 2015).

En la última hoja de progreso presentada por Argentina a FCPF en agosto de 2016 se expresa que se encuentra en desarrollo un estudio de costos de oportunidad de REDD+ para estimar costos y flujos de recursos esperados. A su vez se estimó complementarlo con un modelo de futuros escenarios temporales espaciales de deforestación esperada para fines de 2016 y un plan de trabajo y un marco metodológico para los estudios de los factores de deforestación y degradación forestal por ecoregión, y el papel del sector privado en ellos.

Dado que tanto FCPF como el programa ONU-REDD estaban apoyando al país en el desarrollo de las actividades a fines del año 2014 se comenzaron a desarrollar reuniones trilaterales entre representantes del programa ONU-REDD, FCPF y el focal point del gobierno argentino en REDD+. Mediante estas se consiguió establecer de manera general los elementos para desarrollar un plan de trabajo común entre el FCPF y el Programa ONU-REDD. Para ello se creó al interior de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable una Oficina de Coordinación que funciona como unidad operativa del proyecto. La misma tiene como objetivo implementar y administrar adecuadamente ambos programas a través de una guía única de actividades bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

En 2015 el país presentó su Programa Nacional ONU-REDD basado principalmente en los lineamientos establecidos en el R-PP. Se buscó mediante el mismo seguir avanzando en el diseño de la Estrategia Nacional, la construcción de un nivel de referencia, el fortalecimiento del SNMB y el desarrollo de un SIS. El financiamiento había sido aprobado por el programa el año anterior en la reunión de Lima. El monto aprobado ascendió a más de tres millones ochocientos mil dólares, el dinero es aportado por PNUD, PNUMA y FAO. En el mismo se hace hincapié en el desarrollo de sinergias entre lo trabajado en FCPF y ONU-REDD. La fecha prevista de inicio fue pautada para enero de 2015 y la de finalización para diciembre de 2017.

En el borrador del informe anual correspondiente al periodo enero-diciembre de 2015 del Programa Nacional Argentina manifiesta que se encuentra avanzando en la Estrategia Nacional, el NRE, el SNMB y el SIS. No obstante expresó que hubo demoras para la contratación de las entidades encargadas de realizar los estudios de vacíos legales y de vacíos institucionales para el abordaje y respeto de salvaguardas y que “a partir del mes de Octubre de 2015, Argentina comenzó a transitar un proceso electoral que concluyó en un cambio de gobierno, el cual comenzó su gestión el 10 de Diciembre. Esto impactó en el avance del programa atento al clima de gran incertidumbre política previo al 10 de diciembre y posterior a esta fecha. El programa se encontró sujeto a la transición de cambios de autoridades, redefinición de objetivos, nuevos organigramas y variaciones en los procesos administrativos y de gestión” (pág. 5).

No obstante la incertidumbre mencionada en el documento por el cambio de autoridades, el gobierno de Cambiemos parece apoyar las políticas en materia climática. En 2015 se elevó a rango de ministerio la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Durante 2016 mediante decreto se creó el Gabinete Nacional

de Cambio Climático del que participan 12 ministerios. En el corriente año Argentina presentó la revisión de su Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (INDC) ante la CMNUCC en consonancia con lo acordado en el Acuerdo de París. La meta propuesta se logrará a través de la implementación de una serie de medidas entre las que se destacan acciones en el sector forestal.

Sin embargo las críticas respecto a la ley de bosques, marco base de la estrategia REDD+ Argentina no se detienen. En octubre de 2016 se entregó al gobierno una carta en la que 21 organizaciones solicitaron la revisión y reconfiguración presupuestaria de la ley para el año 2017. En la misma se manifiesta que se trata de la peor asignación presupuestaria para los bosques nativos desde la conformación del Fondo.

Podemos decir que los avances desde el año 2007 a la fecha han sido extremadamente modestos. Argentina en este periodo de prácticamente 10 años no pudo abandonar la etapa de preparación. Además, el país no cuenta aún con prácticamente ninguno de los elementos que permitirían avanzar hacia la etapa de implementación y posteriormente pago por resultados en el esquema REDD+. Sumamente preocupante resulta que el principal instrumento normativo de Argentina, la ley de bosques, tenga numerosos problemas en su aplicación y una dudosa efectividad. En consonancia con esta inacción y dilaciones el país sigue sosteniendo una de las más altas tasas de deforestación del mundo.

3.5 El contexto Forestal de Bolivia

Bolivia posee prácticamente la mitad de su territorio cubierto por bosques, aproximadamente unas 54 millones de hectáreas. Estos números lo posicionan como uno de los 20 países con mayor masa forestal del planeta y uno de los 10 con mayor bosque tropical. Los Bosques Amazónicos, los Bosques Chiquitanos y los Bosques Chaqueños son los biomas de mayor superficie. Estos se ubican principalmente en dos regiones, las tierras bajas donde se encuentra la mayor masa forestal y las tierras altas caracterizadas por los valles y el altiplano, con menor área boscosa. La tasa de deforestación anual del país es muy elevada, de más de 280 mil hectáreas. El país perdió desde el año 1990 hasta 2015 más de 80 mil kilómetros cuadrados de bosque (FAO, 2015).

Resulta preocupante, también, la cuestión de la degradación forestal. Entre los años 2000 y 2010 se quemaron más de 22 millones de hectáreas, un 20% por incendios forestales. En los años 2007 y 2010 tuvieron lugar los peores incendios forestales de la historia boliviana, degradándose más de 3.600.000 mil hectáreas en el primero de ellos y más de 400.310.000 hectáreas en el segundo. En los últimos años viene aumentando el área quemada y los incendios son más frecuentes, esto reduce los ciclos que tienen los bosques para regenerarse, incrementando la vulnerabilidad de los ecosistemas (Rodríguez, 2012).

Siguiendo a Müller (et al, 2014) podemos mencionar tres grandes drivers. La agricultura extensiva que supone un 50% de la deforestación, la ganadería equivalente al 30%, y la agricultura a pequeña escala con una participación del 20% del total deforestado. Los drivers secundarios están dados por la minería, la extracción de hidrocarburos y la construcción de represas hidroeléctricas.

La agricultura a gran escala tuvo un crecimiento exponencial durante la década de los 90, en el marco de las políticas neoliberales imperantes. Fue impulsada principalmente por los monocultivos, fundamentalmente la soja, al igual que en el resto

de los países analizados. La agricultura a gran escala se encuentra motorizada por empresarios nacionales y extranjeros, incluyendo brasileros y japoneses.

No podemos dejar de mencionar el hecho de que Bolivia es un país sumamente vulnerable a los efectos del cambio climático. Las catástrofes naturales extremas como consecuencia del cambio climático generaron desde el año 2007 una pérdida de entre el 3 y 4% del PBI. La vinculación entre los fenómenos extremos y las políticas forestales se hace más crítica aún si se tenemos en cuenta que alrededor de un millón de personas, una tercera parte de la población rural, en Bolivia dependen en diferente grado de los recursos forestales (MMAA, 2009).

Los tibios esfuerzos de las décadas del 80 y 90 fueron incapaces de reducir las altas tasas de deforestación. Tras un largo periodo de políticas neoliberales, a partir del año 2006, Bolivia abrazó un cambio en su filosofía política. Evo Morales asumió sus funciones con el respeto por la pluralidad, el vivir bien³⁰ y el equilibrio con la madre tierra como estandartes. Sus políticas generaron ciertos cambios en la forma de pensar y ver al medio ambiente en general y a los bosques en particular.

La vinculación del gobierno de Morales con los ecosistemas boscosos encontró eco en una serie de leyes promulgadas por su gobierno que modificaban las normativas forestales de las décadas pasadas. Estas tuvieron como eje un acercamiento holístico a la cuestión de los bosques, el reparto comunitario de las tierras y la soberanía alimenticia.

En el año 2006 mediante la ley N° 3545 se creó la Superintendencia Agraria, la Judicatura Agraria y se buscó dar prioridad a las comunidades nativas y campesinas al acceso a tierras fiscales. Un año después se incorporó como ley nacional la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En 2009 Bolivia aprobó una nueva constitución, la denominada “Constitución Política del Estado” con la idea de dar firmeza a los cambios emprendidos. La misma busca avanzar en la construcción del Estado Plurinacional basado en una economía plural (pública, privada, comunitaria y mixta) y estableció cuatro niveles autonómicos (departamentales, regionales, municipales e indígenas).

En el año 2010 por medio de una nueva ley se definieron y establecieron los derechos de la Madre Tierra³¹ así como los deberes del Estado y de las personas para con esta. Además se creó una Defensoría de la Madre Tierra para vigilar, promover y difundir el cumplimiento de sus derechos. Dos años más tarde se promulgó la ley “Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien” buscando garantizar la capacidad de regeneración de los componentes y sistemas de vida. Se estableció la

³⁰ La ley N 300 del año 2012, conocida como Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien define “Vivir Bien” como el “horizonte civilizatorio y cultural alternativo al capitalismo y a la modernidad que nace en las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas, y es concebido en el contexto de la interculturalidad. Se alcanza de forma colectiva, complementaria y solidaria integrando en su realización práctica, entre otras dimensiones, las sociales, las culturales, las políticas, las económicas, las ecológicas, y las afectivas, para permitir el encuentro armonioso entre el conjunto de seres, componentes y recursos de la Madre Tierra. Significa vivir en complementariedad, en armonía y equilibrio con la Madre Tierra y las sociedades, en equidad y solidaridad y eliminando las desigualdades y los mecanismos de dominación. Es Vivir Bien entre nosotros, Vivir Bien con lo que nos rodea y Vivir Bien consigo mismo.”

³¹ La Ley 071 define a la Madre Tierra como “el sistema viviente dinámico conformado por la comunidad indivisible de todos los sistemas de vida y los seres vivos, interrelacionados, interdependientes y complementarios, que comparten un destino común” y se establece que “La Madre Tierra es considerada sagrada, desde las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.”

prohibición de mercantilizar los ecosistemas y los procesos que los sustentan. Además creó la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra y un mecanismo financiero para la implementación de la agenda climática y ambiental en Bolivia.

En cuanto a la legislación forestal en particular se podría mencionar el decreto 29.643 sobre Organizaciones Forestales Comunitarias. Mediante éste se buscó reconocer, normar y promover las actividades a ser desarrolladas por las comunidades campesinas e indígenas, en base al consenso de sus miembros y en relación a los procesos productivos dedicados al manejo, industrialización y comercialización de productos forestales y no forestales en áreas de uso forestal. En 2010, por su parte, se creó mediante decreto el Programa Nacional de Forestación y Reforestación. El programa tiene como objetivos; la disminución de los efectos del cambio climático; la conservación de la biodiversidad y la restauración de los ecosistemas y cuencas.

Esta serie de regulaciones mediante las cuales se buscó fortalecer el papel de los bosques y la tenencia de la tierra fueron complementadas por una serie de modificaciones agropecuarias y de soberanía alimentaria. Al respecto, se podría mencionar la Ley de “Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria” del año 2011. La cual tuvo como objetivo asegurar la soberanía alimentaria, estableciendo las bases institucionales, políticas y mecanismos técnicos, tecnológicos y financieros de la producción, transformación y comercialización de productos agropecuarios y forestales. En el año 2013 se aprobó la ley N° 337 de “Apoyo a la Producción de alimentos y Restitución de Bosques”. Con esta se estableció un régimen excepcional para el tratamiento de predios con desmontes que se hayan realizado sin autorización entre 1996 y 2011 y se autorizó a las propiedades colectivas a convertir el veinte por ciento del área boscosa a usos agroforestales. Si bien la ley conlleva para los propietarios el compromiso de restituir el diez por ciento de la superficie boscosa afectada indudablemente se trata de una ley que entra en contradicción con las mencionadas anteriormente de protección del medio ambiente y que tuvo como objetivo ampliar la frontera agrícola.

En este sentido Müller (et al, 2014) hace hincapié en las contradicciones legales existentes entre los objetivos de conservación y las políticas de soberanía alimentaria que generan dudas sobre la eficacia en la aplicación de las leyes. Esto queda de manifiesto con el hecho de que mientras la Ley Marco de la Madre Tierra reclasifica el uso de los suelos y prohíbe de manera absoluta la conversión de los mismos a otras actividades para evitar la ampliación de la frontera agrícola, con la Ley 337 se permite la legalización de los desmontes ilegales, lo que pone en peligro las posibilidades de la Ley de la Madre Tierra.

3.6 La vinculación de Bolivia con REDD+

El país forma parte de la Coalición de Naciones con Bosques Tropicales, los cuales fueron grandes promotores de la implementación en el marco de CMNUCC de un mecanismo en donde las naciones con mayores niveles de desarrollo retribuyeran económicamente a los Estados en desarrollo por la conservación de las unidades forestales. Sin embargo, pese a este primer momento de respaldo, la postura Boliviana se va a ir modificando con la llegada de Morales.

La llegada de Evo Morales marca un cambio en la postura boliviana en materias de cambio climático. En un primer momento Bolivia se mostró como un activo promotor del mecanismo REDD+ para luego adoptar una postura combativa frente a lo que el país entiende como un mecanismo que mercantiliza la naturaleza, profundizando las injusticias climáticas.

Probablemente las mayores expresiones de la nueva política boliviana en materia de cambio climático estén relacionadas por la organización en el año 2010 de la Cumbre de los Pueblos sobre Cambio Climático y el Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de Bosques y la Madre Tierra presentado en el año 2012.

No obstante, si bien fue en el año 2006 cuando el nuevo gobierno llegó al poder, el rechazo no se efectivizó hasta varios años después. Hasta 2008 Bolivia continuó desarrollando actividades de preparación para la ejecución de REDD+ mediante los canales tradicionales. Esto se pone de manifiesto con la presentación del Readiness Plan Idea Note (R-PIN) a FCPF en marzo de 2008 y su participación dentro del programa ONU-REDD.

Algunos meses después de la presentación del R-PIN tuvo lugar el primer hito que marcó un cambio brusco en la mirada boliviana hacia REDD+. Evo Morales envió a la COP de Poznan una carta titulada "Salvemos al planeta del capitalismo". En la misiva expresó que "La competencia y la sed de ganancia sin límites del sistema capitalista están destrozando el planeta. Para el capitalismo no somos seres humanos sino consumidores. Para el capitalismo no existe la madre tierra sino las materias primas. El capitalismo es la fuente de las asimetrías y desequilibrios en el mundo.... En manos del capitalismo todo se convierte en mercancía: el agua, la tierra, el genoma humano, las culturas ancestrales, la justicia, la ética, la muerte... la vida misma. Todo, absolutamente todo, se vende y se compra en el capitalismo. Y hasta el propio "cambio climático" se ha convertido en un negocio."(párr. 4-5)

Además de las palabras contundentes expresadas en la carta, el presidente reivindica el Vivir Bien e insiste en el financiamiento destinado a programas o planes nacionales y no a proyectos orientados con la lógica de mercado. Finalmente expresa que "La reducción de las emisiones de la deforestación y degradación de bosques REDD, debe estar basada en un mecanismo de compensación directa de países desarrollados a países en desarrollo, a través de una implementación soberana que asegure una participación amplia de comunidades locales y pueblos indígenas, y un mecanismo de monitoreo, reporte y verificación transparentes y públicos" (párr. 33) El contenido de esta carta es fundamental ya que marcó de aquí en adelante la postura de Bolivia frente a REDD+.

Cabe notar que durante el año 2009 se trasladaron las funciones de la Oficina de Desarrollo Limpio³² (ODL) al Ministerio de Medio Ambiente y Agua, eliminando así los últimos reductos de apoyo a los mercados de carbono. En este mismo año se terminó de consolidar el cambio de visión del gobierno boliviano.

Esto quedó de manifiesto en las críticas a la poca ambición de las metas de reducción de emisiones en el marco de la COP de Copenhague. El país entendió que se debía buscar un aumento máximo de entre 1^o y 1,5^o en comparación con períodos pre-industriales, a diferencia de los 2^o, que se discutían en la COP. Más importante aún es el hecho de que Bolivia anunció que no ingresaría al mercado de carbono ni al mecanismo REDD+. En cambio, se pidió la creación de un fondo de compensación no sujeto a ningún tipo de condicionalidad para ayudar a la mitigación de los efectos del cambio climático, para esto los países en desarrollo debían aportar el 6% de su PBI, lo

³² La Oficina de Desarrollo Limpio fue creada en el año 2002 con el objetivo de desarrollar proyectos enmarcados en el Mecanismo de desarrollo Limpio (MDL)

cual era mucho más ambicioso de lo expresado en el informe Stern (Müller et al, 2014).

Este mismo año, el gobierno de Bolivia presentó la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático. A través de la misma se buscaba impulsar el bienestar de los usuarios de bosques, principalmente de los más pobres, mejorando la contribución de los ecosistemas boscosos al desarrollo económico equitativo y garantizando su conservación. El documento presta gran relevancia a la doble visión que tiene el país sobre el rol de los bosques. El papel de los mismos en la mitigación y adaptación es uno de los pilares de la propuesta boliviana.

Durante el año 2010, Bolivia organizó la Cumbre de los Pueblos sobre Cambio Climático y Derechos de la Madre Tierra. Asistieron a ésta numerosas organizaciones sociales y representantes de distintas partes del mundo. En la misma se insistió en un incremento máximo de las temperaturas de 1º y en la importancia de la creación de un fondo administrado por los Estados nacionales. En su declaración final se menciona que los países deben abandonar sus estrategias de protección de masas forestales basadas en el mercado cuyos resultados son “inexistentes y condicionados”. Se establece una fuerte condena a “los mecanismos de mercado, como el mecanismo de REDD (Reducción de emisiones por la deforestación y degradación de bosques) en sus distintas versiones, que está violando la soberanía de los Pueblos y su derecho al consentimiento libre, previo e informado, así como a la soberanía de Estados nacionales, y viola los derechos, usos y costumbres de los Pueblos y los Derechos de la Naturaleza”. Al respecto se concluye que: “La mejor estrategia y acción para evitar la deforestación y degradación y proteger los bosques nativos y la selva es reconocer y garantizar los derechos colectivos de las tierras y territorios” (Acuerdo de los Pueblos, 2010:6, 7).

Durante este mismo año tuvo lugar la COP de Cancún, aquí Bolivia recrudesció su postura al rechazar el documento que se estaba negociando por no incorporar los reclamos y aspectos trabajados en la Cumbre de los Pueblos meses atrás. Al tomar esta decisión el país quedó inicialmente aislado. No obstante, para no volver a quedar aislada en las negociaciones, Bolivia adoptó una postura más propositiva.

Para el año 2011, el país volvió a la mesa de negociaciones con propuestas que pudieran ser negociables técnica y políticamente. El respaldo estuvo dado por la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y por el acercamiento a los Like Minded Developing Countries (LMDC), grupo del que formaba parte Argentina, entre otros (Pacheco, 2013).

En este mismo año, mediante una serie de consultas con diversos sectores de la sociedad civil quedó formulada formalmente la propuesta de un “Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques y la Madre Tierra” denominada también “Vida Sustentable del Bosque”. El mismo tiene como objetivo principal avanzar en el cumplimiento de las metas de mitigación y adaptación reconociendo el doble rol de los bosques. Para esto se propone tener en cuenta: la no mercantilización de las funciones ambientales de los bosques; el manejo integral y sustentable de los mismos con énfasis en prácticas productivas locales y tradicionales; la promoción de las múltiples funciones de los bosques; la complementariedad de derechos, deberes y obligaciones, con énfasis particular en los pueblos indígenas campesinos y los derechos de la madre tierra y finalmente la observación a los bosques desde una perspectiva holística como parte de sistemas de vida donde interactúan diferentes componentes de la naturaleza.

Según reza el documento de presentación del Mecanismo Conjunto, la propuesta retoma acuerdos consejos y sugerencias de negociaciones internacionales sobre bosques y cambio climático. Se mencionan en este sentido la Convención de Diversidad Biológica, las Metas de Aichi y los Principios relativos a los Bosques, entre otros.

La propuesta fue presentada en la COP de Durban y mediante la decisión 1/CP.17 se reconoció el enfoque como una alternativa de no mercado que respalda y fortalece la gobernanza, la aplicación de las salvaguardias y las múltiples funciones de los bosques.

En el año 2012, en la COP 11 de la Convención de Biodiversidad realizada en Hyderabad, mediante la decisión 11/L.27 se pidió al secretariado ejecutivo de la Convención, que recopile información sobre las posibles contribuciones de los enfoques alternativos a la Convención sobre Diversidad Biológica.

Este mismo año en la COP 18 de la CMNUCC en Doha, las Partes pidieron al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico que, examinara cómo podrían desarrollarse los enfoques no basados en el mercado, como ser los enfoques conjuntos de mitigación y adaptación para la gestión integral y sostenida de los bosques. A su vez se le solicitó llevar a cabo un programa de trabajo para elaborar los enfoques no relacionados con el mercado, con el objetivo de recomendar un proyecto de decisión a la Conferencia de las Partes (Decisión 1/CP.18).

El Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA) tomó nota de la importancia de los enfoques y un año más tarde invitó a las Partes y organizaciones observadoras a que presenten a la Secretaría sus puntos de vista sobre la orientación metodológica de los enfoques no basados en el mercado. A su vez, pidió a la Secretaría que convoque a una reunión de expertos y la preparación de un informe para posteriormente ser evaluado por SBSTA.

Este interés hacia la propuesta boliviana se volvió a replicar el mismo año en el Foro de Bosques de las Naciones Unidas reunido en Estambul, el cual mediante la resolución 10/1.7 se alentó “a la secretaría del Foro y a las organizaciones miembros de la Asociación de Colaboración en materia de Bosques a ayudar a los Estados Miembros, previa solicitud, en la elaboración de un método holístico e integrado, no basado en el mercado, para el logro de la ordenación forestal sostenible, basado en la gestión de las funciones ambientales de los bosques en armonía con la naturaleza, incluidos métodos tales como mitigación y adaptación conjuntas para la ordenación integral y sostenible de los bosques”.

Años más tarde en la COP 21, mediante la decisión 16/CP.21, se realizó otro guiño favorable al mecanismo propuesto por Bolivia ya que se incentivó a las entidades de financiación a que sigan proporcionando recursos financieros para enfoques de política alternativos, como los enfoques conjuntos de mitigación y adaptación para la gestión integral y sostenible de los bosques. El Acuerdo de París también se manifestó al respecto, “las Partes reconocen la importancia de disponer de enfoques no relacionados con el mercado que sean integrados, holísticos y equilibrados y que les ayuden a implementar sus contribuciones determinadas a nivel nacional, en el contexto del desarrollo sostenible y de la erradicación de la pobreza y de manera coordinada y eficaz, entre otras cosas mediante la mitigación, la adaptación, la financiación, la transferencia de tecnología y el fomento de la capacidad, según proceda.” Se establece que estos enfoques se deben enfocar en promover la mitigación y adaptación; aumentar la participación de los sectores público

y privado en la aplicación de las contribuciones determinadas a nivel nacional así como ofrecer oportunidades para la coordinación de los instrumentos y los arreglos institucionales (art 6, párrafo 8).

Se podría decir que Bolivia logró poner de buena manera su mecanismo conjunto en la mesa de negociaciones sobre cambio climático. Su embestida contra REDD+ no solo se manifestó mediante propuestas alternativas. El país ha intentado con gran éxito eliminar el término REDD+ de los textos de negociación de Naciones Unidas. Bolivia entiende que el acrónimo no es resultado de un acuerdo oficial de los países miembros de ONU por lo que no puede ser empleado en las negociaciones. Por ello el país planteó en la Primera Sesión Universal del Consejo de Gobierno del Programa de Naciones sobre Medio Ambiente, y Primer Foro Mundial de Ministros de Medio Ambiente del año 2013 que se estudie el cambio del nombre del Programa ONU-REDD de las Naciones Unidas (Pacheco, 2013). Si bien no ha conseguido modificar el nombre del Programa ONU-REDD se ha conseguido que los documentos de las COP, por ejemplo las de París y Marrakech, no hagan mención a las siglas REDD+.

Más allá de estos logros, es interesante detenerse a analizar brevemente la postura boliviana en relación al programa ONU-REDD. Bolivia se plegó rápidamente al desarrollo de iniciativas dentro del programa y estas continuaron hasta 2009/2010. Durante este último año se logró la aprobación de un presupuesto por parte de ONU-REDD de más de 4.500.000 dólares para el desarrollo de un programa que preparara al país para el desarrollo de iniciativas REDD+. El gobierno de Morales firmó en ese mismo año un convenio estableciendo la salvedad de que la aplicación del programa tendría un enfoque no basado en el mercado, si bien se mantenían los objetivos iniciales del programa, es decir la preparación institucional para la implementación de acciones REDD+ en el país. La firma del convenio fue en sí mismo algo sumamente contradictorio y el recrudescimiento de la postura boliviana llevó a la paralización de la aplicación del programa.

Posteriormente, el país solicitó la utilización de los fondos asignados para la aplicación de Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación. Esto fue aprobado finalmente en el año 2012. El gobierno insistió en que la financiación otorgada por el programa al Mecanismo Conjunto no supone la aceptación de Bolivia de REDD+. Se acordó que los fondos serán utilizados para la construcción de un sistema de monitoreo en el cambio del uso de los suelos (Müller et al, 2014).

No obstante, las acciones emprendidas por Bolivia y su filosofía marcadamente innovadora plasmada en el Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación, el país ha perdido entre el año 2010 y el año 2015 más de 14 mil kilómetros cuadrados de bosque. Aproximadamente unas 289 mil hectáreas al año. La pérdida anual representa un 0,5 % del total de la masa forestal nacional (FAO, 2015). Tomando estos números como referencia, se podría inferir que si bien la filosofía del Vivir Bien puede haber tenido resultados en otros ámbitos concretos de la vida política boliviana, no ha podido –y no se ha propuesto- evitar la expansión de las fronteras productivas sobre zonas boscosas.

Conclusión

Durante el transcurso de la investigación se dió cuenta de la complejidad que posee la gobernanza climática en materia forestal. Se observó como las discusiones sobre el papel de los bosques dentro del cambio climático comenzaron a ganar peso con el paso del tiempo. Teniendo un rol fundamental al respecto los documentos emanados de la Cumbre de la Tierra.

No obstante el importante papel que juegan los bosques, estos no contaron y no lo hacen aun con un mecanismo vinculante que les sea propio y esté acorde a su relevancia. Esto se debe principalmente a que la agenda ambiental, como tantas otras, se vio permeada por la división Norte-Sur, las diferencias de posturas entre los países desarrollados y en desarrollo repercutieron particularmente en el tópico forestal.

Es posible afirmar que mientras Bolivia y Brasil tuvieron una posición renuente, este ultimo desde una postura defensiva vinculada a la cuestión de la Amazonia, Argentina no se opuso al desarrollo de regímenes internacionales de bosques y apoyó la inclusión de los bosques en el régimen climático.

Sin embargo, más allá del choque de posiciones y la ausencia de documentos vinculantes, el bagaje trabajado durante más de una década fue recogido por las Partes de la CMNUCC. La creación del Programa REDD+ supuso un intento de respuesta a los importantes y crecientes niveles de emisiones de GEI provenientes del sector forestal. A su vez, REDD+ toma aún más relevancia si tenemos en cuenta el hueco dejado en el sector de cambio del uso de los suelos por el Mecanismo de Desarrollo Limpio del PK.

Producto de las diferentes posturas al interior de la CMNUCC, REDD+ fue modificando y ampliando sus elementos. Gracias a las contribuciones colectivas de las Partes y en muchos casos al rol crítico del mundo en desarrollo fueron tomando forma elementos como los Niveles de Referencia Forestal, las Estrategias Nacionales y Planes de Acción, y fundamentalmente el Sistema de Información de Salvaguardas que dotó al mecanismo de un carácter más integral e inclusivo.

No obstante, el mecanismo muestra problemas en diversos aspectos como ser: la ausencia de un Sistema de Asignación de Incentivos; los flujos económicos que muchas veces son insuficientes; las continuas indefiniciones sobre la incorporación de mercados de carbono como fuentes de financiamiento; la incapacidad de captar la atención de actores privados y un SIS que si bien supuso un avance sigue recibiendo críticas de numerosos actores de la sociedad civil.

Como se observó a lo largo de la investigación, a pesar de la continua evolución del mecanismo, todavía queda un arduo trabajo por delante y numerosos aspectos por resolver en relación al mismo. A partir de este proceso de construcción aún inacabado se abre un espacio de reflexión sobre la utilidad, oportunidades y desafíos de REDD+.

A partir de este espacio de reflexión, mediante la tesina se propuso analizar comparativamente y a la luz de la teoría de la gobernanza cuales fueron las posiciones de Argentina, Bolivia y Brasil respecto al programa REDD+ desde 2007 hasta 2016.

Se esbozó la hipótesis de que los países analizados, si bien tenían en común ser países en desarrollo, poseer grandes stock de bosque y carbono almacenado,

evidenciar acuciantes niveles de deforestación por expansión de las fronteras productivas y estar experimentando las consecuencias adversas del cambio climático; desarrollaron distintas estrategias de vinculación con REDD+. Estrategias y posiciones enlazadas con tres visiones disímiles sobre lo que este mecanismo supone y puede ofrecer a la política ambiental y climática de los respectivos países.

A nivel macro podríamos decir que se trata de tres naciones que corresponden a países en desarrollo, actores del sur. A su vez, los países se encuentran cruzados por múltiples disparidades y desigualdades socio-económicas.

Debido a las desigualdades y disparidades internas pero también a su característica agroproductiva (con diferencias de escala), deben lidiar con drivers similares de deforestación y degradación. Algunos ejemplos son: la expansión de los monocultivos a gran escala, principalmente sojeros; la gran influencia de la ganadería y los intereses vinculados, y la dependencia de los precios internacionales de los commodities.

A su vez, Brasil, Argentina y Bolivia poseen grandes masas forestales. Sus bosques contienen considerables porciones de carbono, aspecto que los convierten en interesantes actores para el desarrollo de acciones de mitigación. No obstante sus stocks forestales se reducen año a año en una tendencia que no se detiene hace décadas.

Los grandes niveles de deforestación se tornan aún más preocupantes si se tiene en cuenta que los tres países son sumamente vulnerables a los efectos del cambio climático y sufren, a su vez, la pérdida y deterioro de los servicios ecosistémicos producto de la deforestación y degradación forestal. Este aspecto afecta profundamente a las comunidades que hacen de los bosques su hábitat y convierte la participación de éstas en un elemento central de cualquier estrategia REDD+. Las cuestiones sobre la tenencia de tierra y la propiedad comunitaria son elementos recurrentes, los cuales en muchos casos adoptan una vía violenta de resolución.

Si bien es en el caso boliviano donde la dependencia de los bosques para la subsistencia de numerosas comunidades locales y nativas llevó a la cristalización de una filosofía específica, los tres países poseen en mayor o menor medida comunidades vulnerables.

Más allá de las similitudes abordadas, los países han ensayado estrategias de vinculación profundamente disímiles con el mecanismo nacido en el marco de la CMNUCC.

Brasil, luego de una etapa de renuencia a la inclusión de bosques dentro de la agenda climática, como producto de su postura defensiva respecto a los bosques, viró ostensiblemente a partir de convertirse en un actor fijador de reglas dentro del Programa REDD. Una vez que pudo garantizarse beneficios específicos y expeditos dados por el pago por resultados, ofició de “buen alumno” y pionero en diversos aspectos de REDD. Las medidas tomadas por el país desde mediados de la primera década del milenio jugaron un papel muy relevante en la reducción de la deforestación y de las emisiones de GEI hasta 2012. El gigante sudamericano desarrolló, o al menos avanzó, en el diseño de Sistemas de Monitoreo de Bosques, Niveles de Referencia Forestales y Sistemas de Información de Salvaguardas. Además trabajó en la integración de su estrategia REDD+ en un marco más amplio de lucha contra el cambio climático. Aspecto sumamente relevante que supuso llevar la gobernanza más

allá del sector forestal. Asimismo, Brasil logró consolidar su posición entre los principales países receptores de fondos, gracias fundamentalmente al Fondo Amazónico. Méritos que van en consonancia con su nuevo rol de potencia económica, con sus compromisos asumidos en Copenhague y con su membresía del grupo BASIC.

No obstante, Brasil experimentó fuertes críticas por la utilización del Fondo Amazónico y por su inacabado Sistema de Información de Salvaguardias. Resulta preocupante, en el caso Brasileño, el repunte de la deforestación, a partir del año 2012, en consonancia con el aumento del precio de los commodities y el impacto de la crisis económica.

Los aspectos externos sumados al panorama interno llevaron a que el gobierno de Dilma virara en el modelo de desarrollo aplicado. Hecho que tuvo consecuencias regresivas en la política climática. Esto quedó de manifiesto con el apoyo del gobierno a la utilización de los combustibles fósiles y a la reforma del Código Forestal, entre otros aspectos (Bueno, 2017). Estos motivos llevaron a que en 2012 el movimiento ambientalista abandone una alianza que llevaba 9 años con el Partido gobernante (Viola y Franchini, 2014). Temer, por su parte ha continuado retro trayendo algunas de las medidas que garantizaban que la tasa de deforestación pudiera continuar descendiendo. Estos son elementos que, sumado a las presiones agropecuarias sobre las áreas protegidas y al recrudecimiento de la violencia, siembran dudas sobre la verdadera eficacia de la implementación de REDD+ en el país.

Además, si bien Brasil es pionero en el diseño y puesta en marcha de varios de los elementos REDD+ todavía resta un largo camino para que la Estrategia Nacional brasileña tenga una escala total y el país abandone el esquema de Biomasa.

Bolivia, por su parte, desarrolló una estrategia distinta a la Brasileña pero no por ello menos rica en matices. La renovación que supuso Evo Morales en la filosofía política boliviana encontró su eco particular en la cuestión forestal. El país interpretó que REDD era un mecanismo más de mercado y consideró necesario avanzar en procesos integrados de mitigación y adaptación que no incluyan mercado, postura que se materializó en el Mecanismo Conjunto. Bolivia fue incrementando paulatinamente su oposición hacia REDD+. No obstante luego de un primer momento de crítica más dura, avanzó hacia una posición propositiva, donde pudo exponer los puntos débiles de REDD+ y supo colocar su propuesta sobre la mesa de negociaciones con bastante éxito. De este modo, Bolivia obtuvo un reconocimiento expresado en resoluciones de la CMNUCC y en el propio Acuerdo de París que incluyen su perspectiva.

Sin embargo, el mecanismo boliviano encuentra fuertes limitaciones cuando se observan los resultados conseguidos. Ciertamente el país posee una tasa sumamente elevada de deforestación, degradación y continúa perdiendo año a año una gran porción de sus bosques.

A pesar de las distintas estrategias ensayadas, se podría decir que estos dos países tienen un rasgo fundamental en común. Bolivia desde su posición de resistencia y Brasil trabajando en muchos aspectos de REDD+ en carácter de "pionero", impulsaron y enriquecieron mediante sus acciones la cuestión forestal y el aún inacabado debate sobre el rol de los bosques en la gobernanza climática internacional. Este aspecto resaltado contrasta con el tímido acercamiento argentino a la materia caracterizado principalmente por momentos de indiferencia y por otros de inconsistente acercamiento.

Argentina es quizá el actor que ensayó una postura menos interesante y trabajada. Sus principales características en la relación con REDD se vinculan con haber apoyado desde un primer momento la relación entre bosques y cambio climático. Asimismo, en haber podido segmentar su visión ideológica sobre los mecanismos de mercado, que fue ambivalente durante gran parte de la gestión kirchnerista, comprendiendo a REDD como un mecanismo no ligado a las lógicas de los mercados. Del mismo modo, pudo articular el plano internacional de su posición en la CMNUCC con el nivel doméstico a través de la sanción de la ley de bosques, construida conjuntamente con numerosos actores de la sociedad civil; tanto como el otorgamiento de Fondos en el marco de ONU-REDD y FCPF.

En términos de los elementos de REDD+, Argentina aún no ha presentado la actualización del Inventario Forestal que tiene ya más de diez años. Además, los pequeños esfuerzos realizados por el país resultan incluso menos relevantes si se tiene en cuenta la escasa efectividad que muestra la ley de bosques. Si bien, ésta es considerada por las autoridades como el “marco base de REDD+” es difícil pensar que una estrategia de reducción de emisiones de GEI pueda basarse en una legislación tratada por las autoridades nacionales y provinciales con tal precariedad. Esta falta de impulso desde la acción política explica en gran parte la lentitud para avanzar en el proceso de preparación o readiness. Por otra parte, el actuar inconsistente encuentra reflejo en el hecho de que en el periodo 2010-2015 se perdió el 1% de la superficie forestal, porcentaje que dobla al boliviano y que resulta cinco veces mayor al brasilero.

Independientemente de la estrategia de vinculación trazada, Argentina Bolivia y Brasil continúan deforestando sus bosques a una velocidad alarmante.

Es por ello que los tres Estados tienen desafíos comunes ligados al fortalecimiento y cumplimiento de las normas que permiten la disminución de las tasas de deforestación a la vez que fortalecen la relación con las redes de gobernanza internacional sobre las que cimientan sus políticas, como por ejemplo REDD+. Los aspectos recién mencionados de Argentina, las críticas vertidas por el Observatorio Forestal Brasileiro y la legislación Boliviana que contradictoriamente busca proteger los bosques y expandir la frontera productiva, son muestra de los límites de los marcos normativos nacionales y su aplicación.

Las deficiencias de gobernanza interna también quedan de manifiesto con la descoordinación entre las instituciones nacionales y subnacionales. Los reclamos de las autoridades subnacionales y la poca frecuencia de las reuniones en Brasil así como las continuas dilaciones por los cambios de autoridades en Argentina dan ejemplo de la necesidad de seguir construyendo capacidades a la hora de abordar cuestiones de tal complejidad como la trabajada.

El Estado Nación, los gobiernos locales, intereses agropecuarios, organizaciones internacionales, ONG, universidades y especialistas son voces necesarias y actores requeridos para el diseño y ejecución de políticas internas y externas. Es imperioso que quienes formulan las políticas comprendan que en gran medida el éxito de REDD+ o de cualquier mecanismo alternativo que aborde la cuestión forestal desde la óptica del cambio climático necesita dar cuenta de estos múltiples niveles que operan en la temática.

La construcción de la gobernanza se encuentra hoy más que nunca frente a nuevos desafíos y oportunidades. Queda por verse el camino por el que continuarán los países en su vinculación con REDD+. En el caso brasilero se abre un periodo de

gran incertidumbre sobre todo a partir de su inestabilidad y la permanencia o no del presidente Temer en el poder. En Argentina, si bien la llegada de Macri supuso cambios, aún no se puede evaluar si las intenciones de progreso se cristalizarán en avances concretos. Asimismo, el Presidente Morales ha decidido remover a gran parte de sus gabinetes nacionales, cambiando los equipos negociadores en la CMNUCC. En el período de implementación del Acuerdo de París, la ausencia de Bolivia en las mesas de diálogo desde 2017 resulta una puerta abierta para soslayar los progresos que había tenido en los textos acordados.

Estas incertidumbres se conjugan con los numerosos desafíos propios de REDD+. El mecanismo debe demostrar aún si llega para quedarse o si constituye una escala más en el largo recorrido de posicionamiento y reposicionamiento del rol de los bosques dentro del cambio climático.

Bibliografía

- ANGELSEN, Arild. (2013). REDD+ as performance-based aid: general lessons and bilateral agreements of Norway (No. 2013/135). WIDER Working Paper. Recuperado de <<https://www.econstor.eu/handle/10419/93710>>. Consultado abril 2017.
- ASSUNÇÃO, Juliano, GANDOUR, Clarisa, ROCHA, Rudi. (2012). Deforestation Slowdown in the Legal Amazon: Prices or Policies? Recuperado de <<https://www.illegal-logging.info/sites/files/chlogging/uploads/DeforestationPricesorPoliciesWorkingPaper.pdf>>. Consultado en marzo 2017.
- BIERMANN, Frank, BETSILL, Michele, GUPTA, Joyeeta, KANIE, Norichika, LEBEL, Louis, LIVERMAN, Diana, SCHROEDER, Heike ZONDERVAN, Ruben. (2010). Earth system governance: a research framework. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 10(4), 277-298.
- BUENO, María del Pilar (2012). Cambio climático en Copenhague: La desarticulación de la cooperación sur-sur ambiental. *Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil*, 1(1), 38-a.
- BUENO, María del Pilar (2013) Las potencias medias en la arquitectura climática global: la hibridación de la brecha norte-sur. *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 207.
- BUENO, María del Pilar (2014). La construcción de políticas climáticas europeas y su Internacionalización: desafíos pasados, actuales y futuros hacia 2020. *Cuadernos Europeos de Deusto*, (51), 123-153.
- BUENO, María del Pilar (2016). Política exterior de la Argentina en el contexto del cambio ambiental global (1990-2015).
- BUENO, María del Pilar (2016). El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional? *Relaciones Internacionales*.
- BUENO, María del Pilar; Pascual. Gonzalo (2016). "La arquitectura climática internacional en ciernes: el rol del BASIC en las negociaciones hacia el Acuerdo de París". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 7, N.º 2, Noviembre 2016-Abril 2017. Recuperado de <<http://hdl.handle.net/11144/2787>>. Consultado Abril 2017.
- BUENO, María del Pilar (2017), "Modelos de desarrollo y políticas climáticas: los casos de la Unión Europea, Argentina y Brasil", en Gil Robles, José María; Velo, Dario, *Economía social de Mercado. El enlace entre Europa y América Latina*, Universidad Complutense de Madrid - Centro Superior de Estudios de Gestión, pp. 169-215.
- CIRONE Mariano, GALARZA César. (2016). Avances de REDD+ en la COP 21 de París. Flacso, Policy Brief N° 1. Recuperado de <<http://www.ambienteycomericio.org/wp-content/uploads/2016/05/Cirone-Galarza-REDD-en-el-Acuerdo-de-Par%C3%ADs.pdf>>. Consultado abril 2017.
- CORBERA, Esteve., SCHROEDER, Heike., *Governing and implementing REDD+*, *Environ. Sci. Policy* (2010).
- DEERE-BIRKBECK, Carolyn. (2009). Global governance in the context of climate change: the challenges of increasingly complex risk parameters. *International Affairs*, 85(6), 1173-1194.
- DIAZ, David, HAMILTON, Katherin., JOHNSON, Even. (2011). State of the forest carbon markets 2011. Forest Trends Association, Washington, DC. Recuperado de <<http://www.oalib.com/paper/3096019#.WOzVuoWcGUk>>. Consultado abril 2017.
- DI PAOLA, María Marta. (2015). PRESUPUESTO CLIMÁTICO EN ARGENTINA: ¿cuánto vale el cambio climático? Recuperado de <<http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2015/06/Presupuesto-clim%C3%A1tico-en-Argentina-%C2%BFcu%C3%A1nto-vale-el-cambio-clim%C3%A1tico.pdf>>. Consultado mayo 2017.

ESPINOZA, Roberto, FEATHER, Conrad. (2011). La realidad de REDD+ en Perú: entre el dicho y el hecho... Análisis y alternativas de los pueblos indígenas Amazónicos. AIDSEP, FENAMAD, CARE and FPP (Lima, Peru). Recuperado de <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2011/11/la-realidad-de-redd-en-peru-entre-el-dicho-y-el-hecho-para-el-sitio-web_0.pdf>. Consultado abril 2017.

FATORELLI, Leandra, GEBARA, Maria, MAY, Peter, ZHANG, Shaozeng, DI GREGORIO, Monica. (2015). The REDD+ Governance Landscape and the Challenge of Coordination in Brazil. Center for International Forestry Research (CIFOR). Recuperado de <http://www.cifor.org/publications/pdf_files/infobrief/5508-infobrief.pdf>. Consultado mayo 2017.

VAN DER WERF Guido, MORTON, D, DEFRIES, Ruth, OLIVER, Jos, KASIBHATLA, Prasad, JACKSON R. B, COLLATZ, G. J. COLLATZ and J. T. RANDERSON. (2009). «CO2 emissions from forest loss». *Nature Geoscience* 2 (11): 737-738. Recuperado de <[doi:10.1038/ngeo671](https://doi.org/10.1038/ngeo671)>. Consultado febrero 2017.

HOUGHTO, Richard. (2005). Tropical deforestation as a source of greenhouse gas emissions. *Tropical deforestation and climate change*, 13. Consultado febrero 2017.

LANLY, Jean-Paul. (1992). Los aspectos forestales en la conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo. *Unasylva*, 43(171), 61-67. Recuperado de <<http://www.fao.org/docrep/u7760s/u7760s0b.htm>>. Consultado marzo 2017.

MARSH, David. (1998) *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.

MÜLLER, Robert., PACHECO, Pablo, MONTERO, Juan Carlos. (2014). El contexto de la deforestación y degradación de los bosques en Bolivia: Causas, actores e instituciones (Vol. 100). Cifor. Recuperado de <http://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-100.pdf>. Consultado mayo 2017.

NAKHOODA, Smita., FRANSEN, Taryn., KURAMOCHI, Takeshi., CARAVANI, A., PRIZZON, A., SHIMIZU, N., WELHAM, B. (2013). Mobilising international climate finance: Lessons from the fast-start finance period. ODI, WRI and Institute of Global Environmental Strategies, & Open Climate Network. Recuperado de <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8686.pdf>>. Consultado abril 2017.

NORMAN, Marigold., NAKHOODA, Smita. (2015). The state of REDD+ finance. Recuperado de <<https://www.cgdev.org/sites/default/files/CGD-Norman-Nakhooda-Climate-Forests-5-REDD-Finance.pdf>>. Consultado abril 2017.

PACHECO, Pablo. (2006). Descentralización forestal en Bolivia: Implicaciones en el gobierno de los recursos forestales y el bienestar de los grupos marginados. Cifor. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/230787008_Descentralizacion_forestal_en_Bolivia_Implicaciones_en_el_gobierno_de_los_recursos_forestales_y_el_bienestar_de_los_grupos_marginados>. Consultado mayo 2017.

PACHECO BALANZA, Diego. (2013). Vivir bien en armonía y equilibrio con la madre tierra. Recuperado de <https://doc.rero.ch/record/209609/files/02-Vivir_bien_en_armon_a_y_equilibrio_con_la_madre_tierra.pdf>. Consultado mayo 2017.

PACHECO BALANZA, Diego. (2014). Una Mirada a la Política De Bosques en Bolivia, Por la descolonización de las políticas. Recuperado de <http://www.bivica.org/upload/bosques-politica_bolivia.pdf>. Consultado mayo 2017.

PERAL, Antonio Natera. (2005). La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública. *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Recuperado de <<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=391&path%5B%5D=391>>. Consultado Febrero 2017.

PERAL, Antonio Natera. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista mexicana de sociología*, 67(4), 755-791. Recuperado de <<http://www.ejournal.unam.mx/rms/2005-4/RMS005000404.pdf>>. Consultado Febrero 2017.

PETKOVA, Elena, Larson, Anee, & PACHECO, Pablo. (Eds.). (2011). *Gobernanza forestal y REDD+: Desafíos para las políticas y mercados en América Latina*. Cifor. Recuperado de <http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BPetkova1101.pdf>. Consultado mayo 2017.

RODRIGUEZ MONTELLANO, Armando. (2012). Cartografía multitemporal de quemas e incendios forestales en Bolivia: Detección y validación post-incendio. *Ecología en Bolivia*, 47(1), 53-71. Recuperado de <http://www.scielo.org.bo/scielo.php?pid=S1605-25282012000100004&script=sci_arttext>. Consultado Mayo 2017.

SCHOENE, Dieter, Netto, Maria. (2005). Qué significa el Protocolo de Kyoto para los bosques y la selvicultura. *Unasyuva*, 222(56), 3-11. Recuperado de <<http://www.fao.org/3/a-a0413s/a0413s02.pdf>>. Consultado marzo 2017.

TORRES, Silvia., BONORINO, Adina, VAVILOVA, Irina. (2015). *La Cita y Referencia Bibliográfica: Guía basada en las normas APA*. Biblioteca Central UCES.

VIOLA, Eduardo, FRANCHINI, Matías (2014), "Brazilian climate politics 2005-2012: ambivalence and paradox", in *WIRE Clim Change*, Vol.1, pp. 677-688.

VITOUSEK, Peter, LUBCHENCO, Jane, MOONEY, Harold, MELILLO, Jerry . (1997). Human domination of Earth's ecosystems. *Science*.

YOUNG, Oran., LAMBIN, Eric., ALCOCK, Frank., HABERL, Helmut, KARKSSION, Sylvia, MCCONNELL, William., ... & SCHROEDER, Heike. (2006). A portfolio approach to analyzing complex human-environment interactions: institutions and land change. *Ecology and Society*, 11(2).

Informes oficiales

Acuerdo de los Pueblos, Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático, 2010. Recuperado de <<https://rumboacochabamba.files.wordpress.com/2010/04/acuerdo-de-los-pueblos-final.pdf>>. Consultado mayo 2017.

Asamblea General de ONU. (1992). Declaración de principios relativos a los bosques. Recuperado de <<http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-3annex3s.htm>>. Consultado febrero 2017.

Banco Mundial. (BM). GDP (current US\$) World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files. Recuperado de <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?view=map>>. Consultado mayo 2017.

Brazilian Forest Service (BFS), *Brazilian Forest at a glance*, 2013. Recuperado de <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2015/March/Brazilian_Forests_at_a_glance_2013%20%281%29.pdf>. Consultado abril 2017.

Convención Diversidad Biológica. (CDB). (1992). Convenio sobre Diversidad Biológica. Recuperado de <<https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>> Consultado marzo 2017.

CDB. (2000). Secretariat of the Convention on Biological Diversity: Sustaining life on Earth. Recuperado de <<https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-sustain-en.pdf>>. Consultado marzo 2017.

CDB. (2010). X/2.Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020. Recuperado de <<https://www.cbd.int/decision/cop/?id=12268>>. Consultado marzo 2017.

Comissão Pastoral da Terra – Secretaria Nacional Assessoria de Comunicação. (2016). Violência: os recordes de 2016. Recuperado de <https://www.cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/send/58-dados-2016/14059-violencia-os-recordes-de-2016-cpt-assessoria-de-comunicacao?option=com_jdownloads>. Consultado mayo 2017.

Convención Marco Naciones Unidas sobre Cambio Climático. (CMNUCC). (2015). Acuerdo de París. Recuperado de <http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/spanish_paris_agreement.pdf>. Consultado febrero de 2017.

CMNUCC. (1992). Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Recuperado de <<http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/conveniones/unfccc/ccconven.htm>>. Consultado Febrero 2017.

CMNUCC. Contribución Nacional de la Argentina. Recuperado de <http://unfccc.int/focus/indc_portal/items/8766.php>. Consultado febrero 2017.

CMNUCC. (2007). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13º período de sesiones, celebrado en Bali. Recuperado de <<http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf#page=3>>. Consultado abril 2017.

CMNUCC. (2009). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15º período de sesiones, celebrado en Copenhague. Recuperado de <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/spa/11a01s.pdf#page=12>>. Consultado abril 2017.

CMNUCC. (2010) Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún. Recuperado de <<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf#page=2>>. Consultado abril 2017.

CMNUCC. (2011). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 17º período de sesiones, celebrado en Durban. Recuperado de <<http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/09a02s.pdf#page=>>>. Consultado abril 2017.

CMNUCC. (2012) Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 18º período de sesiones, celebrado en Doha. Recuperado de <<http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/spa/08s.pdf>>. Consultado mayo 2017.

CMNUCC. (2013). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 19º período de sesiones, celebrado en Varsovia. Recuperado de <<http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/10a01s.pdf#page=>>>. Consultado abril 2017.

CMNUCC. (2015). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21er período de sesiones, celebrado en París. Recuperado de <<http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/10a03s.pdf#page=>>>. Consultado abril 2017.

CMNUCC. (2016). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 22º período de sesiones, celebrado en Marrakech del 7 al 18 de noviembre de 2016. Recuperado de <<http://unfccc.int/resource/docs/2016/cop22/spa/10a02s.pdf>>. Consultado mayo 2017.

CMNUCC. (2016). Primera Revisión de su Contribución Determinada a Nivel Nacional de Argentina. Recuperado de <<http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Argentina%20First/17112016%20NDC%20Revisada%202016.pdf>>. Consultado mayo 2017.

CMNUCC. (2017) Brazil's Forest Reference Emission Level for Reducing Emissions from Deforestation in the Cerrado biome for Results-based Payments for REDD+ under the United Nations Framework Convention on Climate Change. Recuperado de <http://redd.unfccc.int/files/brazil_frel-cerrado-en-20160106-final.pdf>. Consultado abril 2017.

CMNUCC, Brazil's submission of a Forest Reference Emission Level (FREL) for reducing emissions from deforestation in the Amazonia biome for REDD+ results-based payments under the UNFCCC. Recuperado de <http://redd.unfccc.int/files/redd_brazil_frel_final_19nov.pdf>. Consultado abril 2017.

CMNUCC. (2015). Summary of information on how the Cancun safeguards were addressed and respected by Brazil throughout the implementation of actions to reduce emissions from deforestation in the Amazon biome between 2006 and 2010. Recuperado de <http://redd.unfccc.int/files/brazil_safeguards_summary_final20150508.pdf> Consultado abril 2017.

CMNUCC. (2014). Report of the technical assessment of the proposed forest reference emission level of Brazil submitted in 2014. Recuperado de <<http://unfccc.int/resource/docs/2014/tar/bra01.pdf>>. Consultado abril 2017.

CMNUCC. (2015). Technical report on the technical analysis of the technical annex to the first biennial update report of Brazil submitted in accordance with decision 14/CP.19, paragraph 7, on 31 December 2014. Recuperado de <<http://unfccc.int/resource/docs/2015/tatr/eng/bra.pdf>>. Consultado abril 2017.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas. (ONU DAES). (s.f) Bosques - Sobre el Proceso Intergubernamental, Breve Introducción al Proceso del PIB/FIB. Recuperado de <<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/forests.htm>>. Consultado abril 2017.

Fondo Amazónico. (2016). Relatório de Atividades Fundo Amazonia 2015. Recuperado de <http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site_pt/Galerias/Arquivos/Relatorio_Anuar/RAFA_2015_PORTUGUES.pdf>. Consultado mayo 2017.

Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques. (2013). Informe del décimo período de sesiones. Recuperado de <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/321/93/PDF/N1332193.pdf?OpenElement>>. Consultado mayo 2017.

Finanzas Carbono, Plataforma sobre Financiamiento Climático para América Latina y el Caribe. Recuperado de <<http://finanzascarbono.org/nuevos-mecanismos-de-mitigacion/redd/origen-y-avances/>>. Consultado Febrero 2016.

Forest Carbon Partnership Facility (FCPF), 2015. Emission Reductions Program Idea Note (ER-PIN), Country: Argentina. Recuperado de <<https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2015/September/ER-PIN%20Argentina%20final%2021set%202015.pdf>>. Consultado mayo 2017.

FCPF. (2015). Integrated Safeguards Data Sheet Concept Stage, Country: Argentina. Recuperado de <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2015/September/FCPF_June2015_ISDS_Argentina.pdf>. Consultado mayo 2017.

FCPF. (2015). Project Information Document (PID) Concept Stage, Country: Argentina. Recuperado de <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2015/June/PID_PUBLIC_ARGENTINA.pdf>. Consultado mayo 2017.

FCPF. (2016). REDD Readiness Progress Fact Sheet, Country: Argentina. Recuperado de <<https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2016/Aug/Progress%20Report%20Argentina%20%20August%202016.pdf>>. Consultado mayo 2017.

FCPF. (2010). Plantilla de Propuesta para la Preparación de Readiness (R-PP), Country: Argentina. Recuperado de <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Feb2010/Draft_Argentina_R-PP_espanol_with_disclaimer.pdf>. Consultado mayo 2017.

Germany's REDD+ Early Movers Programme, 2016. Recuperado de <<http://thereddesk.org/markets-standards/germanys-redd-early-movers-programme#table-of-contents>>. Consultado abril 2017.

Greenpeace. (2013). Ley de Bosques: 5 años con pocos avances. Recuperado de <http://awsassets.wwf.panda.org/downloads/ley_de_bosques__5_anos_con_pocos_avances_final.pdf>. Consultado mayo 2017.

Greenpeace. (2016). Carta al Gobierno Nacional - Ley de Bosques. Recuperado de <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/2016/10/Carta_Bosques.pdf>. Consultado mayo 2017.

Gobierno de Bolivia. (2012). Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques y la Madre Tierra. Recuperado de <http://www.alainet.org/images/BOSQUES_17%2008%202012A.pdf>. Consultado mayo 2017.

Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC); Norwegian Refugee Council (NRC). (2015). Global Estimates 2015: people displaced by disasters. Recuperado de <<http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201507-globalEstimates-2015/20150713-global-estimates-2015-en-v1.pdf>>. Consultado febrero 2017.

IDMC; NRC. (2016). Global Report on Internal Displacement, 2016. Recuperado de <<http://www.internal-displacement.org/globalreport2016/pdf/2016-global-report-internal-displacement-IDMC.pdf>>. Consultado febrero 2017.

INPE, National Institute for Space Reserch. Recuperado de <<http://www.inpe.br>>. Consultado marzo 2017.

IPCC. Informe Especial, Uso de la tierra, Cambio de uso de la tierra y Silvicultura. Recuperado de <<https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/spm/srl-sp.pdf>>. Consultado Febrero 2017.

IPCC. (2001). Glosario de Términos, Tercer Informe de Evaluación. Recuperado de <<https://www.ipcc.ch/pdf/glossary/tar-ipcc-terms-sp.pdf>>. Consultado Febrero 2017.

IPCC. (2013). Cambio Climático 2013: Bases físicas, Contribución del Grupo de Trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del IPCC, Glosario.

IPCC. (2014). Quinto Informe de Evaluación. Recuperado de <https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_es.pdf>. Consultado Marzo 2016

IPCC. (2014). Climate Change 2014 Synthesis Report Summary for Policymakers. Recuperado de <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf>. Consultado febrero 2017.

Ministerio de Medio Ambiente de Brasil (MMA), 2016. National Strategy for Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, and the role of Conservation of Forest Carbon Stocks, Sustainable Management of Forests and Enhancement of Forest Carbon Stocks. Recuperado de <http://redd.unfccc.int/files/brazil_national_redd_strategy.pdf>. Consultado abril 2017.

Ministerio de Medio Ambiente de Brasil (MMA). (2015). The Implentation of the Warsaw Framework for REDD+ by Brazil. Recuperado de <<http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/wfr-brazil-2015.pdf>>. Consultado Abril 2017.

Ministerio de Medio Ambiente y Agua de Bolivia (MMAA). (2009). Estrategia Nacional Bosque y Cambio Climático. Recuperado de <http://cambioclimatico-pnud.org.bo/foros/Estrategia_bosque_CC.pdf>. Consultado mayo 2017.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina (MADS). (2005) . Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Recuperado de <<http://ambienteforestalnoa.org.ar/userfiles/nodo/informenacionalpinbn.pdf>>. Consultado mayo 2017.

Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação de Brasil (MCTI). (2014) Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil: 2ª edição. Recuperado de <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0235/235580.pdf>. Consultado abril 2017.

ONU-REDD, 2015. Documento de Programa Nacional de Argentina. Recuperado de <<http://www.onu.org.ar/wp-content/uploads/UN-REDD-Argentina.pdf>>. Consultado mayo 2017.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (FAO). (2015) Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015, Compendio de datos. Recuperado de <<http://www.fao.org/3/ai4808s.pdf>>. Consultado febrero 2017.

Proceso de Montreal. (2003). Primer informe forestal general del Proceso de Montreal. Recuperado de <http://www.conaf.cl/Proceso-Montreal/2003mpoverview_s.pdf>. Consultado febrero 2017.

Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático. (IPCC). (2001). Glosario de Términos, Tercer Informe de Evaluación. Recuperado de <<https://www.ipcc.ch/pdf/glossary/tar-ipcc-terms-sp.pdf>>. Consultado Febrero 2016.

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (PNUMA). Towards a Green Economy, Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication, 201. Recuperado de <<http://www.ipu.org/splz-e/rio+20/rpt-unep.pdf>>. Consultado en abril 2017.

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. (IUCN). Recuperado de <<https://www.iucn.org/es>> Febrero 2016.

World Resources Institute. (WRI). Climate Data Explorer. (CAIT). Recuperado de <<http://cait.wri.org/>>. Consultado enero de 2017.

Artículos y noticias

AGRAWAL, Arun . (2010). Seeing REDD over forest peoples. BBC. Recuperado de <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/8660845.stm>>. Consultado abril 2017.

CARBON MARKET WATCH. (2013). What finance for REDD+? . Recuperado de <<http://carbonmarketwatch.org/what-finance-for-redd/>>. Consultado abril 2017.

CANADIAN BROADCASTING CORPORATION. (CBC). (2009). Climate change 'greatest challenge': UN chief. Recuperado de <<http://www.cbc.ca/news/world/climate-change-greatest-challenge-un-chief-1.808303>>. Consultado abril 2017.

BAQUEDANO, Elena. (1992). Hacia una nueva conciencia ecológica mundial?: la cumbre de la tierra. Instituto de Relaciones Internacionales (Buenos Aires, Argentina). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas, & Sociales. ECO 92 (No. 1). Recuperado de <http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/D01/ECO9204.html>. Consultado marzo 2017.

BOUZAS, García Eva. (2016). Expertos en Migraciones Climáticas constatan que éstas son ya un desafío internacional y una realidad que debe ser gestionada. Revista ECODES. Recuperado de <<http://ecodes.org/notas-de-prensa/2016-11-23-08-34-57>>. Consultado febrero 2017.

GREENPEACE. (2014). La Auditoría General de la Nación alerta sobre la violación de la Ley de Bosques. Recuperado de <<http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/La-Auditoria-General-de-la-Nacion-alerta-sobre-la-violacion-de-la-Ley-de-Bosques/>>. Consultado mayo 2017.

GARÍ, Josep. (2013). Pilot Projects versus National Policy in the REDD+ Arena. The UN-REDD Programme blog archive. Recuperado de <<https://unredd.wordpress.com/2013/07/31/pilot-projects-versus-national-policy-in-the-redd-arena/>>. Consultado abril 2017.

FELLET, João. (2017). Com crise no governo, ruralistas aceleram votação de projetos polêmicos, BBC Brasil. Recuperado de <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-40089000>>. Consultado mayo 2017.

LUCESOLE, María José. (2017). El Gobierno quiere duplicar las áreas protegidas, Diario La Nación. Recuperado de <<http://www.lanacion.com.ar/2023097-el-gobierno-quiere-duplicar-las-areas-protegidas>>. Consultado mayo 2017.

NEPSTAD, Daniel, MCGRATH, David, STICKLER, Claudia, ALENCAR, Ane, AZEVEDO, Andrea., SWETTE, Briana., ... & Armijo, Eric. (2014). Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains. science, 344(6188), 1118-1123. Recuperado de

<http://lerf.eco.br/img/publicacoes/Nepstad_etal_2014_Science.pdf>. Consultado abril 2017.

ONU, (2016). Statement on the Paris Agreement on climate change, Statement on the Paris Agreement on climate change from the President of the UN General Assembly H.E. Peter Thomson. Recuperado de <<http://www.un.org/pga/71/2016/10/05/statement-on-the-paris-agreement-on-climate-change/>>. Consultado abril 2017.

RÁBADE, José María. (2016). Fundación Capital Natural, Los bosques en el Acuerdo de París sobre cambio climático. Recuperado de <<http://www.fundacioncapitalnatural.org/index.php/actualidad/97-los-bosques-en-el-acuerdo-de-paris-sobre-cambio-climatico>>. Consultado abril 2017.

RUIZ DE ELVIRA, Malen (1992), “Los países pobres se oponen a que los bosques tropicales sean considerados recursos mundiales”, diario El País. Recuperado de <http://elpais.com/diario/1992/06/11/sociedad/708213602_850215.html>. Consultado abril 2017.

REEVE, Rosalind. Carbon Market Watch, UNFCCC agrees minimum guidance on REDD+ safeguards. Recuperado de <<http://carbonmarketwatch.org/watch-this-ngo-newsletter-12-unfccc-agrees-minimum-guidance-on-redd-safeguards/>>. Consultado abril 2017.

RITTIL, Carlos. (2015). Press release: Brazil, a Role Model for Redd+... Not!. Observatorio de Clima. Recuperado de <<http://www.observatoriodoclima.eco.br/en/press-release-brazil-a-role-model-for-redd-not/>>. Consultado mayo 2017.

TÉLAM (2015). El ritmo de destrucción de tierras forestales se redujo 60% desde la Ley de Protección de Bosques. Recuperado de <<http://www.telam.com.ar/notas/201506/107751-medioambiente-ley-de-proteccion-de-bosques.html>>. Consultado mayo 2017.

TOQUICA, Patricia. (2015). Exitosa coordinación en Argentina en preparación para REDD+. The UN-REDD Programme blog archive. Recuperado de <<https://unredd.wordpress.com/2015/04/09/argentina-un-redd-programme-and-fcpf-coordinate-successfully-on-redd-readiness-exitosa-coordinacion-en-argentina-en-preparacion-para-redd/>>. Consultado mayo 2017.