UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

DOCTORADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

TÍTULO DE LA TESIS:

El régimen climático y su intersección con los bosques: Los casos de Argentina, Bolivia y Brasil respecto al mecanismo REDD+ entre 2007 y 2019

AUTOR: Joel Hernán González

DIRECTORA: María del Pilar Bueno

CO-DIRECTOR: José Fernández Alonso

FECHA: 16/04/2024

DEDICATORIA:

A todos aquellos que trabajan por un mundo habitable, en un escenario de crisis climática y extinción masiva, así como a todos los seres que padecen este rumbo gris que reafirmamos empecinadamente día a día como especie.

A quienes hoy se encuentran luchando por el sostenimiento de un sistema educativo y científico plural, socialmente sensible y orientado a resolver problemas multidimensionales.

AGRADECIMIENTOS:

A Matías, por creer en mí, por su empuje constante y, por su eterno acompañamiento.

A mi padre, por cultivar mi espíritu curioso, aventurero y por enseñarme el valor de recorrer las sendas más complejas.

A mi madre, por inspirarme a seguir soñando incluso en los momentos más complicados.

A mi tía Sandra, por transmitirme alegría y enseñarme la importancia de proteger la naturaleza.

A mi abuela Nelly, por trasladarme su amor por la lectura.

A mis sobrinos y hermanos, por sus ocurrencias y por los proyectos colectivos.

A mi directora Pilar, por ser la mejor guía y una fuente inagotable de aprendizajes y oportunidades de crecimiento.

A mi co-director José, por abrirme las puertas de este hermoso y desafiante camino.

A mis amigos, por su paciencia constante y su apoyo.

A la Universidad Nacional de Rosario y al sistema educativo argentino, por permitir mi formación y ser una expresión de la Argentina de las oportunidades.

A CONICET, por perseguir incansablemente el desarrollo de una Argentina mejor, incluso en los momentos más tortuosos.

A la naturaleza, por ser una fuente de inspiración constante y mí refugio más seguro.

A mi país, en el cual espero poder volcar los aprendizajes generados a lo largo de este camino.

"Era una primavera sin voces. En las madrugadas que antaño fueron perturbadas por el coro de gorriones, golondrinas, palomos, arrendajos, y petirrojos y otra multitud de gorjeos, no se percibía un solo rumor; sólo el silencio se extendía sobre los campos, los bosques y las marismas (...) Ninguna brujería ni acción del enemigo había silenciado el rebrotar de nueva vida en el agostado mundo. Era la gente quien lo había hecho por sí misma"

Primavera silenciosa, Rachel Carson, 1962.

Resumen:

El cambio climático es uno de los grandes desafíos del siglo XXI. En el marco de este fenómeno los bosques emergen como ecosistemas clave para su gestión. Por ello, frente al aumento de la deforestación y la creciente preocupación por su vinculación con la crisis climática surgió en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático el mecanismo REDD+, orientado a la reducción de las emisiones debidas a la deforestación, degradación, gestión sostenible, conservación y mejora de las reservas de carbono.

Si bien algunos de los países más relevantes en el proceso de negociación fueron sudamericanos, los mismos tuvieron posiciones y avances disímiles. A partir de ello nos preguntamos aquí ¿Por qué los países de Sudamérica tuvieron posiciones y avances divergentes respecto al mecanismo REDD+ de la CMNUCC entre 2007 y 2019? Para responder este interrogante nos servimos del neoinstitucionalismo y la gobernanza a partir de conceptos como *instituciones, normas, incentivos, creencias, gobernanza y participación*. Metodológicamente se trata de un estudio cualitativo que persiguió un objetivo de conocimiento explicativo a partir del método de estudio de casos múltiple aplicado a Argentina, Bolivia y Brasil. Para el mismo se utilizaron fuentes primarias y secundarias entre las que se incluyeron más de 25 entrevistas a informantes clave. Asimismo, se recurrió a la triangulación intramétodo y de datos. En cuanto a las técnicas de análisis se dio uso al análisis documental, análisis de entrevista y análisis de discurso.

Los resultados de la investigación muestran que la divergencia en la posición y el avance frente al mecanismo REDD+ de la CMNUCC puede explicarse producto de la incidencia de las principales creencias, los intereses y las distintas propuestas de gobernanza.

Palabras clave: Cambio Climático – Bosques – Argentina – Bolivia – Brasil

Abstract:

Climate change is one of the great challenges of the 21st century. Within it, forests emerge as key ecosystems for their management. Therefore, in the face of the increase in deforestation and the growing concern about its link the with climate crisis, REDD+ mechanism emerged in the United Nations Framework Convention on Climate Change, aimed at reducing emissions due to deforestation, degradation, sustainable management, conservation and improvement of carbon stocks.

Although some of the most relevant countries in the negotiation process were South American, they had dissimilar positions and progress. Based on this, we ask: Why did the South American countries have divergent positions and progress regarding the REDD plus mechanism of the UNFCCC from 2007 to 2019? To answer this question, we use neoinstitutionalism and governance as a theoretical framework, based on concepts such as *institutions, norms, incentives, beliefs, governance and participation*. Methodologically, it is a qualitative study that pursued an explicative objective based on a multiple case study method applied to Argentina, Bolivia and Brazil. For this purpose, primary and secondary sources of information were used, including more than 25 interviews. Likewise, intramethod and data triangulation was used.

The results of the research show that the divergence in the position and progress regarding the REDD plus mechanism of the UNFCCC can be explained because of the influence of the main beliefs, material interests, and governance approaches.

Key words: Climate Change – Forest – Argentina – Bolivia - Brazil

Índice de contenido

Índice de contenido....6
Índice de figuras....8
Índice de tablas....9
Glosario de Siglas....10
Introducción....13
Capítulo 1: Propuesta teórico-metodológica....29
1.1 Instituciones, principios y normas....31
1.2 El régimen climático y la CMNUCC....33
1.3 Los incentivos como instrumento de cooperación en el régimen climático....38
1.4 Intereses y creencias en el régimen climático....43
1.5 Gobernanza y participación....47
1.6 Actores globales y regionales clave para REDD+: tipos, perfiles y vinculaciones....51
1.7 Propuesta de operacionalización....63
Capítulo 2: El régimen climático internacional y el proceso de negociaciones de REDD plus en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático....70
2.1 Crisis global del cambio climático: bases físicas....71
2.2 Relevancia de los bosques en materia de mitigación, adaptación y co-beneficios....75
2.3 Evolución de la cobertura y de la gestión global y regional de los bosques....79
2.4 Vínculo entre los bosques y el uso del suelo en el régimen climático....81
2.5 Principales arreglos de gobernanza sobre bosques al interior del régimen climático previos a la emergencia de REDD+....84
2.6 De RED a REDD+: Discusiones iniciales y primeros pasos del mecanismo....90
2.7 De Cancún a París: enfoque, pilares y consolidación de los arreglos de gobernanza para REDD+....99
Capítulo 3: Posición y avance de Argentina respecto al mecanismo REDD+ de la CMNUCC....112
3.1 El caso de Argentina....113
3.2 Actores clave para el mecanismo en el caso de Argentina....120
3.3 El cambio climático y los bosques en la agenda política....124
3.4 Marcos normativos relevantes para el mecanismo....133
3.5 Los bosques en la estructura económica y productiva del país....146
3.6 Incentivos para la acción en el marco de REDD+....155
3.7 Estructuras de gobernanza y participación en REDD+....164
3.8 Posición de Argentina en las discusiones sobre REDD+ en la CMNUCC....177
3.9 Avance de Argentina en materia de REDD+....184

Capítulo 4: Posición y avance de Bolivia respecto al mecanismo REDD+ de la CMNUCC.196
4.1 El caso de Bolivia 197
4.2 Actores clave para el mecanismo en el caso de Bolivia 201
4.3 El cambio climático y los bosques en la agenda política 205
4.4 Marcos normativos relevantes para el mecanismo 220
4.5 Los bosques en la estructura económica y productiva del país 231
4.6 Incentivos para la acción en el marco de REDD+ 239
4.7 Estructuras de gobernanza y participación en REDD+ 245
4.8 Posición de Bolivia en las discusiones sobre REDD+ en la CMNUCC 254
4.9 Avance de Bolivia en materia de REDD+ 269
Capítulo 5: Posición y avance de Brasil respecto al mecanismo REDD+ de la CMNUCC...281
5.1 El caso de Brasil.....282
5.2 Actores clave para el mecanismo en el caso de Brasil 287
5.3 El cambio climático y los bosques en la agenda política 291
5.4 Marcos normativos relevantes para el mecanismo 301
5.5 Los bosques en la estructura económica y productiva del país 309
5.6 Incentivos para la acción en el marco de REDD+ 316
5.7 Estructuras de gobernanza y participación en REDD+ 327
5.8 Posición de Brasil en las discusiones sobre REDD+ en la CMNUCC 334
5.9 Avance de Brasil en materia de REDD+ 346
Conclusiones 356
Anexos 377
Bibliografía general 387

Índice de figuras

Figura 1: Principios del derecho ambiental reconocidos por el art. 3 de la CMNUCC 33
Figura 2: Principales momentos de la CMNUCC que sentaron las reglas y normas del régimen climático.....36
Figura 3: Simulación de cambio en la temperatura global de la superficie según factores humanos y naturales (en verde) y solo naturales (en azul). 71
Figura 4: Cambio regional de bosques entre 1990 y 2020 80
Figura 5: Principales antecedentes de discusión sobre bosques en la CMNUCC previo a la emergencia de REDD+ 84
Figura 6: REDD+ en los Acuerdos de Cancún 100
Figura 7: Salvaguardas de Cancún sobre REDD+ 104
Figura 8: Evolución de las emisiones de GEI de Argentina por sector hasta el año 2018 115
Figura 9: Evolución de la superficie de bosque nativo en Argentina desde 1998 hasta 2020 118
Figura 10: Estructura burocrática ambiental y climática de Argentina 127
Figura 11: Objetivos de la ley y principales servicios ambientales provistos por los bosques nativos.....136
Figura 12: Evolución del área sembrada en Argentina por cultivo 146
Figura 13: Pérdida de cobertura Arborea (miles de has) y Evolución del Índice de Precio de las Materias Primas agropecuario (en relación con su promedio histórico) 151
Figura 14: Instancias de diálogo, participación y consulta con los actores 167
Figura 15: Propuestas de estructura de gobernanza para REDD+ en Argentina 170
Figura 16: Primeros pasos de Argentina en el marco del Mecanismo REDD+.....185
Figura 17: Pilares e instrumentos principales de REDD+ en Argentina 191
Figura 18: Estructura burocrática del MMAyA de Bolivia 213
Figura 19: Tamaño de la delegación de Bolivia vs tamaño promedio delegaciones 255
Figura 20: Propuesta de diagrama y descripción de los componentes del MC 276
Figura 21: Deforestación anual en el Bioma Amazónico entre 2003 y 2022 285
Figura 22: Tamaño de la delegación de Brasil vs Tamaño promedio delegaciones 337
Figura 23: Acuerdos institucionales para la implementación de REDD+ en Brasil 347
Figura 24: Marco de políticas públicas de la ENREDD de Brasil.....349

Índice de tablas

Tabla 1: Principales actores relevantes para la gobernanza global y regional de REDD+: tipo de actor, actor, área de influencia y área de interés principal 53
Tabla 2: Capítulos, objetivos específicos, variables, conceptos, dimensiones e indicadores...65
Tabla 3: Categorías de Usos de la Tierra y emisiones y absorciones incluidas en ASOUT 82
Tabla 4: Orientaciones para la implementación de REDD+.....99
Tabla 5: Tipo de actor clave, actor clave, área de influencia, área de interés principal, continuidad e incidencia de la participación en el mecanismo REDD+ en Argentina 121
Tabla 6: Regiones forestales argentinas y principales causas de la deforestación y degradación forestal 148
Tabla 7: Propuesta de uso de los PPR del FVC: subcomponente, fondos y beneficiarios 159
Tabla 8: Objetivos, Ejes Estratégicos Estructurales, Ejes Estratégicos Operativos, medidas y resultados esperados del PANByCC 189
Tabla 9: Tipo de actor clave, actor clave, área de influencia, área de interés principal, continuidad e incidencia de la participación en el mecanismo REDD+ en Bolivia.....201
Tabla 10: Discursos de Evo Morales en el marco de la AG: Año, menciones y características destacadas 206
Tabla 11: Causas directas, inmediatas y subyacentes de la deforestación y degradación.....233
Tabla 12: Instrumentos de promoción previstos inicialmente en el marco del MC.....240
Tabla 13: REDD+ vs MC 266
Tabla 14: Tipo de actor clave, actor clave, área de influencia, área de interés principal, continuidad e incidencia de la participación en el mecanismo REDD+ en Brasil.....287

Glosario de Siglas

AP: Acuerdo de París

ASOUT: Agricultura, Silvicultura y Otros Usos de la Tierra

BM: Banco Mundial

CAR: Consejo Asesor REDD+ de Argentina

CDB: Convenio sobre la Diversidad Biológica

CBDR: Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático

CO2: Dióxido de Carbono

COFEMA: Consejo Federal de Medio Ambiente

COP: Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático

CONAREDD+: Comisión Nacional para REDD+ de Brasil

EN: Estrategias Nacionales REDD+

FA: Fondo Amazónico

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FCPF: Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques

FNECBN: Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos

FPMT: Fondo Plurinacional de la Madre Tierra

FVC: Fondo Verde para el Clima

GEI: Gases de efecto invernadero

GIZ: Sociedad Alemana de Cooperación Internacional

GNCC: Gabinete Nacional de Cambio Climático

IPCC: Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático

MAGyP: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

MAS: Movimiento al Socialismo

MAyDS: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

MC: Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques y la Madre Tierra

MCTI: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Brasil

MDL: Mecanismo de Desarrollo Limpio

MMA: Ministerio de Medio Ambiente de Brasil

MMAyA: Ministerio de Medio Ambiente y Agua de Bolivia

MtCO2e: Tonelada métrica equivalente de dióxido de carbono

NDC: Contribución Nacionalmente Determinada

NREF: Nivel de Referencia de Emisiones Forestales

OI: Organización Internacional

OIG: Organización Internacional Gubernamental

OING: Organización Internacional No Gubernamental

ONG: Organización No Gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

ONU-REDD: Programa de las Naciones Unidas para la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques, además de la gestión sostenible, la conservación y la mejora de las reservas de carbono

PA: Planes de Acción REDD+

PANByCC: Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático

PK: Protocolo de Kioto

PNMC: Política Nacional de Cambio Climático de Brasil

PNCC: Programa Nacional de Cambio Climático

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PPCDAm: Plan de Acción para la Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonía

PPCerrado: Plan de Acción para la Prevención y Control de la Deforestación y los Incendios Forestales en el Cerrado

PPR: Pagos por Resultados

PSA: Pagos por Servicios Ambientales

RED: Reducción de Emisiones provenientes de la Deforestación

REDD: Reducción de Emisiones provenientes de la Deforestación y Degradación

REDD plus / REDD+: Mecanismo de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques, además de la gestión sostenible, la conservación y la mejora de las reservas de carbono

R-PP: Readiness Preparation Plan

SBSTA: Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico

SIS: Sistema de Información de Salvaguardas

SNMB: Sistema Nacional de Monitoreo Forestal

UTCUTS: Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura

Introducción

El cambio climático desde las Relaciones Internacionales supone el tema de la presente tesis doctoral. La misma se inserta en las problemáticas ambientales, las cuales ganaron una importancia creciente en la agenda internacional. Dentro de estas problemáticas, el cambio climático emerge como uno de los grandes retos de la humanidad. De hecho, António Guterres, el secretario de la Organización de las Naciones Unidas (de aquí en adelante ONU) expresó que "el riesgo climático es el riesgo sistémico más importante para el futuro próximo, y estamos perdiendo la carrera: el cambio climático va más rápido que nosotros...necesitamos más ambición" (CMNUCC, 2019a, párr. 3, 6).

Según la definición dada por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (de aquí en adelante CMNUCC) en su artículo 1, debemos entender al cambio climático como aquel "cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables". Estas interferencias antropogénicas, que no han hecho más que aumentar desde hace más de dos siglos, generaron el aumento de la temperatura promedio del planeta, la cual se encuentra aproximadamente 1,1°C por encima de los niveles preindustriales (IPCC, 2022a). Este incremento está llamado a permanecer y potenciarse, al menos a corto y mediano plazo, por el efecto persistente que tienen los Gases de Efecto Invernadero (de aquí en adelante GEI) en la atmósfera.

Si bien las consecuencias catastróficas del incremento promedio de la temperatura global varían de región en región, entre las principales se puede mencionar: derretimiento de los casquetes polares, aumento del nivel de los mares, avance de la desertificación, acidificación de los océanos, pérdida de biodiversidad global, incremento de las precipitaciones, descenso de las precipitaciones y, disminución de las precipitaciones níveas, entre otras (IPCC, 2021). Dichas consecuencias suponen un reto planetario que requiere de la articulación y del equilibrio de acciones en las dimensiones económica, social y ambiental.

Evitar un incremento mayor de la temperatura promedio del planeta y paliar las consecuencias presentes y futuras depende en gran medida del cumplimiento de los compromisos internacionales. En este camino, la humanidad dispone de dos grandes vías de acción. Por un

lado, encontramos las acciones de mitigación[1]. Las mismas se relacionan con todas aquellas medidas emprendidas para reducir emisiones de GEI que permitan dar cumplimiento a los objetivos de temperatura del Acuerdo de París (de aquí en adelante AP), establecidos en 2 °C (1.5 °C en la medida de lo posible). Por otro lado, la adaptación[2] supone todas las acciones, políticas o medidas que persiguen el fortalecimiento de las sociedades y los ecosistemas frente a los impactos presentes y futuros del cambio climático. Asimismo, especial hincapié revisten las medidas que ofrecen co-beneficios, tanto sea en términos de adaptación o de mitigación. Los mismos pueden ser definidos como los "efectos positivos que una política o medida destinada a un objetivo podrían tener en otros objetivos, incrementando de ese modo los beneficios totales para la sociedad o el medioambiente" (IPCC, 2018:77).

En esta lucha, los bosques cumplen un rol clave. Desde el punto de vista de la mitigación funcionan como reservorios de GEI. Los bosques almacenan carbono, el cual es liberado a la atmósfera mediante procesos de conversión antropogénicos vinculados al cambio en el uso de los suelos. Respecto a la adaptación son imprescindibles en los procesos de regulación hídrica de los caudales de arroyos y ríos, en la reducción de los riesgos de desastres en las zonas costeras, en el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y, en el abastecimiento de sombra y refrigeración en las ciudades, entre otros.

En adición a su contribución en términos climáticos, los ecosistemas boscosos son centrales para el desarrollo económico, social, cultural y para el sostenimiento de la biodiversidad. En términos económicos y sociales los bosques desempeñan un rol clave en la erradicación de la pobreza, la seguridad alimentaria y la potenciación de la agricultura sustentable. Dentro de los aspectos culturales, es notable mencionar que de la conservación de los bosques dependen múltiples comunidades nativas, las cuales habitan estos espacios y desarrollaron durante siglos cosmovisiones únicas en torno a ellos. Asimismo, es necesario resaltar que los bosques son el sostén de una innumerable biodiversidad, hecho que adquiere incluso mayor relevancia al encontrarnos atravesando lo que el Panel Intergubernamental de Expertos sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos denomina "sexta extinción masiva de especies"[3].

[1] De acuerdo con el Glosario de Términos del IPCC (2018:74) la mitigación debe ser entendida como toda "intervención humana destinada a reducir las emisiones o mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero".
[2] De acuerdo con el Glosario de Términos del IPCC (2018:85) la adaptación en los sistemas humanos debe ser entendida como "el proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos, a fin de moderar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas. En los sistemas naturales, el proceso de ajuste al clima real y sus efectos; la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima proyectado y sus efectos".
[3] De acuerdo con el Panel Intergubernamental de Expertos sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, aproximadamente el 25% de las especies de plantas y animales se encuentran amenazadas y un millón de especies

A pesar de la relevancia social, económica, ambiental y climática de los bosques, la superficie forestal global ha descendido por décadas. De hecho, desde 1990 el mundo perdió una superficie aproximada de 178 millones de hectáreas de bosque (FAO, 2021). Este proceso es particularmente notorio en los países en desarrollo, en los cuales se dio a una gran velocidad. El aumento de la población global y el consecuente crecimiento en la demanda de alimentos incrementan aún más la presión antropogénica sobre los cada vez más reducidos espacios boscosos.

Por lo mencionado, resulta de relevancia el estudio de las políticas y medidas emprendidas en el plano global y regional para limitar los daños ocasionados a los ecosistemas boscosos. Las negociaciones internacionales sobre cambio climático involucran un amplio espectro de actores e instituciones, sin embargo, los países en desarrollo son especialmente relevantes en la problemática forestal en la medida que concentran las principales masas boscosas del planeta, destacándose particularmente los países sudamericanos.

La riqueza forestal que ostentan los países sudamericanos generó complicaciones a la hora de convenir acuerdos vinculantes que obliguen a los Estados a reducir la destrucción de los ecosistemas boscosos. El conflicto se profundiza debido a la dependencia de las economías en desarrollo del cambio del uso de los suelos y la destrucción de las masas forestales para potenciar un modelo que, si bien genera crecimiento económico, descuida la dimensión social y ambiental del desarrollo.

En un esfuerzo por conciliar los intereses de los actores desarrollados y en desarrollo con las problemáticas forestales y climáticas surgió, en el año 2007 en el ámbito de la CMNUCC, el mecanismo de Reducción de Emisiones Provenientes de la Deforestación y Degradación Forestal (de aquí en adelante REDD plus o REDD+). El mencionado mecanismo apunta a vehiculizar flujos económicos hacia los países en desarrollo que logren mitigar las emisiones y/o incrementen los sumideros forestales. REDD plus propone un esquema de avance por tres fases flexibles (preparación, implementación y pagos por resultados) que deben atravesar los países participantes. En este camino, es imprescindible la construcción de los denominados pilares de REDD plus: Planes o Estrategias Nacionales, Sistema de Información de Salvaguardas, Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques y, Niveles de Referencias Forestales; tanto como el involucramiento y articulación de los distintos actores.

enfrenta la extinción. Las actuales tasas de extinción de especies son al menos decenas o centenas de veces superiores a las tasas promedio de los últimos 10 millones de años (IPBES, 2019).

La propuesta del mecanismo abrió el juego a diversos debates vinculados a la valorización económica de los ecosistemas, las fuentes de financiamiento, la situación de las comunidades nativas que habitan los distintos espacios boscosos, el apoyo puesto a disposición de los países en desarrollo, los mecanismos de revisión y verificación de las reducciones, los sistemas de monitoreo, entre otros. Asimismo, las distintas aproximaciones de los países a estos debates dependen, y se ven condicionadas, por el involucramiento de una diversidad de actores que se mueven en múltiples niveles.

Considerando lo mencionado, en la presente tesis doctoral se formula como principal problema de investigación: ¿Por qué los países de Sudamérica tuvieron posiciones y avances divergentes respecto al mecanismo REDD plus de la CMNUCC entre 2007 y 2019? Para ello, se persigue como objetivo general explicar la divergencia de las posiciones y avances de Argentina, Bolivia y Brasil respecto al mecanismo REDD plus de la CMNUCC entre 2007 y 2019.

Para responder el interrogante presentado, se traza aquí una aproximación que se sirve de tres objetivos específicos. El primero de ellos busca describir el régimen internacional del cambio climático y el proceso de negociaciones de REDD plus en la CMNUCC. El segundo de los objetivos procura identificar las principales creencias, los intereses y la gobernanza en torno al mecanismo REDD+ de la CMNUCC en los países estudiados. El último objetivo específico propone relacionar las creencias, los intereses y la gobernanza con el posicionamiento y avance de los países estudiados en el mecanismo REDD plus de la CMNUCC.

La presente tesis parte de un proceso sistemático que permitió entre otros aspectos identificar el estado de la disciplina en torno a la temática analizada, así como las principales corrientes y vacíos relacionados a la propuesta aquí presentada. La revisión de literatura se estructura desde los aspectos generales a los particulares. Inicialmente se da cuenta de la bibliografía sobre cambio climático y bosques. Luego se pone el foco en el mecanismo REDD plus, identificando grandes ejes donde los autores problematizaron. Finalmente se repasan las investigaciones producidas sobre Argentina, Brasil y Bolivia en materia de bosques, cambio climático y particularmente REDD plus.

Dentro de la bibliografía sobre cambio climático se pueden mencionar los estudios primigenios de Callendar (1938), Keeling (1960) y Broecker (1975) quienes demostraron que la temperatura de la tierra había aumentado y previeron un aumento exacerbado hacia el futuro. Estos estudios despertaron una creciente preocupación por el fenómeno del cambio climático que tuvo como uno de sus hitos, en 1988, la creación del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio

Climático (de aquí en adelante IPCC). El Panel es el encargado de recopilar y evaluar los conocimientos científicos relativos al cambio climático. Su primer informe (AR1) confirmó que el calentamiento atmosférico de la tierra era un hecho y pidió a la comunidad internacional concretar esfuerzos para evitarlo. En años recientes el sexto ciclo de evaluación del IPCC y su informe (AR6) dejó de manifiesto el rol jugado por los bosques en materia climática y demostró que para el año 2019 el 22% de las emisiones de GEI provenían de la Agricultura, Silvicultura y Otros Cambios en el Uso de los Suelos (de aquí en adelante ASOUT) (IPCC, 2019).

La consolidación de REDD plus como tema de la agenda de la CMNUCC y, los debates generados por el mismo despertaron nuevas líneas de trabajo por parte de los autores y de algunos de los principales centros de investigación vinculados a la agenda ambiental. Como parte de estos últimos, resulta destacable el Proyecto de Investigación del Centro para la Investigación Forestal Internacional denominado Estudio Comparativo Global sobre REDD plus, dentro del cual se recogen cientos de aportes vinculados al mecanismo de autores como Angelsen (2009, 2011, 2013, 2017, 2019), Di Gregorio (2019), Gebara (2011, 2016), May (2011, 2012, 2016), Duchelle (2019), Larson (2013, 2017, 2018, 2019), Pacheco (2006, 2014, 2019), Martius (2014, 2017, 2019) y Sunderlin (2013, 2017, 2018, 2019).

Asimismo, resulta relevante el aporte de Corbera y Schroeder (2011), autores que pusieron el eje en el juego de los distintos actores y niveles de gobierno y analizaron la implementación de REDD plus a nivel internacional, nacional y local. En este camino resaltaron tres pilares a abordar en futuras investigaciones; las políticas de REDD plus en las negociaciones internacionales y nacionales; la interacción entre las políticas y medidas de REDD plus y; el examen de los resultados ambientales y socioeconómicos de las actividades de REDD plus.

Sirviéndonos de esta construcción de Corbera y Schroeder podemos decir que dentro del primer pilar se encuentran trabajos como el de Di Gregorio, Brockhaus, Cronin y Muharrom (2014), equipo que sostuvo que resulta más dificultoso diseñar e implementar REDD plus en aquellos países en los que los impulsores de este son los actores internacionales y no los domésticos. Dentro del segundo pilar se inscriben Larson, Brockhaus y Sunderlin (2013) quienes consideraron que, si bien REDD plus consiguió atraer de una manera sin precedentes la atención internacional sobre la tenencia y otros derechos de las personas que dependen de los bosques, a nivel nacional los esfuerzos fueron escasos. A su vez, siguiendo el último de los pilares propuestos por Corbera y Schroeder se encuentra Lutrel et al. (2013) quien concluyó que frente a la multiplicidad de actores e intereses a los que atiende, el establecimiento de un esquema de

reparto de beneficios es fundamental para dotar a REDD plus de la legitimidad que requiere para su funcionamiento.

Por su parte, el papel de REDD plus como instrumento o no de mercado y los beneficios que las dinámicas asociadas al capital generan en el entramado de actores vinculados al sector forestal fueron discutidos fuertemente. Respecto a este punto pueden diferenciarse al menos tres grupos de autores. Un primer grupo conformado por quienes abordan la problemática sin tomar postura respecto a los beneficios o perjuicios asociados al mercado. Entre ellos se puede mencionar a Pirard (2012) quien analizó el rol de los instrumentos basados en el mercado en el campo de la conservación de biodiversidad y los servicios ecosistémicos y Costedoat, Koetze, Corbera y de Blas (2016) que estudiaron las preferencias de los distintos actores involucrados en las actividades REDD plus a la hora de percibir los pagos y profundizaron sobre el rol jugado por los líderes comunitarios en la toma de postura del total de la comunidad. Asimismo, se destacan trabajos que analizan aspectos claves del proceso de negociación internacional, como el de Voigt y Ferreira (2015) en su revisión de las implicancias de las negociaciones del Marco de Varsovia para el acceso a los pagos por resultados.

El segundo grupo adoptó una postura crítica frente a las lógicas de mercado. Autores como Corbera sostuvieron que REDD plus "neoliberaliza la naturaleza" (2012:612) y facilita la transición hacia un parámetro utilitarista. Por su parte Peskett, Huberman, Bowen Jones, Edwards y Brown (2008) pusieron énfasis en la necesidad de convertir a REDD plus en un mecanismo que traiga beneficios reales a los sectores más desfavorecidos y a las comunidades nativas más empobrecidas. En tanto que mientras Börner, Wunder y Giudice (2016) sugirieron alternativas al sistema de pago por resultados que puedan mejorar la relación costo-beneficio y generar mayores redistribuciones, Osborne, Bellante y Von Hedeman (2014) propusieron un mecanismo alternativo a REDD plus.

Un tercer grupo se conforma por aquellos autores que defienden el funcionamiento del mecanismo y los beneficios generados por el mismo. Sharma y su equipo de trabajo (2017) encontraron que la implementación de las actividades REDD plus es efectiva en el secuestro de carbono, en la prevención de incendios forestales y en la generación de un mayor desarrollo comunitario. En tanto que Brockhaus y Angelsen (2014) realizaron un estudio que analizó REDD plus desde la óptica de la economía política y consideraron que teniendo en cuenta los incentivos económicos ofrecidos, el aumento de la información y los nuevos actores y coaliciones de política, REDD plus puede ser el cambio radical que se necesita.

De suma relevancia para la presente tesis doctoral resultan los estudios que ponen el foco de análisis en Sudamérica, y más precisamente en los casos de estudio seleccionados.

En el caso de Bolivia es preciso mencionar la literatura que brinda la oportunidad de avanzar en un conocimiento integral de la cuestión forestal. Al respecto se destaca Pacheco (2008) y su repaso de los distintos actores y pugnas históricas entre el sector productivo y el sector conservacionista y, el trabajo de Müller, Pacheco y Montero (2014) enfocado en las causas, actores, instituciones sociales, políticas y económicas que subyacen a la deforestación. Asimismo, la corriente principal de la literatura se concentró en el análisis del impacto de la descentralización de los años 80 y 90, particularmente a partir de la nueva ley forestal de 1996 (Kaimovitz, Vallejos, Pacheco, López, 1998; Pacheco, 2004, 2005, 2006; De Jong, Ruiz y Becker, 2005; Andersson y Gibson, 2007; Andersson, Gibson y Lehoucq, 2006; León, Uberhuaga, Benavides, Andersson, 2012; Pacheco, Mejía, Cano, De Jong, 2016; Wright, Andersson, Gibson, Evans; 2016). La llegada de Evo Morales trajo consigo la diversificación de las líneas de trabajo vinculadas a los bosques y la emergencia de literatura que resaltó las contradicciones entre el discurso y la praxis neoextractivista (Marien, 2013; Tejada et al, 2016; Gautreau y Bruslé, 2019). Finalmente, es relevante mencionar los aportes de Gabay (2013) sobre conocimiento tradicional vinculado a los bosques y el de Hjortsø (et al. 2006) sobre valorización de bosques.

Por su parte, dentro de los trabajos que ponen el foco en el cambio climático se destacaron especialmente los aportes vinculados a la adaptación y a los riesgos e impactos del cambio climático. Dentro de los mismos se encontró el trabajo sobre sector agrícola y seguridad alimentaria de Aliaga Lordemann y Salas (2009), el aporte vinculado a los impactos sociales, fundamentalmente sobre las expectativas de vida, de Andersen y Verner (2009) y, el trabajo sobre experiencias de adaptación a nivel municipal de Tejada (2013).

Si bien los autores que abordan el mecanismo REDD plus partiendo de Bolivia como caso de estudio son escasos, debemos mencionar las discusiones en torno al proyecto Noel Kempf Mercado, en tanto una de las primeras iniciativas de reducción de emisiones de carbono forestal (Asquith, Ríos y Smith, 2002; Boyd, May, Chang y Veiga, 2007; Cross y McGhee, 2015). Asimismo, se pueden aludir los trabajos tempranos de Stoppel (2008), el cual mediante entrevistas semiestructuradas realizó un trabajo exploratorio sobre los incentivos para la implementación de REDD+ en Bolivia y, el de Stich (2009) que buscó calcular el precio mínimo que debía pagarse por el carbono para evitar la expansión de la frontera agropecuaria.

Asimismo, se destaca el trabajo de Andersen et al. (2012) el cual analizó la incorporación de elementos no basados en el mercado al mecanismo REDD plus y el de Sangermano, Toledano y Eastman (2012) quienes analizaron la reducción de la cobertura forestal en la Amazonia y el papel que REDD+ podría jugar en materia de biodiversidad. En lo que podría considerarse un aporte más cercano a las relaciones internacionales se encuentra Marien (2013), quien mediante la realización de entrevistas semiestructuradas indagó en torno al posicionamiento de Evo Morales en las negociaciones sobre bosques y cambio climático, sobre todo a partir del análisis del Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques y la Madre Tierra. Finalmente se pueden destacar los aportes de González (2017, 2021), autor que analizó la resistencia de Bolivia frente al mecanismo REDD+ y resaltó las diferencias con la postura ecuatoriana, la cual a pesar de compartir el enfoque del Buen Vivir/Vivir Bien, adoptó un posicionamiento distinto en términos de bosques y cambio climático.

En Brasil la cuestión forestal fue objeto de profunda discusión y reflexión por parte de la literatura. Como foco de análisis de la misma se distinguen los trabajos que hicieron hincapié en el análisis de las políticas y medidas nacionales emprendidas para reducir la deforestación por las distintas gestiones (da Motta Bustamante, Stevanov, Krott y de Carvalho, 2018; Nolte et al, 2017; Moutinho et al, 2016; Meijer, 2015), los que se focalizaron en las áreas protegidas y unidades de conservación (Cabral, Saito, Pereira y Laques, 2018; Costa, Sobrinho y de Miranda Rocha, 2018; de Antoni, 2010), los que analizaron el rol de los distintos actores en los procesos de deforestación y degradación forestal (Gebara et al., 2020; Mammadova, Behagel y Masiero, 2020; Kröger, 2020, 2017; Fearnside, 2018) y finalmente, aquellos que se enfocaron en la tenencia de tierras comunitarias y los derechos de propiedad (Gebara, 2018; Pacheco y Heder Benatti, 2015; Reydon, Fernandes y Telles, 2015).

Al igual que sucede con los bosques, Brasil fue objeto de análisis de la literatura centrada en el cambio climático. Dentro del tópico de mitigación encontramos los aportes de Ayala y su equipo (2016), Schaldach, Goepel y Klingler (2017) y, Soares-Filho y equipo (2010). En tanto que enmarcados en la adaptación se pueden mencionar los trabajos de Pires, Cunha, Reis y Coelho (2014), Obermaier y Rosa (2013) y, da Silva Soito y Freitas (2011), entre otros. Relevante para nuestro análisis resulta la línea enfocada en la política climática del país donde se destacan los aportes de Viola (2004) y Viola y Franchini (2013, 2014), quienes analizaron la política climática brasileña y el posicionamiento de los actores en materia de cambio climático. Por su parte, los trabajos de Bueno (2017a), Bueno y Pascual (2016) y Barros-Platiau (2010) se

enfocaron en el rol jugado por Brasil en las negociaciones internacionales sobre cambio climático, en tanto que el de Kiessling (2021a, 2021b) analizó la internalización en el país de los principios negociados en el marco de la CMNUCC.

A diferencia de Bolivia, y de lo que se verá con Argentina, la literatura que se enfocó en el estudio de los bosques desde la óptica climática en el país es cuantiosa. El cambio en el uso de los suelos y los impactos climáticos de la deforestación y de la degradación forestal fue objeto de trabajo por parte de autores como Nobre (et al., 2016) y Persson, Henders y Kastner (2014). Autores como Carvalho (2012) analizaron el posicionamiento brasilero en materia de bosques en la CMNUCC y su cambio de una postura de veto hacia una postura propositiva. Asimismo, se encontraron trabajos enfocados en el mecanismo REDD plus. En tanto que Assunção, Gandour y Rocha (2012) analizaron la caída de la deforestación en la Amazonia Legal brasilera entre 2004 y 2009 y debatieron si la misma responde a la baja de los precios internacionales de los *commodities* o a la aplicación de políticas REDD+, Davenport y su equipo (2017) encontraron que la disfunción burocrática y la falta de legitimidad social, aspectos claves en las políticas forestales, suponen un fuerte desafío al desarrollo de los proyectos de reducción de emisiones forestales en Brasil. En referencia a los actores se destacan los aportes de May, Millikan y Gebara (2016) en su repaso del contexto de REDD+ en Brasil a partir de la vinculación entre los actores, los impulsores de la deforestación y las instituciones. Por su parte, Fatorelli y su equipo (2015) resaltaron la desconexión entre actores y burocracias, lo cual podría reflejar diferentes intereses y miradas sobre la estrategia REDD plus. A su vez, Lima, Visseren-Hamakers, Braña-Varela y Gupta (2017) analizaron el aporte de REDD plus a los "enfoques de paisaje" en tres casos subnacionales y concluyeron que un mayor compromiso político nacional e internacional y una mayor integración con los enfoques de uso sostenible de la tierra suponen un requisito básico para el éxito del mecanismo. Finalmente, González (2018a) analizó en su trabajo el rol de pionero sostenido por el país en el mecanismo, sobre todo durante la gestión de Lula da Silva.

En cuanto al tópico de bosques en Argentina, resulta necesario resaltar aportes provenientes de las ciencias jurídicas, ciencia política y las relaciones internacionales. Dentro de las primeras las discusiones se concentran principalmente en la Ley de Bosques Nativos. Aquí se pueden mencionar los aportes de Gutiérrez (2017), quien analizó la interacción entre los distintos niveles de gobierno y actores relevantes en materia forestal respecto a la Ley de Bosques Nativos e identificó dos coaliciones operando de forma contraria, la coalición proteccionista por un lado y la productivista por otro. En consonancia con estos aportes, y haciendo eje en la

ley de bosques, Figueroa (2020) se preguntó ¿de qué manera reaccionan los actores estatales y sociales en los procesos de formulación de políticas ambientales nacionales en Argentina? y ¿qué impacto tiene la acción de dichos actores en el diseño de la política ambiental nacional? Por su parte, Calderón (2018), Cabrol y Caceres (2017) y Silvetti et al. (2013) dirigieron su atención al caso de la provincia de Córdoba, particularmente a su proceso de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos. En tanto que desde una aproximación desde las relaciones internacionales encontramos los aportes de Lorenzo (2013, 2014), autor que analizó la generación de energía a partir de la biomasa forestal y las posibilidades que se abren para Argentina al respecto y, el de Burns y Giessen (2014) los cuales partieron del régimen complejo internacional de bosques para analizar los actores relevantes vinculados al sector forestal en Argentina.

La literatura que analizó el caso argentino con eje en el cambio climático produjo aportes destacables. Desde la perspectiva de la mitigación se encontraron trabajos con énfasis en los principales sectores emisores del país, fundamentalmente el sector energético (Recalde 2017; Rotaeche & Rabinovich, 2016; Castelao Caruana, 2019; Clementi et al, 2019) y el sector ASOUT (Feldman et al., 2012; Chalup y Bissaro Fava, 2019; Urcola, Burges, Gouarderes y Solman, 2018). Dentro de la línea de adaptación e impactos climáticos se mencionan como grandes ejes los aportes vinculados a inundaciones (González, Torchia, Viand, 2019; Rusticucci, 2019; Beltramino, 2015; Aguirre Madariaga, 2015) y a sequías y repercusiones en el sector agrícola (Thomasz et al., 2017; Lebensohn y Saulino, 2016; Thomasz, Herszage y Vilker, 2019; Thomasz, et al. 2015, Murgida et al., 2014).

En cuanto a la literatura enfocada en el estudio de la política climática internacional de Argentina se puede mencionar el trabajo de González (2016) el cual analizó la influencia de la agenda del Banco Mundial (de aquí en adelante BM) a la hora de promover soluciones climáticas a problemas socioambientales rurales, los aportes de Franchini (2011, 2016) quien se preguntó por el rol jugado por Argentina en la arena climática internacional y, el de Bueno y Yamín (2017) quienes indagaron el tipo de poder de Argentina en materia climática en el gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández a partir de dos enfoques teóricos de la disciplina: constructivismo y materialismo–racionalismo. Los principales aportes a la literatura climática desde la disciplina de relaciones internacionales provienen de Bueno, autora que analizó los vaivenes de la política climática argentina (2012a), la vinculación entre los modelos de desarrollo y la política climática (2017b), la participación argentina en los grupos de negociación al interior de la CMNUCC (2018) y, conjuntamente con Yamín y González la

evolución, particularidades y cobertura temática de la delegación de Argentina en las Conferencias de las Partes de la CMNUCC (2022).

No obstante, la vinculación entre cambio climático y bosques aparece poco explorada dentro de la literatura que tiene como caso de estudio a Argentina. Al respecto se puede mencionar el documento de trabajo sobre vulnerabilidad climática y mecanismo REDD+ en el Gran Chaco Americano (Di Paola et al., 2011), el aporte de Sibileau (2011) en el cual se analizó la posible puesta en práctica del mecanismo REDD+ y los avances en torno a las negociaciones de la COP16 de Cancún y, los trabajos de González (2018b, 2020), autor que analizó la posición del país frente al mecanismo REDD+ y la participación y eficiencia en la fase de diseño de este.

Lo expuesto hasta aquí permite concluir que, si bien existen trabajos relevantes en materia de bosques y cambio climático, desde las Relaciones Internacionales esta es una combinación de problemáticas que fue abordada escasamente. Adicionalmente, no son numerosos los estudios de autores latinoamericanos que ponen el foco en REDD plus. En tanto que, en los casos de Argentina y Bolivia se observa una ausencia de trabajos. Asimismo, tampoco se encuentran estudios que partan desde la articulación propuesta de los regímenes y de la gobernanza con el objetivo de analizar las creencias, los intereses y la participación de los actores domésticos y externos en el posicionamiento y avance de los países en el mecanismo REDD+ de la CMNUCC. Por ello, tanto el enfoque teórico como la vacancia de trabajos confirman el potencial aporte disciplinar de la investigación propuesta.

En tal sentido, se espera que la presente tesis permita avanzar hacia una comprensión más acabada de la articulación de actores, intereses y creencias en las temáticas ambientales y de su impacto en los procesos de negociación internacional, lo cual puede suponer un aporte al diseño de la política pública en países en desarrollo atravesados por similares dificultades.

En adición, la presente tesis posee una sólida relevancia social dado el valor que adquiere la gestión de los bosques en la provisión de servicios ecosistémicos fundamentales para la vida y, en la lucha contra la crisis climática y la crisis de biodiversidad. Al mismo tiempo, se busca aquí contribuir a la gestión de los espacios boscosos y a la valorización del involucramiento de los distintos actores sociales en los procesos de construcción de políticas públicas que permitan dar respuesta a la multiplicidad de intereses y creencias vinculadas a la temática. Este hecho puede ser clave a la hora de avanzar hacia modelos sustentables que no observen a los equilibrios ambientales y al crecimiento económico como pares dicotómicos.

Como parte de nuestro enfoque teórico, partimos aquí de la idea que el sistema internacional vivió grandes transformaciones en las últimas décadas. Entre las mismas, podemos mencionar; la emergencia de nuevos actores, instituciones y focos de poder; la disminución de la relevancia de ciertas problemáticas típicamente dominantes en la agenda de las relaciones internacionales y; el ascenso de otras que hasta tiempos recientes habían tenido poco peso. Como consecuencia, podríamos decir que "la estructura general de la gobernanza ambiental, del desarrollo sostenible y de problemas mundiales apremiantes particulares está fragmentada, es compleja y, a menudo carece de coherencia" (traducción propia de Bernstein y Cashore, 2012:588). Es dentro de este recorrido complejo, diverso y ascendente de problemáticas y actores típicamente no relevantes dentro del campo de las relaciones internacionales donde se encuentra la propuesta del presente trabajo.

A la luz de lo mencionado, en primera instancia resulta necesario realizar un abordaje teórico que aporte a la comprensión de las particularidades del tratamiento internacional de los tópicos del cambio climático y de los bosques. Las mismas no solo suponen temáticas emergentes en el plano internacional, sino que su tratamiento en dicho espacio se caracteriza por la complejidad. Para ello, el paradigma teórico propuesto aquí se construye sobre las bases provistas por el institucionalismo, los regímenes y la gobernanza. Consecuentemente, como parte del corpus teórico que enriquece el análisis propuesto en la presente tesis doctoral, el cual será objeto del capítulo uno, encontramos los conceptos de *instituciones, principios, normas, régimen, incentivos, intereses, creencias, gobernanza, participación* y *actores clave.*

En consonancia con lo expuesto, se asumió como hipótesis que la divergencia en la posición y el avance de Argentina, Bolivia y Brasil en el mecanismo REDD plus de la CMNUCC entre 2007 y 2019 puede explicarse como producto de las creencias, los intereses y la gobernanza. Para ello se parte del análisis de tres variables independientes dadas por las creencias sobre el mecanismo, los intereses y la gobernanza. Dichas variables independientes inciden sobre la variable dependiente conformada en nuestra hipótesis por la posición y el avance de Argentina, Bolivia y Brasil frente al mecanismo REDD plus de la CMNUCC.

Asimismo, se espera probar distintas hipótesis operativas para los casos. Argentina tuvo una posición limitada y un avance lento que se explicó por un marco de creencias donde el cambio climático y el mecanismo no fueron relevantes, intereses donde el sector agroindustrial fue predominante y los incentivos tuvieron poco peso y, una gobernanza oscilante que se consolidó al final del período. Bolivia, por su parte adoptó una posición de rechazo y avanzó con una

propuesta alternativa a partir de creencias donde el cambio climático y el mecanismo fueron relevantes para la construcción de una nueva cosmovisión, intereses donde el sector agroindustrial y los incentivos tuvieron poco peso y, una gobernanza innovadora pero deficiente en su implementación. A su vez, Brasil tuvo una posición favorable y un avance rápido debido a creencias donde el cambio climático y el mecanismo fueron relevantes desde una óptica pragmática, intereses donde el sector agroindustrial ganó predominancia sobre el final del período y los incentivos tuvieron peso y, una gobernanza limitada, pero de rápida implementación.

El recorte temporal de la investigación, desde 2007 hasta 2019, encuentra justificación en el año en que el mecanismo REDD plus comienza a consolidarse y en su continuo proceso de negociación hasta la implementación del AP. Se entiende que el período abordado es lo suficientemente prolongado como para observar las posturas de Argentina, Bolivia y Brasil hacia REDD plus, así como identificar sus huellas en las negociaciones e implementación del AP. Asimismo, la fecha final del recorte es coincidente con cambios de gestión en los casos seleccionados, en tanto que en Bolivia y Argentina marcó el fin de las administraciones de Evo Morales y Mauricio Macri, en Brasil representó el acceso de Jair Bolsonaro a la presidencia.

Para responder a los interrogantes planteados en la presente investigación, se adoptó un enfoque eminentemente cualitativo. Se optó por este enfoque dado que permite observar con claridad y riqueza los posicionamientos y la articulación de los actores frente a problemáticas entrecruzadas por factores sociales, económicos, ambientales y culturales que no podrían ser explicados mediante un enfoque cuantitativo. En términos generales, la investigación presenta una estructura que se podría ubicar dentro de los diseños flexibles. Es decir, aquellos donde encontramos un conjunto de decisiones metodológicas tomadas de antemano, pero no obstante existe un número de ellas que son decididas durante el proceso y a la luz del acercamiento al objeto de estudio (Marradi, Archenti y Piovani, 2007).

A su vez, se recurrió a un estudio de tres casos o un estudio de casos múltiple, por contraste, Argentina, Bolivia y Brasil. Siguiendo a Yin (1994) podemos decir que el abordaje de los estudios de caso es de suma utilidad para analizar eventos contemporáneos y permite retener y entender integralmente fenómenos socialmente complejos. Asimismo, se destaca que nos encontramos frente a un diseño de caso de tipo holístico e instrumental. Como sostiene Yin (1994) los diseños holísticos buscan analizar los casos de forma global, es decir no observando subunidades de análisis al interior de estos, como sucede en los diseños incorporados.

Adicionalmente, adoptamos una perspectiva instrumental mediante la cual pretendemos observar conceptos, proposiciones y fenómenos generales a partir de los casos. No obstante, como sostiene Gundermann Kroll (2001), y como sucede en esta tesis, la perspectiva instrumental no niega la existencia de un elevado interés por el caso en sí mismo, sus circunstancias, elementos y particularidades.

La selección de los Estados que constituyen los casos de estudio parte de que, como integrantes del mundo en desarrollo y particularmente de Sudamérica, Argentina, Bolivia y Brasil comparten múltiples características y desafíos. Entre estos se puede mencionar: una gran riqueza social, económica, ambiental y cultural ligada a sus bosques; un perfil de inserción internacional dependiente del uso de la tierra y de la exportación de commodities que llevó a la adopción de modelos de producción y acumulación con grandes impactos ambientales y sociales; una historia común de deforestación y degradación de sus bosques que los situó durante décadas entre los países con mayor pérdida de cobertura forestal; una matriz de emisiones que ubica a los bosques y al cambio en el uso de los suelos como una de las principales fuentes de GEIs; un gran nivel de inequidad social y; un relevante número de actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales con incidencia en la temática. Sin embargo, independientemente de este punto de partida común, los países mencionados se posicionaron y avanzaron de forma disímil frente al mecanismo REDD plus y los debates vinculados al mismo. Los posicionamientos y los avances de estos países se intuyen relevantes, en tanto su situación es muestra de los desafíos ambientales, y particularmente climáticos y forestales, en los que se encuentran los países sudamericanos, así como de las distintas respuestas posibles frente a las crisis ambientales.

En lo que respecta al diseño metodológico según el tipo de objetivos, nos encontramos con una investigación de índole explicativa, en la cual se buscan causas y razones de los hechos analizados. Se entiende, asimismo, que el diseño explicativo implica un esfuerzo de descripción detallado y exhaustivo respecto al comportamiento de las variables observadas y sus dimensiones.

Otro conjunto de decisiones de diseño relevantes está constituido por las relativas a las técnicas de recolección, técnicas de análisis de datos y a las fuentes, donde se utilizó la triangulación intramétodo y la triangulación de datos. En cuanto a las técnicas de análisis, damos uso aquí al análisis documental, análisis de entrevista y al análisis de discurso. Respecto a las fuentes primarias utilizadas se pueden mencionar las entrevistas semiestructuradas a informantes claves

y a referentes en la problemática, tanto a nivel gubernamental como no gubernamental. Como parte de estas se desarrollaron más de 25 entrevistas a informantes de Argentina, Bolivia y Brasil. Encontrándose entre los mismos representantes de gobierno, ONG, centros científicos y académicos, comunidades indígenas, organizaciones gubernamentales internacionales, agencias de cooperación internacional, negociadores, etc. Asimismo, dentro de los informantes clave se encontraron actores de nivel internacional, nacional y subnacional. Como parte del proceso de análisis de entrevistas se recurrió a la desgrabación de las mismas y, a su clusterización de acuerdo con las variables y dimensiones de análisis seleccionadas. Dado que la mayoría de los entrevistados solicitaron que su identidad no sea revelada, en algunos casos tampoco la de su institución de pertenencia, se optó por mantener en el anonimato a la totalidad de los entrevistados y evitar referencias con nombre y apellido. Como consecuencia, la inclusión de sus ideas, percepciones y opiniones es introducida al lector a partir del sector, la institución o el cargo en el que desempeñaron los roles por los cuales fueron identificados como informantes clave.

Los documentos y publicaciones oficiales constituyen otra fuente primaria. Como parte del esfuerzo de análisis documental se consultaron decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes de la CMNUCC durante sus más de 30 años de existencia, envíos de los Estados a la CMNUCC y reportes de los órganos subsidiarios de la CMNUCC sobre REDD+, planes y estrategias de política pública de los casos de estudio relevantes en materia de bosques y clima, documentos específicamente generados por los casos de estudio sobre los pilares de REDD+ u otros aspectos directamente vinculados al mismo, minutas de reuniones de los procesos de participación sostenidos en el marco del mecanismo por los Estados bajo análisis, listas de participantes de los procesos de participación sostenidos al interior de los países, listas de delegados de las Partes ante la CMNUCC, discursos pronunciados por los mandatarios de los países en eventos de alto nivel, leyes y decretos de los países bajo estudio vinculados directa e indirectamente a REDD+ y, documentos intercambiados por los Estados y actores relevantes para el mecanismo, entre otros.

En cuanto a las fuentes secundarias se hizo uso de publicaciones y documentos de trabajo de centros de investigación y organizaciones no gubernamentales; publicaciones periódicas con referato y; libros de especialistas en la materia. La recolección de dichas obras secundarias se produjo a partir de la recomendación de expertos y la búsqueda mediante palabras clave en repositorios académicos (Scielo, Academia.edu, Research Gate, Scopus, Google Académico). Adicionalmente se incorporaron como fuentes bibliográficas secundarias notas de prensa

especializada, periódicos internacionales, nacionales, locales y publicaciones periodísticas con trabajo de campo.

En cuanto a su estructura, la presente tesis doctoral se articula en cinco capítulos. El primero de ellos se centra en el apartado teórico, mediante una revisión de las propuestas que encuentran su punto de partida en los debates en torno al institucionalismo y neoinstitucionalismo a partir de conceptos como el de instituciones, principios, normas y regímenes. Luego se repasan aspectos vinculados al papel de los incentivos y al rol de los intereses y las creencias. Lo dicho nos permite avanzar hacia las corrientes teóricas que profundizan sobre la gobernanza, la participación y los actores. Asimismo, como parte del capítulo uno se presenta el mapeó de actores relevantes para REDD+ en el plano internacional y se da cuenta de la propuesta de operacionalización que estructura la tesis a partir de las variables, dimensiones e indicadores identificados.

El segundo de los capítulos pone el foco en el régimen climático y el proceso de negociaciones de REDD plus en la CMNUCC. Para ello se revisa la CMNUCC como espacio articulador del debate climático, el rol de los bosques en materia de cambio climático, la evolución de las negociaciones sobre bosques al interior de la CMNUCC y el proceso de construcción y evolución del mecanismo REDD plus.

Los restantes capítulos recorren los casos de estudios propuestos. El tercero corresponde al caso argentino, el cuarto al caso boliviano y el quinto al brasilero. En los mismos se analizan los actores clave del mecanismo, la relevancia del cambio climático y los bosques en la agenda política, los marcos normativos, la inserción de los bosques en la estructura económico-productiva de los países, los incentivos para la acción en el marco del mecanismo, las estructuras de gobernanza de REDD+ y las instancias formales e informales de participación y, la posición y el avance de los Estados en el mecanismo REDD+.

Finalmente, se realizan las conclusiones pertinentes de la presente tesis.

Capítulo 1: Propuesta teórico-metodológica

Durante las últimas décadas, el sistema internacional vivió grandes transformaciones entre las que podemos mencionar: la emergencia de nuevos actores, instituciones y focos de poder; la disminución de la relevancia de ciertas problemáticas típicamente dominantes en la agenda de las relaciones internacionales y; el ascenso de otras que hasta tiempos recientes tuvieron poco peso. Respecto a esto último, se observó que las "políticas reflejan el cambio social hacia temas como la participación ciudadana, la protección del medio ambiente o las cuestiones de género. Algunas de ellas pueden desarrollarse en el marco de la política nacional, pero otras obligan al tratamiento internacional" (Peral, 2005:57a).

En paralelo con lo dicho, en nuestro tiempo se dio la convergencia de tres atributos clave: complejidad, velocidad y diversidad, atributos que indudablemente supusieron transformaciones significativas en la naturaleza de las políticas públicas en la mayoría de los países occidentales (Kooiman, 1993). En palabras de Bernstein y Cashore "la estructura general de la gobernanza ambiental, del desarrollo sostenible y de problemas mundiales apremiantes particulares está fragmentada, es compleja y, a menudo carece de coherencia" (traducción propia, 2012:588).

Puede decirse que dentro de este recorrido complejo, fragmentado, diverso y ascendente de problemáticas y actores típicamente no relevantes dentro del campo de las relaciones internacionales encontramos los fenómenos propuestos para ser analizados en la tesis doctoral. La disminución de las masas boscosas, los efectos del calentamiento global y las discusiones internacionales sobre cambio climático son problemáticas no tradicionales que ganaron entidad en años recientes. En alusión al cambio climático, y como muestra de esta relevancia, puede citarse la expresión de Peter Thomson, presidente de la Asamblea de Naciones Unidas, el cual expresó que "el Cambio Climático es el más grande reto de nuestra era" (ONU, 2016: sp).

Este capítulo pretende en sus apartados 1.1 y 1.2 revisar las bases teóricas provistas por el institucionalismo y los regímenes, particularmente en su articulación con el régimen climático y la CMNUCC. Por su parte, en el apartado 1.3 se aborda la emergencia de los incentivos y su inserción como un instrumento para favorecer la cooperación en el régimen climático. En tanto, en el apartado 1.4 se profundiza sobre los conceptos de intereses y creencias para posteriormente desarrollar el concepto de gobernanza, el cual emerge como un elemento conceptual con capacidad de aportar al análisis y la comprensión de la diversidad de actores y

niveles de gobierno que permean el posicionamientos y avance de los Estados analizados. Finalmente, el presente capítulo culmina con el mapeo de actores globales relevantes para el mecanismo y con la propuesta de operacionalización.

1.1 Instituciones, principios y normas

La combinación de elementos propios del institucionalismo y de la teoría liberal de las relaciones internacionales dio origen al neoliberalismo o institucionalismo liberal, a los cuales tomaremos aquí como sinónimos. Su foco estuvo puesto en las instituciones, la cooperación, la interdependencia y los regímenes.

Siguiendo a Grasa (2015) podemos decir que el liberalismo emergió de la mano de una serie de presunciones teóricas. Entre ellas se puede mencionar: la concepción positiva de la naturaleza humana y la posibilidad de mejora constante basada en la racionalidad; la creencia en el progreso científico, tecnológico, político y social, dentro del cual el derecho internacional y el Estado contribuyen al bienestar individual; el énfasis en la organización adecuada para el logro de la verdad, justicia y paz; las preferencias de los Estados, vinculadas a grupos sociales y encarnadas en instituciones y organizaciones como aspecto relevante para el progreso de la sociedad internacional y; una fuerte convicción de la naturaleza cooperativa en las relaciones internacionales. La corriente se estructuró en torno a elementos tales como la libertad, la racionalidad, los límites del poder, la cooperación y la evitabilidad del conflicto. Esta última discusión supuso históricamente una de las grandes diferencias con el realismo. Para el liberalismo la cooperación y la ausencia de guerra era posible, entre otras cosas por los avances en el libre comercio, la libre circulación de trabajo y capital y la creciente interdependencia (Quintanal, 2019).

El institucionalismo, por su parte, a pesar de no originarse exclusivamente en el campo de las relaciones internacionales permeó en gran medida las discusiones en la disciplina. Como su nombre indica, puso el eje en las *instituciones,* las cuales entendemos en esta tesis como:

> "un conjunto de reglas, convenciones, usos y prácticas sociales: no es un mero patrón de comportamiento observable externamente, sino un conjunto de supuestos convencionales que prevalecen entre los miembros de la sociedad para proporcionar un marco para identificar cuál es el comportamiento, lo hecho y lo que no está en las circunstancias adecuadas" (traducción propia de Suganami, 1983:2365).

Las instituciones cumplen un rol clave y marcan una de las grandes diferencias con el realismo. Las mismas pueden proveer un punto de encuentro, normas, reglas y cursos de acción. Estos elementos resultan centrales para alcanzar la cooperación entre los Estados. En este camino, la

construcción de instituciones que definen reglas, normas, prácticas y procesos de toma de decisiones que moldeen las expectativas son centrales para superar la falta de certeza que elimina la posibilidad de cooperar (Slaughter y Hale, 2011).

El rescate de elementos institucionalistas por el neoliberalismo, y en parte por el neorrealismo, se dio de la mano de la emergencia internacional de nuevas dinámicas, formas de interacción y actores (Keohane y Nye, 1973; Quintanal, 2019). El incremento de la diversidad de tipos de actores participantes en la política global, sobre todo los no estatales; el ensanchamiento de la agenda internacional por el incremento de la sensibilidad social; el incremento de las dificultades de los países para mantener la coherencia política y; la mayor posibilidad de vincular diversos tipos de problemas, abrieron las puertas de la interdependencia compleja (Keohane y Nye, 1973). El reconocimiento de la interdependencia llevó a la necesidad de profundizar la agenda sobre cooperación. En la agenda de trabajo conjunta neo-neo las condiciones que hacen posible la cooperación, su sostenimiento, el rol que ocupaban las instancias de cooperación y la búsqueda de ganancias relativas o absolutas fueron focos de discusiones. A partir de ello, uno de los elementos que caracterizó este diálogo y agenda conjunta fue el relativo al concepto de régimen internacional, el cual como sostiene Salomón (2002) fue uno de los principales resultados del diálogo entre neorrealismo y neoliberalismo.

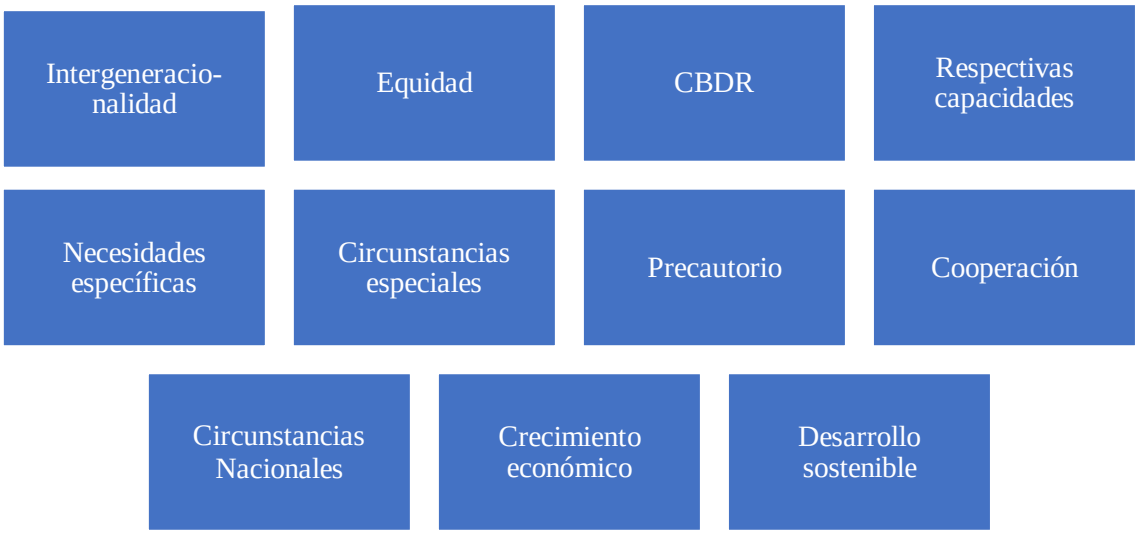
En consonancia con Krasner, entendemos en la presente tesis a los *regímenes internacionales* como "un conjunto implícito o explícito de principios, normas, reglas y procesos de toma de decisiones alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales" (1982:186). En el marco del régimen internacional, los *principios* adoptan la forma de "creencias de hecho, de causalidad y de rectitud" y las *normas* son entendidas como "estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones" (traducción propia de Krasner, 1982:186).

1.2 El régimen climático y la CMNUCC

La CMNUCC es vislumbrada aquí como la institución donde se escogen o determinan principios y se construyen reglas y normas de comportamiento. Es decir, como el espacio internacional que institucionaliza el régimen climático. Esto es observable a partir de la existencia de principios claros sobre los que se asienta, una estructura burocrática sólida, reglas de comportamiento y normas construidas a partir de más de 30 años de decisiones de las Partes.

Los principios son un elemento poderoso en el marco de los regímenes ambientales. Los mismos encuentran su origen en las declaraciones de las cumbres de Estocolmo (1972), Río de Janeiro (1992 y 2012) y Johannesburgo (2002). El régimen climático recoge principios tales como el de respectivas capacidades, circunstancias especiales, necesidades específicas y derecho al crecimiento económico y al desarrollo sostenible (Figura 1). Sobre los mismos se asienta la CMNUCC, el Protocolo de Kioto (de aquí en adelante PK), el AP y el mecanismo REDD+. Su uso no solo ha variado históricamente entre los regímenes, sino entre los actores desarrollados y en desarrollo.

Figura 1: Principios del derecho ambiental reconocidos por el art. 3 de la CMNUCC



Fuente: Elaboración propia en base a CMNUCC

El principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas (de aquí en adelante CBDR, por sus siglas en inglés) funcionó históricamente como el instrumento para distribuir los pesos, siendo central para la legitimidad de la CMNUCC y para asegurar su viabilidad a largo plazo. Implica reconocer la existencia de distintos grados de responsabilidad histórica en la generación

de la crisis climática. Estas distintas responsabilidades históricas se plasmaron en el marco de compromisos diferenciados para los países en desarrollo y desarrollados. Los diferentes niveles de responsabilidad ambiental, no solo se vinculan con el principio de CBDR, sino con el de equidad. El principio de equidad adoptó en materia ambiental una doble vía. La primera, y más clásica, vinculada a la intergeneracionalidad y al concepto de desarrollo sostenible y la segunda vinculada a la intrageneracionalidad y la lucha contra la pobreza.

Otro principio de relevancia para el régimen climático, particularmente en su intersección con los bosques, es el principio de soberanía de los recursos naturales. Dicho principio cobró fuerza a partir de los procesos de descolonización y fue parte de una lucha histórica de los países en desarrollo por el control de los recursos naturales ubicados en su propio territorio. Incluye elementos del derecho a la libre determinación y del principio de soberanía estatal. El principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales continúa siendo de la mayor importancia en relación con los intereses económicos ajenos dentro del territorio de un país (Pereira y Gough, 2013). Dicho principio entró en discusión con conceptos como el de bienes comunes y justicia climática. De esta forma, como sostiene Banai (2016) en la medida en que el uso y manejo de los recursos forestales es pertinente para el cambio climático, surge la pregunta sobre las obligaciones de los Estados que tienen derechos sobre los recursos hacia aquellos en riesgo por el cambio climático.

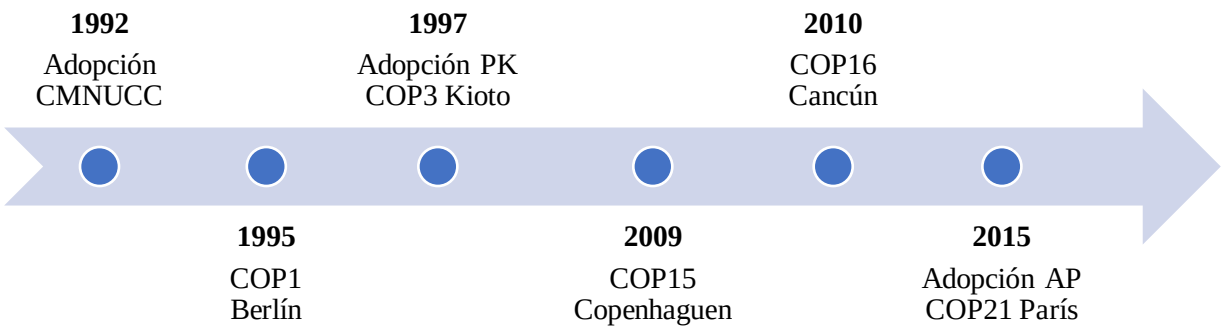
El principio de integridad ambiental es otro elemento clave del régimen climático. Su uso puede caracterizarse por la necesidad de no dañar los beneficios ambientales de los ecosistemas y por su vinculación con los aspectos socioeconómicos. En la intersección entre bosques y clima la integridad ambiental supone la "estabilización a largo plazo del carbono forestal, la prevención de la conversión de bosques naturales y la tala ilegal, así como la protección de la biodiversidad dentro y fuera de las áreas" (traducción propia de Huettner, 2011:5). La buena gobernanza y la transparencia son también principios relevantes. El primero de ellos se vincula al diseño institucional, la transversalidad, el carácter multinivel y la participación. Por su parte, la transparencia se relaciona con la claridad y la forma en la que la información es comunicada, de forma que sea exacta, exhaustiva, comparable y coherente metodológicamente (Garín, 2019).

En cuanto a su estructura burocrática, la Conferencia de las Partes (de aquí en adelante COP) supone el órgano supremo de la CMNUCC y del régimen climático. La COP celebra periodos ordinarios de sesiones una vez al año y tiene la posibilidad de convocar periodos

extraordinarios. Respecto a la toma de decisiones, se rige por el principio de un Estado un voto. El segundo componente de su estructura burocrática está constituido por la Secretaría. La misma tiene, según el artículo 8, funciones vinculadas a: la organización de los períodos de sesiones; la preparación, reunión y transmisión de informes y; la coordinación con secretarías de otros organismos internacionales. El tercer componente de esta estructura burocrática son los órganos subsidiarios, troncales para el funcionamiento de la Convención. El primero de ellos, creado por su artículo 9, es el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (de aquí en adelante SBSTA, por sus siglas en inglés). SBSTA tiene múltiples funciones entre las que se encuentran: evaluar el estado de los conocimientos vinculados al cambio climático, sus efectos y, las medidas adoptadas; identificar tecnologías y conocimientos y; prestar asesoramiento sobre el apoyo a la construcción de capacidades en los países en desarrollo. Adicionalmente, la CMNUCC estableció un Órgano Subsidiario de Implementación que tiene como principales funciones examinar las políticas, medidas y estrategias comunicadas por las Partes, así como sus efectos agregados en el cumplimiento de los objetivos del régimen. Otros órganos subsidiarios, como el Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo, fueron creados con fines específicos.

En conexión con los principios y la estructura del régimen climático se destaca la construcción de reglas y normas de comportamiento a partir de sus propias decisiones (Figura 2). En tal sentido, el mandato de Berlín de la COP1 marcó el inicio del compromiso por alcanzar un protocolo o acuerdo vinculante para la acción climática post 2000 que respetara los principios de la CMNUCC, tuviera compromisos cuantificables y contara con plazos determinados de ejecución. El PK fue la conclusión de este mandato y el primer acuerdo de implementación de la CMNUCC. Como parte de este, el principio de CBDR se materializó en normas que implicaron compromisos obligatorios de mitigación solo para las Partes desarrolladas.

Figura 2: Principales momentos de la CMNUCC que sentaron las reglas y normas del régimen climático



Fuente: elaboración propia

Ante la falta de éxito del PK se esperaba que la COP de Copenhague en 2009 cristalizara las expectativas de las Partes en un acuerdo ambicioso y acorde a las necesidades y la urgencia. Si bien los Acuerdos de Copenhague no fueron ratificados por todas las Partes, fueron relevantes en tanto supusieron la matización del principio de CBDR, en parte por el protagonismo que tuvieron varios países en desarrollo como Brasil al asumir compromisos voluntarios de mitigación[4].

Para 2015, el AP supuso un punto de inflexión dentro del régimen climático. El AP consolidó distintos elementos que se vislumbraban en el proceso negociador, como las contribuciones crecientes de los países en desarrollo a los objetivos de mitigación del acuerdo, observables en el enfoque bottom-up de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (Contribuciones Previstas Determinadas Nacionalmente[5] hasta el comienzo de la implementación del AP). Como otros elementos del AP se destacó la consolidación del objetivo de temperatura a largo plazo, la búsqueda de neutralidad carbónica y el creciente peso de la adaptación como pilar de la acción climática[6]. El AP supuso un hito en el establecimiento de reglas y normas claras para la implementación de la política climática.

[4] Como explica Bueno (2021) Copenhague tuvo varios elementos disruptivos y diferenciadores: la reorientación de las negociaciones hacia los países en desarrollo, el comienzo de la alianza entre China y EE. UU. que supuso un hito camino al AP y, el creciente protagonismo de los grandes emergentes del grupo BASIC (Brasil, China, India y Sudáfrica), los cuales en lugar de asumir posiciones defensivas propusieron objetivos de emisiones voluntarias. Este nuevo rol de los países del BASIC supuso el comienzo de la hibridación de la brecha norte-sur (Bueno, 2013; Bueno y Pascual, 2016).

[5] La presentación de las Contribuciones Previstas Determinada Nacionalmente fue definida a partir de la decisión 1/CP.19 en el marco de la COP de Varsovia.

[6] La consolidación de la adaptación dentro del régimen climático venía produciéndose con antelación al AP. Muestra de ello es el Marco de Adaptación de Cancún que estableció los Planes Nacionales de Adaptación como

Si bien no supone el foco de esta tesis doctoral, es necesario resaltar que en su abordaje de los bosques el régimen climático interactúa con lo que se puede denominar régimen complejo o complejo regimental de bosques (Burns y Giessen, 2014; Fernández-Blanco, Burns y Giessen, 2019; Glück et al., 2010). El mismo se caracteriza por la existencia de elementos vinculados que en ocasiones se refuerzan mutuamente y en otras colisionan entre sí (Keohane y Victor, 2010) como producto del aumento secular y continuo de la densidad institucional que tuvo lugar en las últimas décadas (Raustiala y Victor, 2004; Widerberg y Pattberg, 2017). Esta característica marcó las negociaciones internacionales sobre bosques, signadas por la imposibilidad de establecer acuerdos vinculantes que obliguen a los Estados a comprometerse a nivel doméstico en su cuidado. La Declaración de Principios Relativos a los Bosques de Río 1992 fue muestra de las complejidades a la hora de alcanzar compromisos ambiciosos en materia de gestión de bosques. En el marco de este proceso, el principio relativo a la soberanía de los recursos naturales por parte de los Estados se esgrimió como una línea roja que impidió la adopción de compromisos más profundos. A partir de ello, en ausencia de un régimen internacional integral del que se desprendan obligaciones vinculantes, nos encontramos con tratados, acuerdos o herramientas no centrados en los bosques que los incorporan directa o indirectamente (Bernstein y Cashore, 2012). Este es el caso de las convenciones de Río 92: la CMNUCC, el Convenio de las Naciones Unidas sobre Lucha contra la Desertificación y, el Convenio sobre Diversidad Biológica (de aquí en adelante CDB). Asimismo, se destaca como parte del entramado el Foro de Naciones Unidas sobre Bosques[7] y el Acuerdo Internacional sobre los Bosques[8]. Cada uno de estos instrumentos, así como otras convenciones y arreglos no mencionados[9], cuentan con sus propias herramientas vinculadas en mayor o menor medida a los bosques. La CMNUCC es ejemplo de este entramado y, dentro de la misma, REDD plus constituye su principal iniciativa en materia forestal.

medio para que los países en desarrollo determinen necesidades de adaptación a mediano y largo plazo y, elaboren y apliquen estrategias y programas que atiendan a esas necesidades (párr. 15).

[7] El Foro de Naciones Unidas sobre Bosques se creó para "promover el manejo, conservación y desarrollo sustentable de todos los tipos de bosques y fortalecer la acción política a largo plazo para este fin" (traducción propia de la resolución 2000/35 del ECOSOC). Está compuesto por todos los Estados miembros y agencias de la ONU.

[8] Para conocer más sobre cada uno de los elementos que componen los Arreglos Internacionales sobre Bosques se recomienda acceder a al siguiente enlace <https://www.un.org/esa/forests/documents/international-arrangement-on-forests/index.html>.

[9] Como otros elementos de este entramado de acuerdos, convenciones y arreglos se puede mencionar la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (RAMSAR), el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, el Panel Intergubernamental sobre Bosques, el Foro Intergubernamental sobre Bosques, los Objetivos Forestales Mundiales de la resolución 62/98 de la AG, los ODS y, los Desafíos de Bonn y Nueva York.

1.3 Los incentivos como instrumento de cooperación en el régimen climático

El concepto de bienes comunes o bienes públicos se encuentra anclado a las discusiones vinculadas a la cooperación entre los Estados, a la teoría de los juegos y a la teoría de la acción colectiva, las cuales fueron una herramienta del institucionalismo liberal para explicar la cooperación entre Estados al interior de los regímenes. Adicionalmente, esta discusión partió de elementos que resultan centrales tanto para el neoliberalismo como para el neoinstitucionalismo, tales como la racionalidad y la búsqueda del interés individual.

Los debates en torno a los bienes comunes se originaron en las preocupaciones neomalthusianas sobre el crecimiento poblacional, la finitud de los recursos naturales y la búsqueda racional del hombre de maximizar sus beneficios individuales en perjuicio de los beneficios de la comunidad. De esta forma, Samuelson (1954) expuso la problemática vinculada a los bienes públicos y la acción racional al identificar dos categorías de bienes: bienes ordinarios de consumo privado y bienes de consumo colectivo. Estos últimos pueden ser consumidos individualmente por todos sin que esto implique la imposibilidad de consumo de forma simultánea del bien colectivo por parte de otros individuos.

Hardin realizó aportes centrales a esta corriente al trazar la vinculación entre bien común, preocupaciones ambientales y gestión pública. Dichas preocupaciones comenzaron para Hardin a cristalizar en síntomas de contaminación y degradación en lo que denominó la tragedia de los comunes (Hardin, 1968).

Los bienes públicos tienen distintas escalas, pueden ser locales, nacionales y globales (Kaul, 2005). El cambio climático (también bajo la consideración de mal común[10]) y los bosques se mueven en todas las escalas. De esta forma, la deforestación puede tener un impacto local por la pérdida de sustento para las comunidades, un impacto nacional por la reducción de la regulación hídrica que proveen los bosques y un impacto global por la liberación de GEIs a la atmósfera. Lo mismo sucede con el cambio climático, cuyas medidas de adaptación se expresan con claridad en la escala local y nacional, impactando la mitigación en la gestión global del fenómeno.

[10] Véase Velásquez González. Los bienes públicos globales y regionales: una herramienta para la gestión de la globalización. Cuadernos Unimetanos, (18), 14-19.

El punto de partida establecido por Samuelson respecto a la racionalidad y la tragedia a la que se encaminaban los comunes en la perspectiva de Hardin dio camino a la profundización de los análisis institucionalistas basados en la teoría de la acción colectiva y la teoría de los juegos. Bajo esta lógica, el "análisis costo beneficio parece ser la razón última por la que los Estados deciden respetar los regímenes internacionales" (Kepa, 2003:135). En este esquema, la teoría de la acción colectiva y la teoría de los juegos supusieron las herramientas del institucionalismo liberal para explicar el sostenimiento de los regímenes y de la cooperación en la gestión de los comunes. De esta forma se asumió "que la cooperación es deseable, pero no automática. En realidad, cada uno de los jugadores ganaría más desertando, es decir eludiendo sus compromisos, pero si ambos jugadores cooperan lograrían beneficios mutuos que no obtendrían sin cooperación", sobre todo en situaciones de interdependencia (Kepa, 2003:130).

El análisis costo beneficio asociado a la cooperación en regímenes internacionales creados para gestionar los comunes disparó interrogantes, como ser: ¿Por qué los actores cooperarán en un régimen en el que independientemente de su participación seguirán obteniendo beneficios? y ¿Cómo evitar que los actores sean desertores de dichos regímenes internacionales?

El primero de los interrogantes conduce al dilema de los gorriones o freeriders. Es decir, aquellos actores que no están comprometidos con el abastecimiento de los bienes comunes, pero no se los puede eximir de sus beneficios. Como señala Rodríguez Castillo, este fenómeno fue abordado por Olson (1989), el cual señaló que "en grupos grandes, dado que no se pueden excluir de los beneficios a los no cooperantes, la acción más racional es aprovechar los beneficios sin participar de su producción" (2010:365). El problema del freerider se profundiza, dado que como señala Kaul (2005) en ocasiones estos bienes dependen de la acción colectiva y de la cooperación para su sostenimiento.

El cambio climático es objeto de ejemplo reiterado por parte de la literatura de los bienes comunes. Determinados elementos, tales como la imposibilidad de que un país actuando en soledad resuelva el problema o evite los impactos climáticos, o la incapacidad de evitar el beneficio de los freeriders por los compromisos asumidos por otros, convirtieron al cambio climático en un foco de debate dentro del enfoque de los bienes públicos. Para Hasson, Löfgren, Visser (2010) el fortalecimiento de la cooperación internacional y la incorporación de los inconvenientes de la acción colectiva en las iniciativas multilaterales supone un elemento clave. Este razonamiento nos conduce a la segunda de las preguntas, es decir ¿Cómo evitar las acciones de los freeriders? o ¿Cómo mantenerlos dentro del régimen?

El análisis costo-beneficio, el rol de los freeriders y los mencionados interrogantes son relevantes para este trabajo, en tanto atraviesan las discusiones sobre REDD+ y la gestión de los bosques en todos los niveles y conducen al mecanismo a los debates en torno a un concepto clave para la presente tesis: los *incentivos*. Olson sostiene que:

> "si los miembros de un grupo grande tratan racionalmente de maximizar su bienestar personal, no actuarán para favorecer sus objetivos comunes o de grupo a menos que haya coacción para obligarlos a hacerlo o a menos que se les ofrezca individualmente algún incentivo por separado, distinto de la satisfacción del interés común o de grupo, con la condición de que ayuden a soportar los costos o las cargas que implica el logro de los objetivos del grupo" (1992:12).

Olson insiste en que "sólo ciertos arreglos institucionales especiales les ofrecerán a los miembros individuales un incentivo para adquirir las cantidades del bien colectivo que sumadas darían la cantidad que el grupo en conjunto requiere" (Olson, 1992:44). Por ello, en determinadas ocasiones es necesario recurrir a los incentivos selectivos "sólo un incentivo por separado y "selectivo" estimulará a la persona racional que forma parte de un grupo latente a actuar en forma orientada hacia el grupo" (Olson, 1992:60). De esta forma los incentivos selectivos se definen como "mayores en valor, en términos de las preferencias de cada persona, que la parte que le toca a cada una del costo del bien colectivo. Las sanciones y los estímulos de menor valor no serán suficientes para movilizar a un grupo latente" (Olson, 1992:60).

El uso de los incentivos cobró relevancia en el sistema internacional, donde es complejo recurrir a las sanciones por tratarse de estados soberanos y donde resulta necesario involucrar a los freeriders con incentivos que los hagan participar del régimen (Böhringer, 2003). Los Pagos por Servicios Ecosistémicos[11] son una de las cristalizaciones del concepto de incentivos al interior de los regímenes ambientales. Como explican Lorenzo y Bueno (2019) los Pagos por Servicios Ambientales (de aquí en adelante PSA), tal como son entendidos por el Informe Global de los Ecosistemas del Milenio, conllevan 3 supuestos: la asignación de un valor económico a las funciones que los ecosistemas cumplen, lo que podría hacer más rentable su conservación que explotación; el Estado ya no es quien decide que conservar ni cómo hacerlo, sino que lo hacen los actores con el capital suficiente y; no se cuestionan las estructuras que

[11] En la presente tesis se usarán como sinónimos los conceptos de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) y Pagos por Servicios Ecosistémicos.

presionan sobre los recursos naturales sino que se plantea un uso más racional del recurso (Lorenzo y Bueno, 2019).

Uno de los elementos detrás de los incentivos es la generación de cambios en los comportamientos. En este sentido, los PSA pueden inducir cambios de comportamiento positivos (mejorando las motivaciones para emprender una actividad) o negativos (reduciendo las motivaciones para el desarrollo de una actividad) que dependerán de la magnitud de los pagos y de elementos culturales, sociales y éticos (Muradian et al. 2013).

En adición a los aspectos culturales, sociales y éticos, las estructuras económicas productivas de los Estados juegan un rol clave en la deforestación y degradación de bosques. A partir de ello, se entiende aquí que la relación entre la política económico-productiva de los Estados y los incentivos es directa. En este sentido:

> "mientras el precio de las materias primas siga siendo alto, es poco probable que los PSA puedan, por sí mismos, detener la actual expansión agresiva de las fronteras de las materias primas en los ecosistemas naturales. La conservación de la biodiversidad requeriría reconocer…que no todos los costos de oportunidad pueden, o deben, ser compensados" (traducción propia de Muradian et al. 2013:277).

Asimismo, los pagos pueden llevar a la trampa de generar escenarios donde para contrarrestar actividades altamente rentables se incrementen constantemente los montos y se desplacen acciones, medidas o políticas que podrían ser más costo-efectivas (Gregersen et al. 2010; Muradian et al. 2013).

Si bien no discutimos aquí la utilidad de los incentivos para la generación cambios positivos en los comportamientos y como potenciadores de la acción en materia forestal, si consideramos importante tener en cuenta las mencionadas limitaciones, en tanto suponen una herramienta que debe estar articulada con instrumentos jurídicos y normativos, aspectos socioculturales, políticas económico-productivas y las necesidades de los actores. Por ello, a pesar de la prominencia material que adoptan los incentivos, asociados generalmente a beneficios o compensaciones económicas, entendemos aquí que existen múltiples incentivos que exceden la dimensión puramente económica.

Las discusiones en torno a los incentivos son una constante en el régimen climático en general y en las negociaciones sobre bosques en particular. Como se mencionó en la introducción, REDD plus prevé el uso de estos para aquellos Estados que participen y muestren compromiso

con la gestión del bien común que suponen los bosques y la evitación del mal común que representa el cambio climático. No obstante, las discusiones en torno a la magnitud, origen y tipo de incentivo son frecuentes entre los actores. Asimismo, se coincide aquí con Patt (2017) quien sostiene que el enfoque de los incentivos posee limitaciones y que el cambio climático impone desafíos que exceden la racionalidad económica. En este contexto, los PSA son insuficientes por sí solos para resolver desafíos que requieren cambios profundos de comportamiento.

1.4 Intereses y creencias en el régimen climático

El análisis previo permite resaltar la relevancia de los incentivos, sobre todo desde una perspectiva racional y de interés material, como instrumento capaz de fomentar o sostener la cooperación entre los Estados. No obstante, también deja entrever las insuficiencias del materialismo y economicismo compartido por los enfoques tradicionalistas (neorrealismo y neoinstitucionalismo). Estas insuficiencias fueron parte del debate entre estos paradigmas y los enfoques reflectivistas.

La síntesis tradicionalista que supuso el concepto de régimen internacional implicó abrir la puerta a una progresiva penetración de los aspectos subjetivos y de las discusiones en torno al rol de las ideas. Mediante la adopción del concepto de regímenes internacionales, el neoliberalismo se distanció de la base puramente materialista del neorrealismo e incorporó no solo a las fuerzas materiales, sino a las ideas. En este sentido, "los regímenes internacionales resultan de las acciones, en este caso intencionadas, de Estados con identidades e intereses dados" (Kepa 2003:126). El desarrollo en torno a los regímenes internacionales supuso reconocer que "distintas condiciones sistémicas y, en concreto, diversos grados de institucionalización del sistema llevarán a los Estados a definir de manera diferente sus propios intereses y afectarán a los incentivos que motivan sus acciones" (Kepa, 2003:121). De esta forma se reconoció que los principios y las normas son guía del comportamiento de los estados, no solamente los cálculos en base al interés (Krasner, 1982).

Estas discusiones adquirieron preponderancia frente a la emergencia de enfoques como el constructivismo. Según Kepa (2003), las posturas constructivistas conciben una constitución mutua entre estructuras y agentes y, colocan a las ideas como un componente fundamental de las estructuras. Las mismas, entendidas por el constructivismo como el conjunto de normas y valores compartidos por la sociedad, poseen no solo efectos explicativos sino constitutivos. Por su parte, para el neoinstitucionalismo, las ideas no conforman la estructura, sino que suponen una variable sistémica que afecta solamente el comportamiento de los Estados. Como expresa Kepa:

> "las ideas son una variable que deja sentir sus efectos entre la estructura y las unidades. Los regímenes internacionales, máxima expresión de las ideas en el planteamiento neoliberal, se convierten en un notable elemento explicativo de la actividad que se registra en diversos ámbitos internacionales. Sin embargo, los neoliberales, y esta es una

> de las principales objeciones de los reflectivistas, no conceden a las ideas la capacidad de constituir las identidades e intereses de los Estados" (2003:167).

En este sentido, coincidimos aquí con las mencionadas críticas. Independientemente de los esfuerzos teóricos del institucionalismo, el *interés*, entendido en esta tesis como la búsqueda racional de parte de los actores de maximizar sus beneficios materiales, es insuficiente por sí solo para explicar la totalidad de motivaciones tras las interacciones, posiciones y avances en la intersección de los bosques con el cambio climático. Por ello, resulta necesario considerar el rol de las ideas, concepto que asimilamos en esta tesis al de *creencias*.

La revalorización del rol de las ideas por parte de las posturas constructivistas generó respuestas de autores como Goldstein y Keohane (1993), los cuales profundizaron desde el neoinstitucionalismo en el análisis de estas. De esta forma, en consonancia con estos autores entendemos que las *ideas* son "creencias sostenidas por individuos" que influencian la política en determinadas ocasiones. De esta forma las ideas adquieren peso como explicación del accionar humano. Puede decirse que:

> "las acciones que emprendan los seres humanos dependen de la calidad sustantiva de las ideas disponibles, ya que esas ideas ayudan a aclarar los principios y concepciones de las relaciones causales y a coordinar el comportamiento individual. Una vez institucionalizadas, además, las ideas continúan guiando la acción" (traducción propia de Goldstein y Keohane, 1993:5).

Asimismo, seguimos aquí a Garret y Weingast, quienes consideran que las ideas no siempre catalizarán la acción política, porque deben coincidir con su entorno para facilitar que los actores interactúen y alcancen objetivos colectivos. Las ideas y los intereses están íntimamente relacionados, “debemos entender ambos si queremos entender como un conjunto de individuos puede superar los impedimentos a la cooperación” (traducción propia de Garret y Weingast, 1993:205). De esta forma, la articulación con el interés y los contextos generará variaciones en el poder explicativo de las mismas, sobre todo en problemas con equilibrios múltiples (Garret y Weingast 1993).

En su análisis sobre las distintas ideas y la influencia que tienen en las decisiones de política Goldstein y Keohane distinguen 3 tipos de creencias y 3 vías mediante las cuales afectan los comportamientos de la política pública. Dentro de las 3 creencias encontramos: las visiones del mundo, las creencias sobre principios y las creencias causales. Las visiones del mundo están

incorporadas en los simbolismos de la cultura y afectan los modos de pensar y los discursos. Incluyen elementos de las cosmologías, las ontologías y la ética. Están entrelazadas con las concepciones de las personas sobre la identidad, evocando emociones y lealtades. Las creencias sobre principios consisten en ideas normativas que especifican criterios para distinguir lo correcto de lo incorrecto y lo justo de lo injusto. Median entre las visiones del mundo y las creencias causales, trasladando doctrinas fundamentales en guías para la acción humana. Los cambios en las creencias vinculadas a los principios, al igual que los cambios en las visiones del mundo tienen un impacto profundo en la acción política. Las creencias causales son creencias sobre la relación causa-efecto, que derivan su autoridad de los consensos compartidos por élites reconocidas. Proveen guía individual sobre cómo alcanzar ciertos objetivos. Asimismo, implican estrategias para el cumplimiento de objetivos. Si bien el impacto de los cambios en las mismas es menor, ocurre con más frecuencia y se da a mayor velocidad que en las visiones del mundo y en las creencias sobre principios (Goldstein y Keohane, 1993).

En consonancia con Goldstein y Keohane (1993) se entiende aquí que, si bien las ideas están siempre presentes en los discursos políticos, no sería correcto asumir que estas explican directamente las elecciones de los decisores de política. En este camino identifican 3 vías a través de las cuales las ideas influencian los resultados de política. La primera vía se vincula a las ideas como hoja de ruta y parte de la necesidad de los individuos de determinar sus propias preferencias o comprender las relaciones causales entre los objetivos y las distintas estrategias políticas para alcanzarlos. De esta forma, las ideas cobran importancia cuando los actores creen en los vínculos causales que identifican o en los principios normativos que reflejan. La segunda vía se vincula a las ideas que contribuyen a lograr resultados en ausencia de un punto de equilibrio único. Las ideas afectan las interacciones estratégicas, ayudando u obstaculizando esfuerzos conjuntos para lograr resultados eficientes. Pueden servir como puntos focales que definen soluciones cooperativas o actuar como pegamento para facilitar la cohesión de determinados grupos. La tercera vía identificada por Goldstein y Keohane se da cuando en ausencia de innovaciones, las ideas integradas en las instituciones especifican la política. Se produce cuando las ideas se convirtieron en reglas y normas y son institucionalizadas, permeando la política pública. Una vez que estas penetraron la estructura organizacional y normativa pueden permanecer un largo tiempo, independientemente si siguen siendo compartidas o no por el actor que las impulsó. Este último caso, el de las ideas que integradas en instituciones que especifican la política es por ejemplo el observado en el apartado 1.3, donde los principios del derecho ambiental internacional, los cuales surgieron como creencias de lo

correcto e incorrecto, de lo justo y de lo injusto y, se trasladaron a principios insertos en la misma estructura. Por ejemplo, en el régimen climático provisto por la CMNUCC.

Cómo se verá en el desarrollo de esta tesis, en diversas oportunidades es posible observar la articulación y rearticulación entre intereses e ideas, así como los distintos tipos de creencias y sus vías de influencia en la acción política en los casos de estudio analizados.

1.5 Gobernanza y participación

La proliferación de temáticas, instituciones, normas, regímenes, intereses y creencias en el sistema internacional llevó a la necesidad de profundizar sobre el rol de los actores diferentes al Estado y su participación en la toma de decisiones. Ostrom (1990), partiendo del institucionalismo y de la acción colectiva se propuso resaltar el rol de los actores no estatales y locales, los cuales se encuentran en buena posición para diseñar las normas de provisión y apropiación de los bienes. Esta resignificación del rol de los actores no estatales encontró coincidencias con lo que Dietz, Ostrom y Stern (2003) consideraron como las simplificaciones excesivas de la "tragedia de los comunes". Dentro de las mencionadas simplificaciones se situaba la idea de que el Estado y los actores privados no podían articuladamente gestionar los bienes comunes y, de que el resto de los actores sociales no eran relevantes. Frente a esto, la gobernanza apareció como la herramienta clave para alcanzar una eficaz gestión de los comunes.

Tomamos en esta tesis la definición de *gobernanza* adoptada por Kooiman, el cual ve a la misma como aquellos "arreglos interactivos en los que participan actores públicos y privados destinados a resolver problemas sociales, o crear oportunidades sociales, y atender a las instituciones dentro de las cuales se llevan a cabo estas actividades de gobierno" (Traducción propia de Kooiman, 1999:70). Asimismo, consideramos que la misma se caracteriza porque:

> "(a) supera la exclusividad de las instituciones y actores estatales en la gestión de los asuntos públicos, (b) reconoce la pluralidad de actores sociales con posibilidad de intervenir en dicha gestión, (c) e implica interdependencia entre ellos de modo que induce su cooperación y participación en la adopción de decisiones públicas y en la asunción de responsabilidades de carácter colectivo o interés general" (Peral, 2005b:56).

En este sentido, la gobernanza implica:

> "reconocer los roles de los actores estatales y no estatales supranacionales y subnacionales, y las complejas interacciones entre ellos, en el proceso de gobernar. Este enfoque es particularmente relevante en el contexto de los problemas ambientales globales, donde los modos de gobernar son múltiples e incluyen procesos e instituciones que atraviesan escalas, así como redes de actores que no pueden ser fácilmente

> caracterizados por la dicotomía estado / no estado" (traducción propia de Betsill y Bulkeley, 2006:144).

La apertura de la toma de decisiones y la incorporación de actores supone un desafío no menor para los gobiernos. El concepto de *participación* es un elemento clave de la gobernanza y permite que las redes de actores funcionen correctamente. La *participación* se entiende en esta tesis como:

> "la posibilidad que tiene cada persona, hombre o mujer, de ser considerado en el proceso de toma de decisiones, ya sea en forma directa o a través de instituciones de intermediación legítimas que representen sus intereses. La participación se construye sobre la base de la existencia y respeto de los derechos de libertad de expresión y asociación" (Munévar, 2010:228).

El propio régimen climático reconoció la importancia de la participación y el involucramiento de diversidad de actores. En tal sentido el AP incorporó párrafos dedicados a los actores que no son Partes, incluidos sociedad civil, sector privado, instituciones financieras y autoridades subnacionales. Acogió con satisfacción sus esfuerzos e invitó a aumentarlos y apoyar las medidas de mitigación y adaptación del AP. Asimismo, reconoció la importancia de reforzar conocimientos, tecnologías, prácticas y esfuerzos de las comunidades locales y pueblos indígenas, estableciendo una plataforma para intercambiar experiencias y mejorar prácticas de forma holística e integrada. Adicionalmente, alentó a los actores que son Partes a que trabajen estrechamente con los actores no Partes.

A partir de lo dicho se sostiene aquí que el Estado, si bien es el actor primordial de las Relaciones Internacionales, es uno más de otros actores relevantes cuyos intereses se cruzan en la lucha contra el cambio climático. Entendemos que las posturas sostenidas por los fondos y agencias de cooperación, los gobiernos locales y regionales, las ONGs, las comunidades nativas, las comunidades científicas, las industrias forestales y otros tantos, dan muestra de la diversidad de intereses y creencias que configuran la postura y el avance de los actores estatales hacia el mecanismo REDD plus.

En su vinculación con el cambio climático nos interesa resaltar aquí dos características adicionales de la gobernanza, su carácter multinivel y la emergencia de los actores privados.

El carácter multinivel lleva el análisis de la gobernanza ambiental más allá del modelo de jerarquía vertical donde las reglas, responsabilidades y normas pasan de arriba hacia abajo,

desde lo global a lo local o viceversa, hacia el reconocimiento de la manera en la cual el escalamiento de la autoridad política es en sí mismo un proceso de disputa (Betsill y Bulkeley, 2006). En este sentido, la aparición de múltiples actores de distintos niveles, relacionados y con cierto nivel de interdependencia que tienen por finalidad lograr objetivos propios o en conjunto, puede ser visto como una característica de la gobernanza (Rivera, 2016). El carácter multinivel de la gobernanza no necesariamente implica una señal de debilidad del Estado, sino más bien una redefinición del alcance y escala de la actividad estatal. De esta forma se reconoce no solo la verticalidad en las relaciones de gobierno, sino también las nuevas esferas de gobernanza horizontal (Betsill y Bulkeley, 2006).

La complejidad económica, social y ambiental, así como la necesidad de articulación con actores subnacionales se torna ineludible en lo concerniente al uso y la gestión de los bosques y el cambio climático. Por lo que puede decirse que uno de los desafíos que enfrenta REDD+ y los países que lo adoptan radica en la necesidad no sólo de articular con un gran número de actores, sino con distintos niveles de autoridad que comprenden desde los ministerios o secretarías nacionales hasta comunidades locales e indígenas que residen en el territorio y que, en ocasiones, tan solo cuentan con el reconocimiento informal de quienes habitan en ellas. Este hecho se potencia en casos como el argentino, donde las provincias poseen gran autoridad sobre los procesos de diseño e implementación de política pública orientada a la gestión de los recursos naturales ubicados en su territorio.

En adición a los actores subnacionales, se observa relevante el rol del sector privado. Por ello, y aun cuando este no es visto desde la presente tesis ni como el único ni como el principal actor de las cuestiones ambientales, los actores no estatales aportan elementos de utilidad. Abbott sostiene que como parte de la reformulación de la gobernanza ambiental de las últimas décadas se dio el paso desde un enfoque Estado céntrico a una explosión de gobernanza privada moldeada por empresas, grupos de la sociedad civil y colaboraciones entre ambos. Como parte de esta, numerosos actores privados establecieron organizaciones con poca o nula participación estatal para luchar contra el cambio climático. En este sentido, coincidimos con la idea de que la misma prolifera en áreas donde el accionar del Estado es limitado y en contextos transnacionales donde la "sombra" del Estado es pequeña. La misma surgió "principalmente como respuesta a las deficiencias de las negociaciones, las instituciones y las políticas; dando impulso a diversas cuestiones ambientales y de desarrollo cuando las negociaciones interestatales están estancadas" (traducción propia de Abbott, 2012:543).

Asimismo, se coincide aquí con Falkner (2003), quien sostiene que los actores privados muestran en no pocas ocasiones, entre ellas en materia climática, una considerable capacidad para influenciar los resultados, tanto por su apoyo como por su obstaculización de la búsqueda de una gobernanza ambiental eficaz. Como parte de la emergencia de los actores privados se destaca particularmente el rol de las ONGs. El ámbito climático no es una excepción a este fenómeno, donde su participación creció considerablemente. En lo que respecta a REDD+ las mismas aparecen en distintos proyectos y en ocasiones forman parte de las redes de decisión y de control. Además, como sostienen Bernstein y Cashore a veces "pueden ser fuentes autorizadas de reglas con las que los Estados o las empresas se comprometen" (2012:590).

Según Abbott (2012), en el ámbito climático, los actores privados proporcionan infraestructura regulatoria, financiera y operativa para el funcionamiento de los mercados de carbono voluntarios. Asimismo, administran proyectos piloto, programas informativos y otras actividades que apoyan el trabajo de las organizaciones internacionales y ayudan a los Estados a cumplir con sus obligaciones y compromisos.

1.6 Actores globales y regionales clave para REDD+: tipos, perfiles y vinculaciones

La identificación de los distintos actores clave que operan en la multiplicidad de niveles y dimensiones del fenómeno analizado resulta necesario para comprender la gobernanza del mecanismo y, para explicar los posicionamientos y avances de los Estados nacionales respecto al mismo.

En esta tesis entendemos a los *actores clave* como:

> "aquellas personas, grupos o instituciones cuya participación es indispensable y obligada para el logro del propósito, objetivos y metas de la iniciativa a desarrollar. De forma diversa, los actores clave tienen el poder, la capacidad y los medios para decidir e influir en campos vitales que permitan o no el desarrollo de una propuesta" (Ortiz, Matamoro y Psathakis, 2016:3).

En tal sentido, entre las características de estos se encuentra que:

> "1) Forman parte de la comunidad donde se analiza la situación y representan intereses legítimos de un grupo; 2) Tienen funciones y atribuciones en relación directa con los objetivos del proyecto; 3) Disponen de capacidades, habilidades, conocimiento, infraestructura y recursos para proponer, atender y solventar problemas científico – técnicos; 4) Cuentan con mecanismos de financiamiento o donación de recursos; 5) Tienen capacidad de gestión y negociación con los diversos agentes y/o niveles gubernamentales que permiten construir consensos y acuerdos" (Melgar Ceballo, 2012, citado por Ortiz, Matamoro y Psathakis, 2016:3) .

No obstante, más allá de la definición de actores y de sus características, resulta necesario traspasar la identificación de actores clave en un listado. Es necesario identificar roles, acciones y objetivos en el proceso de participación (Tapella, 2007). Los mapeos de actores permiten asimismo ver capacidades, intereses e incentivos a la vez que facilitan "distinguir áreas de acuerdo y desacuerdo; clarificando los canales de influencia entre ellos, identificando el esquema general de alianzas y coaliciones, y los espacios de poder de los cuales participan" (Ortiz, Matamoro y Psathakis, 2016:3). El mapeo tiene que diseñarse con los objetivos y objeto de estudio de la investigación en mente y ser adaptado a las características de cada caso (Tapella, 2007). Desde la literatura se sostiene asimismo que los distintos elementos

seleccionados para la construcción del mapeo son reflejo de información que obedece por un lado a un componente de carácter más o menos objetivo y por otro a uno más o menos subjetivo siendo, por ejemplo, muy distinta la determinación del sector al que pertenece el actor que su incidencia sobre un proceso (Ortiz, Matamoro y Psathakis, 2016). En tanto que las primeras pueden ser identificadas para todos los actores con mayor facilidad, la identificación de las segundas resulta más difícil y no es siempre posible.

Si bien para los capítulos relativos a los casos de estudio se buscó avanzar con un mapeo que abarque ambos componentes, se presenta aquí un mapeo de actores globales y regionales relevantes para REDD+ que responde a los primeros (Tabla 1). El mismo se realizó considerando los siguientes elementos: actor, tipo de actor, área de interés y área geográfica de influencia. En tanto que por actor entendemos su denominación, por tipo de actor consideramos que los mismos pueden adoptar la forma de Organizaciones Internacionales Gubernamentales (OIG), Organizaciones Internacionales No Gubernamentales (OING), Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Organizaciones Internacionales Mixtas[12], Redes y, Estados. Por su parte, dentro de las áreas de interés se distinguieron los actores vinculados principalmente al sector productivo, la defensa de los derechos e intereses indígenas, la defensa del ambiente, los bancos o fondos multilaterales, los actores académicos-científicos y, los actores de soporte[13]. En tanto, por área geográfica de influencia se distinguieron aquellos actores que operan a una escala global y aquellos que lo hacen solo en la escala regional donde se encuentran ubicados los casos de estudio (Sudamérica). Es necesario mencionar que se consideran aquí solo actores institucionales, no mapeándose actores individuales. De esta forma y, por poner un ejemplo, independientemente de la existencia de información abundante que muestra la posición contraria al mecanismo REDD+ de Evo Morales, el mandatario no aparece reflejado como individuo, sino a partir de su rol institucional y como parte del Estado Plurinacional de Bolivia.

[12] Como parte de estas se hace referencia a las OI donde no existen diferencias claras de jerarquía entre el rol asumido por los representantes estatales y provenientes del sector privado en su estructura de gobernanza. Como ejemplo de estas se pueden mencionar la Unión para la Conservación de la Naturaleza, compuesta tanto por instituciones públicas como privadas. El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe es otro ejemplo, compuesto por organizaciones indígenas y actores estatales de América Latina.

[13] Por actores de soporte se hace referencia a aquellos que asisten a los demás actores apoyando el proceso de diseño, implementación y monitoreo de política climática y forestal mediante distintos medios de implementación: financiamiento, tecnología y construcción de capacidades. Como ejemplos relevantes dentro del mapeo se pueden mencionar al Programa ONU-REDD y a Forest Carbon Partnership Facility (FCPF).

Tabla 1: Principales actores relevantes para la gobernanza global y regional de REDD+: tipo de actor, actor, área de influencia y área de interés principal

Tipo de actor y actor		Área de influencia	Área de interés
OIG	Convención Marco sobre Cambio Climático (CMNUCC)	Internacional	
	Fondo Verde para el Clima (FVC)	Internacional	
	Convención sobre Diversidad Biológica (CDB)	Internacional	
	Foro de Naciones Unidas sobre Bosques	Internacional	
	Organización Mundial para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	Internacional	
	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Internacional	
	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)	Internacional	
	Fondo para el Medioambiente Mundial	Internacional	
	Banco Mundial (BM)	Internacional	
	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Regional	
	Centro para la Investigación Internacional Forestal	Internacional	
	Centro Mundial de Agroforestería (ICRAF)	Internacional	
	Organización Internacional de las Maderas Tropicales (ITTO)	Regional	
	Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)	Regional	
	Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC)	Internacional	
	Panel Intergubernamental de Expertos sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos	Internacional	
	Convención de Lucha contra la Desertificación y la sequía (CNLUD)	Internacional	
OING	Fondo Mundial para la Naturaleza	Internacional	
	The Nature Conservancy	Internacional	
	Conservation International (CI)	Internacional	
	World Resources Institute	Internacional	
	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica	Regional	

Organización Internacional Mixta	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF)	Internacional	
	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)	Internacional	
	Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC)	Regional	
Estados	Agencia de Cooperación de Japón (JICA)	Internacional	
	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	Internacional	
	Agencia Noruega para Cooperación al Desarrollo (NORAD)	Internacional	
	Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GIZ)	Internacional	
	Banco de Desarrollo del Estado de la República Federal de Alemania (KFW)	Internacional	
	UK AID	Internacional	
Redes	Asociación de Colaboración en materia de Bosques (CPF)	Internacional	
	Foro Internacional de Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático (FIPICC)	Internacional	

Código de iconos		Ambiental		Productivo		Indígena
		Bancos o fondos bi/multilaterales		Asistencia y soporte		Académico o científico

Fuente: Elaboración propia

Como primer tipo de actor destacable del mapeo, operando a escala global y regional, encontramos a las OIGs. Dentro de las OIG con alcance global, en adición a la CMNUCC, se destaca la CDB, El Foro de Naciones Unidas sobre Bosques, FAO, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (de aquí en adelante PNUD) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (de aquí en adelante PNUMA).

La CDB tiene como primer objetivo, de acuerdo al artículo 1 de su Convenio la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven del uso de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías

pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada. La CDB, al igual que la CMNUCC, cuenta con tres elementos claves en su estructura: una secretaría, Órganos Subsidiarios de Implementación y la COP, la cual celebra reuniones cada dos años. Entre sus instrumentos de implementación se destacan el Protocolo de Cartagena Sobre Seguridad de la Biotecnología[14] y el Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización[15]. Cabe destacar que en tanto que Bolivia y Brasil son partes de la CDB y de sus dos protocolos, Argentina lo es de la CDB y del Protocolo de Nagoya.

Otro elemento importante de la arquitectura sobre biodiversidad establecido por la CDB son las metas de Aichi, desprendidas del Plan Estratégico para la Biodiversidad Biológica 2011-2020, adoptado en 2010. La relevancia de sus metas en materia de bosques y clima es clara. Como parte de las mismas se destacan aquellas relativas a incentivos para promover la conservación y el buen uso de la biodiversidad, la producción y el consumo sostenible, la reducción de la pérdida de hábitats naturales, la agricultura sostenible, el incremento y la eficacia en la gestión de las áreas protegidas, evitar la extinción de las especies, la restauración de los servicios ecosistémicos esenciales, el incremento de la resiliencia, la incorporación de los saberes tradicionales y, el incremento en la movilización de los recursos.

La vinculación entre los objetivos de la CDB y el trabajo de la CMNUCC en general, y REDD+ en particular, es clara y se destacan referencias cruzadas de la CDB sobre REDD+, especialmente en materia de co-beneficios y salvaguardas. Como sostiene Dickson y Kapos (2012) la CDB reconoció tanto el potencial de REDD+ a contribuir a sus objetivos como los riesgos que puede conllevar sobre la misma. Para ello, se consideró central el establecimiento de indicadores al interior de REDD+ que permitan evaluar el progreso en el cumplimiento de las metas globales y nacionales de biodiversidad. En la COP10 de la CDB se tomó nota de las deliberaciones en torno a la importancia de REDD+ para alcanzar objetivos vinculados a la

[14] El Protocolo de Cartagena se aprobó en el año 2000 y entró en vigor en 2003. Como parte de su artículo 1 busca "contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, y centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos".

[15] El Protocolo de Nagoya se aprobó en el año 2010 y entró en vigor a partir de 2014. Como parte de su artículo 1 se estableció el objetivo de "participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, incluso por medio del acceso apropiado a los recursos genéticos y por medio de la transferencia apropiada de tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre dichos recursos y tecnologías y por medio de la financiación apropiada, contribuyendo por ende a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes".

biodiversidad y se alentó a las Partes a promover objetivos sobre la misma al interior de REDD+. Asimismo, se mencionó la necesidad de aumentar los beneficios y reducir los riesgos posibles del mecanismo y se convocó un taller de expertos para vincular ambas cuestiones (CDB, 2010). A partir de este trabajo, en la COP11 de la CDB de Hyderabad se adoptaron nuevas decisiones relativas al apoyo de los co-beneficios y reducción de posibles impactos de la aplicación de REDD+ (González, 2023).

El Foro de Naciones Unidas sobre Bosques es un actor de relevancia como parte del Acuerdo Internacional sobre los Bosques. El mismo mostró en reiteradas ocasiones su interés en el mecanismo e incluso en iniciativas concretas de los Estados participantes, particularmente en el caso de Bolivia y su propuesta de mecanismos de no mercado[16] (González, 2017). También trabajó de forma conjunta con el programa de soporte ONU-REDD (ONU-REDD, 2011).

El PNUMA, el PNUD y FAO son tres actores internacionales clave para las cuestiones ambientales y particularmente climáticas y forestales. El PNUMA es la máxima autoridad ambiental global desde su establecimiento como resultado de la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente Humano de 1972. El PNUMA administra o cumple funciones de secretaría para diversas convenciones y acuerdos multilaterales medioambientales globales y regionales como la CDB, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y su Protocolo de Montreal, entre otros[17]. Adicionalmente acompaña los principales espacios intergubernamentales científicos-técnicos en materia de clima y biodiversidad: el IPCC y el Panel Intergubernamental de Expertos sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. Como parte de su estructura se destaca una Dirección Ejecutiva, un Comité de Representantes Permanentes y la Asamblea de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, establecida en 2012, entre otros motivos para democratizar y robustecer la gobernanza ambiental global (Bueno, 2012b). El PNUMA apoyó desde el comienzo al mecanismo REDD+, el cual consideró que podría ser la mejor oportunidad para facilitar la transición hacia una economía verde para la silvicultura (PNUMA, 2011).

El PNUD fue establecido en 1965 por la AG de la ONU a partir de la decisión A/RES/2029. Entre sus funciones se destaca la promoción de los ODS, en los cuales tiene un rol relevante a

[16] Véase resolución 10/1.7 adoptada en Estambul por el Foro de Naciones Unidas sobre Bosques.
[17] Para el listado completo de acuerdos multilaterales ambientales sobre los cuales el PNUMA desempeña funciones de administración o secretaría se recomienda acceder al sitio web de este: <https://www.unep.org/about-un-environment/why-does-un-environment-matter/secretariats-and-conventions>.

partir de su participación en el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNSDG, por sus siglas en inglés), donde PNUD ejerce la vicepresidencia.

Por su parte, la FAO fue creada en el año 1945 y tiene entre los fines de su preámbulo elevar los niveles de nutrición y vida de los pueblos; mejorar el rendimiento de la producción y la distribución eficiente de los alimentos y productos agrícolas; mejorar las condiciones de la población rural; contribuir a la expansión de la economía mundial y; liberar del hambre a la humanidad. Se estructura en torno a una Conferencia, un Consejo, Conferencias Regionales, un Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, comités técnicos y comités de consejo.

La relevancia que el PNUMA, PNUD y FAO tiene para el mecanismo quedó demostrada en el hecho de que conjuntamente con países donantes y participantes establecieron el programa ONU-REDD. Dicho programa "es la asociación insignia de asesoramiento y conocimiento de las Naciones Unidas sobre los bosques y el clima para reducir las emisiones forestales y mejorar las reservas de carbono de los bosques" y, el "mayor proveedor internacional de asistencia REDD+" al apoyar a más de 60 países (ONU-REDD, 2023:sp). ONU-REDD se estructura a partir de una Junta Ejecutiva que tiene a su cargo la supervisión general del programa y las decisiones sobre la designación de fondos y recursos, como parte de los cuales ya movilizó más de un billón de dólares estadounidenses. La Junta se reúne como mínimo una vez al año y está compuesta por tres miembros de países participantes de REDD+, tres miembros de países donantes, un representante de los pueblos indígenas (como observador permanente) y, un representante de la sociedad civil (como observador permanente). PNUMA, PNUD y FAO participan mediante un representante rotativo (ONU-REDD, 2023). ONU-REDD+ tiene un lugar central en el entramado de actores del mecanismo y apoyó de forma directa a Argentina y Bolivia.

Otras OIG con influencia global e interés en el mecanismo son los actores académicos-científicos y los fondos y bancos multilaterales. Como parte de los primeros y, en adición al IPCC se puede mencionar al Panel Intergubernamental de Expertos sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, al Centro para la Investigación Internacional Forestal y al Centro Mundial de Agroforestería. El Panel Intergubernamental de Expertos sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos es una OIG creada en el año 2012 y compuesta por más de 130 Estados. Podría decirse que es el equivalente del IPCC en materia de biodiversidad. Busca proporcionar "evaluaciones actualizadas, independientes y fidedignas desde el punto de vista científico de

los conocimientos disponibles para mejorar las medidas y decisiones normativas basadas en pruebas a nivel local, nacional, regional y mundial" (IPBES, 2019:2).

Por su parte, el Centro para la Investigación Internacional Forestal y el Centro Mundial de Agroforestería surgieron como parte del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional que tiene la misión de generar ciencia e innovación que permitan avanzar en la transformación de los sistemas de alimentos, tierra y agua en un contexto de crisis climática. Ambos espacios se mostraron muy activos en la generación de conocimiento respecto al diseño, implementación y monitoreo del mecanismo REDD+, particularmente en los países del mundo en desarrollo. El Centro Mundial de Agroforestería aportó conocimiento en torno al rol de la agrosilvicultura para reducir las emisiones del sector agrícola y cumplir los objetivos de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (de aquí en adelante NDC, por sus siglas en inglés) y REDD+, fundamentalmente para los países en desarrollo. Entre sus aportes se encuentra la identificación de Brasil y Argentina entre los 3 países con mayor potencial del mundo de secuestro de carbono por agrosilvicultura (Duguma, Nzyoka, Minang y Bernard, 2017). El Centro para la Investigación Internacional Forestal, por su parte, generó cientos de publicaciones en su "Estudio Global Comparativo sobre REDD+", lo cual probablemente lo convirtió en el espacio con mayor conocimiento generado sobre REDD+ del mundo. Como parte de su vinculación con otros actores del mapeo se destaca que son observadores de CDB, CMNUCC y del Foro de Naciones Unidas sobre Bosques. Es importante mencionar que en tanto que Argentina y Bolivia no forman parte de la red del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional, Brasil sí lo hace.

En cuanto a los fondos y bancos multilaterales se destaca particularmente el BM. El BM es un actor clave del entramado, hecho observable en su rol de agencia de implementación del Fondo para el Medioambiente Mundial, su participación en la mesa directiva del World Resources Institute o su rol como secretario y fideicomisario del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (de aquí en adelante FCPF).

FCPF se describe como una alianza global de gobiernos, empresas, sociedad civil e indígenas enfocada en la reducción de las emisiones mediante las actividades REDD+ sin perder de vista el mejoramiento de los medios de vida y la biodiversidad. FCPF apoyó en más de 47 países la construcción de capacidades en las etapas de preparación de REDD+ y los programas piloto de Pagos Por Resultados (de aquí en adelante PPR) (FCPF, 2022a). La red de actores con los que FCPF se encuentra vinculada es amplia. Dentro de los 47 Estados que participaron de alguno

de sus programas se encuentra Argentina y Bolivia. En tanto que entre los donantes se encuentra Alemania, Noruega, Dinamarca, Finlandia, la Comisión Europea, The Nature Conservancy y la Compañía Petrolera BP plc (anteriormente conocida como British Petroleum)[18] [19] [20]. En adición al rol del BM se destaca la vinculación con FAO, PNUD y el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales son agencias de implementación de FCPF. Finalmente, entre sus observadores se encuentra el programa ONU-REDD, la CMNUCC y diversos actores de la sociedad civil entre los que se destaca la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica. El FCPF asiste a los países interesados en participar en el mecanismo REDD+ mediante dos fondos diferenciados: el Fondo de Preparación y el Fondo de Carbono. El Fondo de Preparación busca asistir a los países para establecer los pilares del mecanismo REDD+, entre los que se incluyen las estrategias, los arreglos de gestión, los sistemas de monitoreo, reporte, verificación, entre otros elementos. Por su parte, el Fondo de Carbono se encuentra operativo desde 2011 y se creó para realizar pruebas piloto de PPR para aquellos países que hayan mostrado avances significativos en la fase de preparación.

Como otros fondos y fuentes de financiamiento, muy vinculadas al BM, se destacan el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo Verde para el Clima (de aquí en adelante FVC). El primero es el mecanismo de financiamiento de diversos acuerdos multilaterales ambientales entre los que se encuentra la CMNUCC, la CDB y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. Su red de agencias[21] de implementación es amplia y diversa, entre estas se encuentran FAO, PNUD, PNUMA, BM, el Banco de Desarrollo de América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo, Conservation International, la Unión

[18] Consonantemente con los objetivos del AP, BP plc estableció como meta para el año 2050 alcanzar las 0 emisiones netas. Para más información sobre los objetivos de reducción de emisiones de BP plc se recomienda consultar el siguiente enlace <https://www.bp.com/en/global/corporate/sustainability/getting-to-net-zero.html>.

[19] De acuerdo con Boren, Kaufman y Carter (2020) BP ha sido acusada de formar parte de al menos 8 organizaciones comerciales que hacen lobby contra las acciones climáticas en EE. UU. y Australia. Para leer el artículo completo se recomienda acceder a <https://www.huffingtonpost.co.uk/entry/bp-shell-climate_n_5f6e3120c5b64deddeed6762>.

[20] BP plc fue protagonista en el año 2010 del desastre de la plataforma petrolífera de Deepwater Horizon, ocurrida en el Golfo de México en 2010. La magnitud del desastre fue calculada por el Servicio Geológico de Estados Unidos como superior a la del Exxon Valdez, considerado hasta 2010 como el mayor derrame de la historia. Para más información se recomienda acceder a <https://www.usgs.gov/news/tracking-oil-spills-during-and-decades-later#:~:text=Close%20to%2020%20years%20later,human%20communities%20throughout%20the%20region>.

[21] De acuerdo con el sitio web del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, las agencias "crean propuestas de proyectos y luego gestionan estos proyectos sobre el terreno. Al hacerlo, ayudan a los gobiernos y organizaciones no gubernamentales (ONG) elegibles a desarrollar, implementar y ejecutar sus proyectos. A menudo, las agencias trabajan juntas en proyectos del FMAM [GEF], poniendo en común su experiencia. Esto no solo permite un enfoque más holístico de la programación, sino que también refuerza los esfuerzos de la Agencia individual para incorporar las preocupaciones ambientales globales en sus políticas, programas y proyectos internos" (traducción propia del sitio web del Fondo para el Medio Ambiente Mundial). Para más información se recomienda acceder a <https://www.thegef.org/partners/gef-agencies>.

Internacional para la Conservación de la Naturaleza, el Fondo Mundial para la Naturaleza y el Fondo Brasilero para la Biodiversidad. La estructura del Fondo para el Medio Ambiente Mundial otorga un peso preponderante a los países desarrollados por sobre los países en desarrollo. Esto es observable en su vinculación con América Latina en aspectos como la estructura de gobernanza y toma de decisiones, la asignación de los fondos y la construcción del discurso ambiental ajeno a la región (Lorenzo y González, 2020).

Por su parte, el FVC fue establecido como parte de los Acuerdos de Cancún, es el instrumento financiero específico de la CMNUCC y funciona bajo su orientación con el objetivo de apoyar proyectos, programas, políticas y demás acciones en los países en desarrollo mediante financiación temática. El FVC recibe aportes tanto públicos como privados, como parte de los cuales los donantes comprometieron cerca de 10 billones de dólares en su primer periodo (2020-2023). El fondo es administrado por una Junta integrada por 24 miembros, 12 de países en desarrollo y 12 de países desarrollados. El BM oficia como su administrador fiduciario. El FVC financia proyectos REDD+ en sus tres fases mediante el Readiness and Preparatory Support Programme (correspondiente a la fase de preparación), el Project Preparation Facility (correspondiente a la fase de implementación) y el Programa Piloto de Pagos Por Resultados (correspondiente a la fase de PPR). El Programa Piloto de Pagos movilizó un total de 500 millones de dólares en el período 2017-2022, parte de los cuales fueron asignados a Brasil y Argentina. Ambos fueron los países con mayor cantidad de fondos recibidos en el marco de este (luego de Indonesia)[22].

Dentro de las ONG de carácter ambiental que operan a escala global es necesario mencionar al Fondo Mundial para la Naturaleza, The Nature Conservancy y Conservation International, las cuales fueron muy activas en el tópico. El primero nació en la década del 60 y tiene como parte de sus objetivos globales: la productividad, resistencia y mejora de los medios de vida y biodiversidad de los ecosistemas marinos; la protección y recuperación de la naturaleza y las especies icónicas y en peligro de extinción; la mejora y sostenimiento de la integridad de los bosques y los servicios prestados por los mismos; el aseguramiento del agua dulce para las personas y la naturaleza; un cambio bajo en carbono y resiliente al clima y; la seguridad alimentaria y sostenibilidad de los sistemas alimentarios conservando la naturaleza. Dicho fondo es observador de la CMNUCC, agencia de implementación del Fondo para el Medio

[22] Para más información sobre el financiamiento a REDD+ en el marco del FVC se recomienda acceder a: <https://www.greenclimate.fund/redd>.

Ambiente Mundial y miembro de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Desde los primeros años de REDD+, se posicionó a favor de incrementar los flujos de financiamiento para el mecanismo (WWF, 2009). Asimismo, en diversas ocasiones reafirmó su compromiso de dar apoyo a REDD+ dando soporte a las comunidades en los esfuerzos de implementación, presionando para que aumenten el financiamiento al mecanismo, apoyando la construcción de capacidades y trabajando con actores nacionales y multilaterales (como Noruega y el BM) para coordinar y sinergizar la eficiencia del mecanismo a nivel global (Braña Varela, 2014).

Por su parte, The Nature Conservancy nació en 1951 y actuó en más de 76 países. La misma tiene seis metas principales entre las que se encuentran lograr tres gigatoneladas menos de emisiones de CO2 por año a partir de las energías renovables e incrementar los sumideros mediante "el poder de la naturaleza, las políticas y el mercado" (TNC, 2023:sp). The Nature Conservancy financia sus actividades a partir de donaciones provenientes tanto del sector público como privado. La ONG es observadora de la Convención y participa como donante de FCPF. Asimismo, trabajó en 10 países de la región, entre los que se encuentran Argentina, Bolivia y Brasil.

En tanto, Conservation International es una ONG nacida en 1987 que tiene tres prioridades estratégicas: la estabilización del clima mediante la protección y restauración de la naturaleza, duplicar la superficie protegida de los océanos y, expandir las economías positivas para el planeta. Desarrolla sus actividades en nueve países de la región, entre los que se encuentran Brasil y Bolivia. La ONG es observadora de la CMNUCC, agencia de implementación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y miembro de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. En el caso de Bolivia, Conservation International tiene como meta a 2025 incrementar en ocho millones la superficie protegida y de manejo sostenible en la Amazonia para mantener funciones ecosistémicas, así como luchar contra el cambio climático y, promover la producción sostenible en un millón de hectáreas (CI, 2023).

Como últimos actores dentro del grupo de OING del mapeo se puede destacar el rol del World Resources Institute y la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, en este último caso con carácter solo regional y enfocado en la defensa de las comunidades indígenas. El World Resources Institute tiene programas específicos sobre bosques y clima y presencia en más de 50 países, además de sostener 12 oficinas regionales, entre ellas en Brasil. Este es observador de la CMNUCC, se ha vinculado con ONU-REDD a

partir de la participación en la Junta Ejecutiva de programa y, se vincula con el BM, el cual tiene participación en su mesa directiva. Entre su producción se encuentran trabajos conjuntos con el Centro para la Investigación Internacional Forestal. Asimismo, el World Resources Institute realizó recomendaciones en torno a la tenencia de tierras, el involucramiento y la participación de instituciones y actores, el incremento de la coordinación de las alianzas y programas nacionales (Williams y De Koning, 2016). Entre sus principales plataformas se encuentra el Observatorio Mundial de Bosques y el Observatorio de Clima.

La Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, por su parte es una organización que nació en 1984 y cuenta con representación de más de 500 pueblos indígenas en nueve países de la Cuenca Amazónica articuladas a partir de las organizaciones de base, entre ellas la Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia y la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña. Entre sus objetivos se encuentran: la defensa de las reivindicaciones territoriales, el respeto de los derechos humanos y la autodeterminación; la coordinación de los miembros en las instancias intergubernamentales, no gubernamentales y demás actores que operan en la cuenca amazónica; el fortalecimiento de la unión y colaboración entre los pueblos indígenas y; la revalorización y reivindicación cultural de sus pueblos (COICA, 2023). La Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica es observadora de la CMNUCC, donde participó de foros y reuniones de alto nivel. Asimismo, fue observadora y participó en reuniones de FCPF. En materia de bosques y cambio climático realizó la propuesta de REDD+ Indígena Amazónico, apoyada por The Nature Conservancy y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (TNC y COICA, 2014).

Finalmente, como últimos actores relevantes del entramado es necesario resaltar a las agencias de cooperación, los bancos y los entes gubernamentales de los Estados desarrollados. Estas participan del mecanismo sobre todo a partir de acuerdos de donación de fondos. Entre las mismas se destaca la Agencia de Cooperación de Japón, la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (de aquí en adelante GIZ), el Banco de Desarrollo del Estado de la República Federal de Alemania, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y la Agencia Noruega para Cooperación al Desarrollo.

1.7 Propuesta de operacionalización

La propuesta de operacionalización de la tesis se estructuró a partir de objetivos específicos, variables, dimensiones, conceptos e indicadores (Tabla 2). Dicho proceso encuentra consonancia con la hipótesis general presentada en la introducción, a partir de la cual se asumió que la divergencia en la posición y el avance de Argentina, Bolivia y Brasil en el mecanismo REDD plus de la CMNUCC entre 2007 y 2019 puede explicarse como producto de las creencias, los intereses y la gobernanza. Para ello se parte del análisis de tres variables independientes dadas por las creencias sobre el mecanismo, los intereses y la gobernanza. Dichas variables independientes inciden sobre la variable dependiente conformada en nuestra hipótesis por la posición y el avance de Argentina, Bolivia y Brasil frente al mecanismo REDD plus de la CMNUCC.

En este camino, como parte del primer objetivo específico se buscó describir el régimen climático internacional y el proceso de negociaciones del mecanismo REDD+ en la CMNUCC. En el mismo se observaron las particularidades de los bosques en materia de mitigación, adaptación y co-beneficios, la evolución de su cobertura a nivel global y regional, su inserción dentro del sector uso de los suelos, los principales antecedentes de REDD+ y, las características y evolución de los arreglos de gobernanza sobre bosques y sobre el mecanismo al interior del régimen climático.

Por su parte, mediante el segundo objetivo específico se identificaron las principales creencias, los intereses y la gobernanza en torno a REDD+ a partir de las tres variables independientes de la hipótesis y sus respectivas dimensiones. Dentro de la variable creencias se determinó una dimensión política y una dimensión normativa. La dimensión política fue observada a partir de las menciones al cambio climático y a REDD+ en las comunicaciones de los mandatarios, así como las ideas y principios asociadas a las mismas; la presencia del tópico en los eventos de alto nivel; las características y evolución de la estructura burocrática nacional en materia de cambio climático y bosques; la presencia, características y evolución de los espacios de gobernanza climática transversales y multinivel y; las características de los instrumentos nacionales de planificación vinculados directa e indirectamente con el mecanismo. Por su parte, dentro de la dimensión normativa se observaron las principales características del marco normativo ambiental; la legislación específica y vinculada al cambio climático y los bosques, así como sus variaciones y los principios recogidos

por la misma; las estructuras de gobernanza institucionalizadas en el marco normativo y; las lagunas y deficiencias en la implementación de las normas climáticas y forestales.

La segunda variable independiente, constituida por los intereses, se abordó a partir de la dimensión económica-productiva y la dimensión de los incentivos. Como parte de la estructura económica productiva se observaron las principales actividades económicas del país, tanto en general como en el sector forestal; la evolución de la superficie destinada a actividades agrícola-ganaderas y su vinculación con los cambios en la superficie forestal; la participación de la producción forestal y agrícola en el total de las exportaciones; los impulsores de la deforestación y degradación en las distintas regiones; la correlación entre la expansión de la frontera productiva y los precios internacionales de las materias primas y; los principales actores clave beneficiados y perjudicados por el cambio en el uso de los suelos. Por su parte, la dimensión de los incentivos fue operacionalizada a partir de las características e inconvenientes de los instrumentos de provisión de incentivos y PPR de los países, así como su articulación con REDD+; el financiamiento obtenido en las distintas fases del mecanismo, así como el previsto en otros instrumentos, proyectos o programas de relevancia para REDD+; las fuentes de financiamiento utilizada y los actores que lo proveyeron; la presencia, características e incentivos previstos en los sistemas de reparto de beneficios y; los actores clave priorizados para la recepción de incentivos.

La tercera variable independiente fue la gobernanza, a partir de las dimensiones de actores clave y, de gobernanza y participación. Dentro de la dimensión de actores clave se buscó observar los principales tipos y escala de actores involucrados en el mecanismo, así como la incidencia y continuidad de su participación. Por su parte, en la dimensión de gobernanza y participación se observó la presencia, funciones, objetivos y características de las estructuras de gobernanza específicas para REDD+; la cantidad, tipo, características, alcance geográfico y alcance temático de las instancias de participación utilizadas para REDD+ y; las variaciones y falencias, tanto de las estructuras de gobernanza específicas para REDD+, como de las instancias de participación utilizadas.

Finalmente, el objetivo específico tres persiguió relacionar las creencias, los intereses y, la gobernanza con el posicionamiento y avance de los países estudiados en el mecanismo REDD+ de la CMNUCC. Para ello se analizó la variable dependiente dada en esta tesis por la posición y avance

de Argentina, Bolivia y Brasil en REDD+. La dimensión de posición buscó observar el lugar de los bosques en los compromisos de mitigación y adaptación asumidos ante la CMNUCC; la cantidad de envíos y las propuestas realizadas en el proceso de negociación; la pertenencia institucional de los actores clave que participaron en la negociación; la consonancia entre las propuestas realizadas y las decisiones adoptadas por la CMNUCC; los principios esgrimidos en el proceso de negociación; la continuidad de las posiciones sostenidas en la CMNUCC y; la incidencia de la posición en el proceso de negociación. Por su parte, en la dimensión de avance se tomó como indicadores la presencia y características de los pilares del mecanismo REDD+ diseñados por los países, así como la evolución en la implementación de los mismos; la correlación entre las actividades REDD+ priorizadas y la estructura económico-productiva; la articulación entre REDD+ y la legislación nacional ambiental; la correlación entre los pilares de REDD+ y los instrumentos de política climática, forestal y conexos; la articulación de los actores y procesos de participación en el diseño e implementación de los pilares del mecanismo REDD+ y; las principales falencias identificadas en el diseño e implementación de REDD+.

Tabla 2: Capítulos, objetivos específicos, variables, conceptos, dimensiones e indicadores

Cap.	Objetivo específico	Variable	Conceptos	Dimensión	Indicadores
1	-	-	-	-	-
2	Objetivo específico 1 Describir el régimen climático internacional y el proceso de negociaciones del	Mecanismo REDD+ de la CMNUCC	Régimen Gobernanza Normas	-	Particularidades de los bosques en materia de mitigación, adaptación y co-beneficios
					Evolución de la cobertura global y regional de los bosques
					Vínculo entre los bosques y el uso de los suelos en el régimen climático
					Características de los arreglos de gobernanza sobre bosques al interior del régimen climático
					Principales antecedentes a REDD+ en el régimen climático
					Evolución de los arreglos de gobernanza de REDD+ al interior del régimen climático

	mecanismo REDD+ en la CMNUCC.				
3, 4, 5	Objetivo específico 2 Identificar las principales	Creencias en torno a REDD+ en Argentina, Bolivia y Brasil	Creencias Actores clave Gobernanza Normas Principios	Política	Menciones al cambio climático y a REDD+ en las comunicaciones de los mandatarios
					Ideas asociadas al cambio climático y a REDD+ en las comunicaciones de los mandatarios
					Principios asociados a REDD+
					Presencia del cambio climático y, particularmente del mecanismo REDD+, en los eventos de alto nivel
					Características de la estructura burocrática nacional en materia de cambio climático y bosques
					Presencia de espacios de gobernanza ambiental y climática transversales y multinivel
					Características de los espacios de gobernanza ambiental y climática transversales y multinivel
					Evolución de la estructura burocrática nacional en materia de cambio climático y bosques y de los espacios de gobernanza ambiental y climática transversales y multinivel
					Características de los instrumentos nacionales de planificación sobre bosques y cambio climático
					Características de los instrumentos nacionales de planificación conexos
					Articulación de REDD+ con los instrumentos nacionales de planificación sobre cambio climático, bosques y conexos.
				Normativa	Principales características del marco normativo ambiental
					Presencia del cambio climático y los bosques en el marco normativo a partir de legislación específica y vinculada
					Variaciones en la legislación específica y vinculada al cambio climático y los bosques
					Principios relevantes para el mecanismo recogidos por la legislación específica y vinculada
					Estructuras de gobernanza institucionalizadas en el marco normativo
					Lagunas normativas en materia climática y forestal

	creencias, los intereses y la gobernanza en torno a REDD+				Inconvenientes en el proceso de implementación del marco normativo climático y forestal
		Intereses en torno a REDD+ en Argentina, Bolivia y Brasil	Interés Incentivos Actores clave	Económico-productiva	Principales actividades económicas desarrolladas por el país
					Principales actividades económicas desarrolladas en torno al sector forestal
					Evolución de la superficie destinada a actividades agrícola-ganaderas
					Participación de la producción forestal y agrícola en el total de las exportaciones
					Impulsores de la deforestación y degradación forestal en las distintas regiones
					Vinculación entre la evolución de la superficie de bosques deforestada y degradada y la expansión de la frontera productiva
					Correlación entre la expansión de la frontera productiva y los precios internacionales de las materias primas
					Principales actores clave beneficiados por el cambio en el uso de los suelos
					Principales actores clave perjudicados por el cambio en el uso de los suelos
				Incentivos	Características de los instrumentos de provisión de incentivos y PPR existentes en el país
					Principales inconvenientes de los instrumentos de provisión de incentivos y PPR existentes en el país
					Volumen de financiamiento obtenido por los países para el diseño y la implementación del mecanismo REDD+
					Articulación entre los instrumentos para la provisión de incentivos y PPR existentes y el mecanismo REDD+
					Volumen de PPR obtenidos por los países a partir de la implementación de REDD+
					Sistema de reparto de beneficios generado para los incentivos o PPR en el mecanismo REDD+
					Financiamiento previsto en otros instrumentos, proyectos o programas climático-forestales vinculados a REDD+
					Fuente de financiamiento utilizada para la provisión de los incentivos
					Actores clave que proveyeron el financiamiento para REDD+

					Tipo de beneficios previstos por la participación en REDD+ para los actores
					Actores clave priorizados para la recepción de incentivos y PPR
		Gobernanza de REDD+ en Argentina, Bolivia y Brasil	Actores clave Gobernanza Participación	Actores clave	Principales actores involucrados en el mecanismo en el país
					Incidencia de la participación de los actores clave identificados
					Tipos de actores participantes
					Escala de los actores participantes
					Continuidad de los actores en los procesos de participación
				Gobernanza y participación	Presencia de estructuras de gobernanza específicas para REDD+
					Funciones y objetivos de las estructuras de gobernanza específicas para REDD+
					Número de instancias de participación utilizadas para REDD+
					Tipo de instancias de participación utilizadas para REDD+
					Características de las estructuras de gobernanza y de las instancias de participación utilizadas para REDD+
					Alcance geográfico de las instancias de participación utilizadas para REDD+
					Alcance temático de las instancias de participación utilizadas para REDD+
					Variaciones en las estructuras de gobernanza específicas y en las instancias de participación utilizadas para REDD+
					Falencias en las estructuras de gobernanza específicas y en las instancias de participación utilizadas para REDD+
	Objetivo específico 3	Posición y avance de	Régimen Gobernanza Principios	Posición	Lugar de los bosques en los compromisos de mitigación asumidos por los países ante la CMNUCC
					Lugar de los bosques en los compromisos de adaptación asumidos por los países ante la CMNUCC
					Cantidad de envíos realizados por los países en el proceso de negociación de REDD+
					Pertenencia institucional de los actores clave que participaron en el proceso de negociación

	Relacionar las creencias, los intereses y, la gobernanza con el posicionamiento y avance de los países estudiados en el mecanismo REDD+ de la CMNUCC.	Argentina, Bolivia y Brasil en REDD+	Normas Instituciones Participación Actores clave Interés Creencias Incentivos		Propuestas realizadas por los países en el proceso de negociación de REDD+
					Consonancia entre las propuestas realizadas por los países en el proceso de negociación y las decisiones adoptadas por la CMNUCC
					Principios esgrimidos por los países en el proceso de negociación de REDD+
					Continuidad de las posiciones sobre REDD+ sostenidas por los países en la CMNUCC
					Incidencia de la posición del país en el proceso de negociación
				Avance	Pilares del mecanismo REDD+ diseñados por los países
					Características de los pilares del mecanismo REDD+ diseñados por los países
					Evolución en la implementación de los pilares del mecanismo REDD+ diseñados por los países
					Correlación entre las actividades REDD+ priorizadas en los países y la estructura económico-productiva
					Articulación entre REDD+ y la legislación nacional ambiental
					Correlación entre los pilares de REDD+ y los instrumentos de política nacional climática, forestal y conexos
					Articulación de los actores y procesos de participación en el diseño e implementación de los pilares del mecanismo REDD+
					Principales falencias identificadas en el diseño e implementación de REDD+

Fuente: Elaboración propia

Capítulo 2: El régimen climático internacional y el proceso de negociaciones de REDD plus en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático

Las discusiones sobre el rol climático de los bosques aparecen insertas en la CMNUCC, dentro de la cual tomaron un protagonismo variable en el devenir del proceso negociador. Dicho proceso comprende hitos como la Cumbre de la Tierra de Río 1992, las discusiones sobre bosques bajo el PK, las negociaciones en torno a REDD+ y las declaraciones en el marco de las COP de Katowice, Santiago y Glasgow.

Partiendo de este marco, el presente capítulo inicia dando cuenta de la crisis global del cambio climático y sus bases físicas, así como de los principales hitos y desafíos del régimen climático relevantes para REDD+.

Posteriormente se profundiza sobre la gestión climática de los bosques en materia de mitigación, adaptación y co-beneficios, se describe la evolución de la cobertura forestal y la gestión global y regional de los bosques y, se profundiza sobre el vínculo entre bosques y el sector Agricultura, Silvicultura y Uso de los Suelos en la CMNUCC.

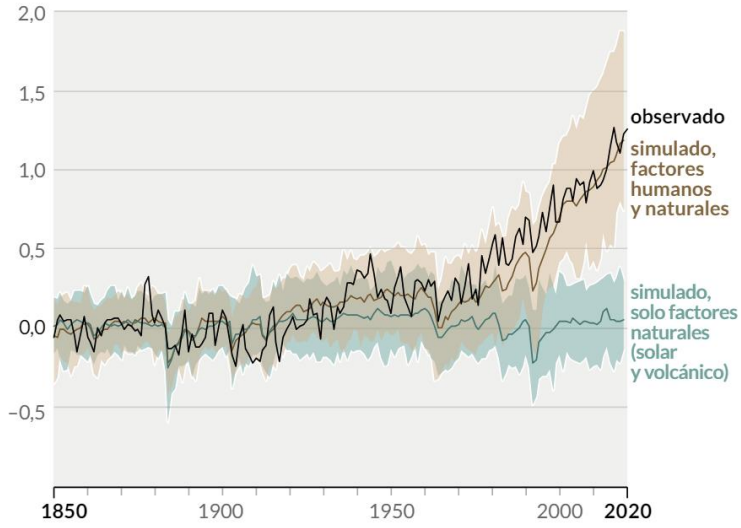
Finalmente, se describen los principales arreglos de gobernanza sobre bosques al interior del régimen climático, así como las discusiones iniciales y el desarrollo de REDD+ en el marco de la CMNUCC. Lo dicho permite dar cuenta del proceso de construcción y evolución del mecanismo, revisando su propuesta inicial, las actividades enmarcadas en el mismo, sus pilares clave y, las principales posiciones de las Partes en aspectos tales como el financiamiento, el reparto de beneficios o las salvaguardas.

2.1 Crisis global del cambio climático: bases físicas

La gestión del cambio climático y los acuerdos jurídico-políticos a los que se arribaron en los últimos 30 años se dieron en paralelo, y en parte impulsados por, la creciente evidencia científica acumulada en torno al cambio climático antropogénico. Desde su Primer Informe de Evaluación el IPCC se convirtió en uno de los principales actores de la gobernanza climática al permitir progresivamente ir eliminando las incertezas respecto al cambio climático e impulsando un mayor nivel de ambición entre los Estados. Para el año 2023 el IPCC publicó cinco Informes Principales de Evaluación, encontrándose actualmente en el ciclo de elaboración del sexto informe. En los últimos años su producción se aceleró a la par de la creciente urgencia climática. Como muestra de esto se pueden mencionar los informes especiales: Cambio Climático y la Tierra, el Océano y la Criósfera en un Clima Cambiante y, Calentamiento Global 1.5 grados.

En la actualidad ya no quedan dudas que la escala de los cambios recientes del sistema climático no tiene precedente entre los últimos cientos y miles de años. En 2019 las concentraciones de CO2 fueron más altas que en los últimos dos millones de años, en tanto que las de metano lo fueron en relación con los últimos 800.000 años. Asimismo, existen pocas evidencias de temperaturas más altas que las actuales en los últimos 125.000 años (IPCC, 2021). La ciencia climática permitió despejar, como muestra la figura 3, las dudas existentes respecto al carácter antropógeno del fenómeno.

Figura 3: Simulación de cambio en la temperatura global de la superficie según factores humanos y naturales (en verde) y solo naturales (en azul).



Fuente: IPCC, 2021

Respecto a los gases, el CO2 es el GEI más abundante en la atmósfera y continúa representando más de dos tercios de las emisiones globales. El metano, el Óxido Nitroso y los gases fluorados lo siguen en abundancia. En cuanto a los sectores responsables de las emisiones encontramos, por orden porcentual, al sector energético (34%), al sector industrial (24%), al sector ASOUT con el 22% y, al sector transporte con el 15% (IPCC, 2022a).

Cerca de la mitad de las emisiones netas totales del sector ASOUT provienen del CO2 producto del uso de los suelos y cambio en el uso de los suelos, predominantemente de la deforestación (IPCC, 2021). En conjunto, el sector supuso cerca del 13% de las emisiones de CO2, 44% de metano y 81% de Óxido Nitroso en el período 2007-2016 (IPCC, 2021). De esta forma, el CO2, el metano y el Óxido Nitroso conforman los principales GEI generados por el sector. La deforestación y degradación representan la principal fuente de CO2, la ganadería y el arroz lo son del metano y, la agricultura, el uso de fertilizante y la ganadería en pastos y pastizales gestionados del Óxido Nitroso (IPCC, 2019). A futuro las emisiones procedentes del sector seguirán aumentando de la mano del crecimiento de la población, los ingresos y los cambios en los patrones de consumo (IPCC, 2019).

La tasa de crecimiento de las emisiones globales, si bien con variaciones sectoriales, se redujo en la última década del 2,1% al 1,3%. No obstante, las emisiones netas continúan aumentando. Esta situación supone un desafío considerable para la gobernanza climática, sobre todo si se quiere dar cumplimiento a los objetivos del AP (IPCC, 2022a).

El sumario para tomadores de decisiones del Grupo de Trabajo I del IPCC, elaborado en el marco del Sexto Informe de Evaluación, permitió observar el estado del clima actual. Como parte de estas observaciones es válido mencionar que:

- Producto de la influencia humana, que llevó al calentamiento promedio de la temperatura, ocurrieron rápidos cambios en la atmósfera, el océano, la criósfera y la biosfera.
- El incremento de las concentraciones de GEIs a causa de la actividad humana es continuo y alcanza altas concentraciones de partículas por millón (ppm) de CO2, metano y Óxido Nitroso en la atmósfera.
- Cada una de las últimas cuatro décadas fue sucesivamente más caliente que cualquier década precedente desde 1850.

- El aumento de la temperatura media sobre la superficie se estima en torno a 1,07 grados.
- Se considera muy probable que la actividad humana sea la responsable del incremento de la salinidad en los océanos y la probable causante de cambios en las precipitaciones.
- La superficie de los océanos superiores (hasta 700 metros) se calentó desde 1970, a la vez que aumentó su acidificación y descendió su nivel de oxígeno. También se aceleró el aumento en el nivel de los mares.
- Se considera como muy probable que la actividad humana sea el impulsor principal de la retracción glaciar desde 1990.
- Se observan cambios en la biosfera terrestre que son consistentes con este calentamiento, tales como la demora en la temporada de crecimiento de la vegetación, la cual se adelantó hasta dos días por década (IPCC, 2021).

En adición a las observaciones sobre el clima actual, las previsiones futuras suponen un aspecto relevante para la planificación de la acción climática. Dichas modelizaciones, conocidas como escenarios futuros, se construyen en base a las emisiones de GEI proyectadas en combinación con distintas variables. De estos escenarios se desprende que:

> "la temperatura de la superficie global seguirá aumentando hasta al menos mediados de siglo en todos los escenarios de emisiones considerados. El calentamiento global de 1,5 °C y 2 °C se superará durante el siglo XXI a menos que se produzcan reducciones profundas de las emisiones de CO2 y otros gases de efecto invernadero en las próximas décadas" (IPCC, 2021:14).

Las trayectorias socioeconómicas permiten vislumbrar escenarios caracterizados por el aumento en la demanda de agua y su consecuente escasez, la continua expansión de las tierras de cultivos producto de su demanda y la disminución de la biodiversidad (IPCC, 2019).

Por lo mencionado, el cambio climático interpela e interpelará en el futuro a la humanidad en múltiples dimensiones que comprenden aspectos económicos, ecológicos, culturales, políticos y sociales. Al respecto se pueden mencionar los peligros que conlleva para los medios de subsistencia y la alimentación, la biodiversidad y los ecosistemas, la salud y la infraestructura, entre otros (IPCC, 2019). Los desplazados por cuestiones climáticas son un ejemplo de estos impactos. En 2020, del total de 33.4 millones de desplazados en todo el mundo, 23.9 millones fueron impulsados a dejar sus hogares por cuestiones vinculadas al clima. Este número de desplazados climáticos supuso aproximadamente el 66% del total de desplazados a nivel

mundial y fue generado por tormentas, tifones, huracanes, ciclones e inundaciones (NRF, 2020). A futuro, este número podría seguir aumentando dado que los eventos meteorológicos y climáticos extremos pueden aumentar los desplazamientos, interrumpir las cadenas alimentarias y amenazar los medios de subsistencia locales (IPCC, 2019).

Los impactos climáticos son variables entre los distintos grupos humanos y regiones. Las mujeres, los niños y los ancianos son algunos de los grupos más vulnerables. Asimismo, existen evidencias sobre el vínculo entre el desarrollo sostenible, la vulnerabilidad y los riesgos climáticos, especialmente en los países en desarrollo (IPCC, 2021). Este vínculo se expresa con claridad en los riesgos para la seguridad alimentaria, una de las principales preocupaciones del mundo en desarrollo. El cambio climático repercute negativamente en algunas regiones sobre los rendimientos de cultivos como maíz o trigo y existe un elevado nivel de evidencia sobre la reducción del crecimiento animal y de la productividad de los sistemas pastoriles en África, así como la afectación de la seguridad alimentaria en zonas áridas de América del Sur. Considerando los mencionados escenarios futuros, se prevé que los riesgos sobre los sistemas alimentarios aumenten, con la posibilidad de la pérdida de calidad nutricional de los cultivos, interrupción de las cadenas de alimentos, incremento del precio de los cereales y riesgos de sufrir hambre, sobre todo para los más vulnerables (IPCC, 2019).

2.2 Relevancia de los bosques en materia de mitigación, adaptación y co-beneficios

Los bosques son ecosistemas claves para lidiar con la crisis global del cambio climático. Su gestión se inserta dentro de lo que se conoce como Soluciones Basadas en la Naturaleza. Las Soluciones Basadas en la Naturaleza pueden ser entendidas como:

> "acciones para proteger, gestionar de manera sostenible y restaurar ecosistemas naturales y modificados que aborden los desafíos sociales de manera efectiva y adaptativa, beneficiando simultáneamente a las personas y la naturaleza. Las soluciones basadas en la naturaleza abordan los desafíos sociales a través de la protección, la gestión sostenible y la restauración de ecosistemas naturales y modificados, lo que beneficia tanto a la biodiversidad como al bienestar humano. Las soluciones basadas en la naturaleza se sustentan en los beneficios que se derivan de ecosistemas saludables" (traducción propia del sitio web de UICN, sf).

Desde el punto de vista climático, el sector ASOUT reviste ciertas características particulares entre las que se puede mencionar el ser tanto fuente como sumidero de carbono y tener un rol relevante en el intercambio de agua, energía y aerosoles entre la tierra y la atmósfera (IPCC, 2019). Esta característica es particularmente observable en los bosques.

Los bosques son clave en el secuestro de carbono, también conocido como Remoción de Dióxido de Carbono[23]. Dicho proceso puede ser geoquímico, químico o biológico, siendo este último el caso de los bosques. Desde el IPCC existe un nivel alto de confianza en que "la forestación, la reforestación, la gestión forestal mejorada, la agrosilvicultura y el secuestro de carbono en el suelo son actualmente los únicos métodos de CDR [Remoción de Dióxido de Carbono] ampliamente practicados" (traducción propia de IPCC, 2022a:36). Adicionalmente, las medidas vinculadas a los bosques y otros ecosistemas naturales son las de mayor potencial de mitigación del sector Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (de aquí en adelante UTCUTS) para el período 2020-2050 y, concretamente la reducción de la

[23] La Remoción de Dióxido de Carbono es la "actividad antropógena por la que se remueve CO2 de la atmósfera y se almacena de forma duradera en reservorios geológicos, terrestres u oceánicos, o en productos. Incluye la mejora antropógeno actual y potencial de los sumideros biológicos o geoquímicos y la captura directa de aire y almacenamiento, pero excluye la absorción natural de CO2 no directamente causada por actividades humanas" (IPCC, 2019:88).

deforestación es la de mayor potencial de estas, seguida del incremento del secuestro de carbono que involucra a las actividades de forestación y reforestación (IPCC, 2019).

La capacidad de remover carbono no es ilimitada ni lineal, en tanto que los procesos que dan lugar al cambio en el uso de los suelos, transformando por ejemplo los bosques en zonas de cultivo, suponen la liberación del carbono almacenado en la biomasa. Las inversiones de sumideros, es decir los procesos por los que el carbono acumulado en la vegetación se pierde, pueden ser ocasionado tanto por causas naturales (inundaciones, sequías, incendios) como antrópicas (gestión deficiente, deforestación) (IPCC, 2019). La inversión de los sumideros forestales es un proceso constante, empujado fundamentalmente por impulsores directos e indirectos vinculados al accionar humano. De hecho, se estima que la deforestación fue responsable del 45% del total de las emisiones del sector ASOUT en el período 2010-2019 (IPCC, 2023).

El sector ASOUT ofrece múltiples soluciones con gran potencial de mitigación a bajo precio. La mayor parte de este potencial en términos de captura-costos proviene de las actividades vinculadas a los bosques. No obstante, se reconocen distintas barreras políticas y económicas que requieren ser superadas para que ese potencial muestre resultados concretos (IPCC, 2021). El carácter multifacético de las Soluciones Basadas en la Naturaleza en general, y de los bosques en particular, lleva a que su gestión impacte positiva o negativamente las dimensiones económico, políticas, ambientales y sociales.

Las distintas medidas de mitigación de bosques ofrecen diversas oportunidades y requieren de distintos lapsos de tiempo para alcanzarse. La conservación de bosques, por ejemplo, puede ofrecer resultados inmediatos. Otras medidas, como la forestación y reforestación pueden fortalecer los medios de vida locales, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, pero tardan más tiempo en dar resultados. Por su parte, las acciones orientadas a la gestión forestal sostenible generan impactos positivos en adaptación y pueden mantener o mejorar las reservas de carbono a la vez que hacen frente a la saturación de los sumideros mediante, por ejemplo, la transferencia del carbono a productos que pueden almacenarlos a largo plazo (IPCC, 2019).

Los bosques son relevantes en materia de adaptación, la cual puede aparecer como objetivo principal de la gestión forestal o adoptar la forma de co-beneficio de mitigación en materia de adaptación. Existen múltiples actividades vinculadas al sector forestal con impactos positivos en materia de adaptación. Entre estas se pueden destacar: la conservación, restauración y protección de bosques naturales; la gestión forestal sostenible; la diversificación y ajuste de

especies; la gestión de plagas y enfermedades; la gestión de incendios y; la restauración de bosques y turberas (IPCC, 2022b). Mediante estas actividades, los bosques pueden reducir los riesgos e impactos climáticos en los ecosistemas y las sociedades. De hecho, existe un nivel de confianza considerable en que las cubiertas forestales influyen de forma directa sobre las temperaturas regionales a través de los intercambios de agua y energía, contribuyen al enfriamiento, a la posibilidad de generar días más frescos y a la reducción de los impactos de las olas de calor (IPCC, 2019).

El uso de los bosques para incrementar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad de los sistemas sociales y biológicos a los efectos del cambio climático se denomina Adaptación Basada en Ecosistemas. La misma es parte de las Soluciones Basadas en la Naturaleza y consiste en:

> "la utilización de la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas, como parte de una estrategia más amplia de adaptación, para ayudar a las personas a adaptarse a los efectos adversos del cambio climático (…) su propósito es mantener y aumentar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad de los ecosistemas y las personas" (Lhumeau y Cordero, 2012:1).

La gestión de los bosques es la única opción de adaptación identificada por el IPCC con alta factibilidad y sinergia con la mitigación entre los ecosistemas terrestres y marinos (IPCC, 2022b). Asimismo, la adaptación basada en los bosques muestra una relación beneficiosa con prácticamente todos los objetivos de desarrollo sostenible con los que se encuentra relacionada. No obstante, con el objetivo de hambre cero su interrelación es mixta. Si bien la relación entre gestión de bosques y producción de alimentos es compleja, existen evidencias de que la promoción de estrategias de agrosilvicultura mejora la disponibilidad y estabilidad de los alimentos, a la vez que reduce el riesgo climático para los sistemas alimentarios (IPCC, 2021; IPCC, 2022b).

Los impactos positivos y las actividades varían asimismo en las distintas escalas de planificación y para los distintos actores. De esta forma, por ejemplo, los actores urbanos y asentamientos humanos pueden recurrir a la adopción de medidas vinculadas a la generación techos y fachadas verdes, la creación de redes de parques, la gestión de bosques y humedales urbanos y, la promoción de la agricultura urbana. Dichas actividades pueden traer beneficios en términos de reducción de riesgos de inundación y presiones sobre los sistemas de desagües, disminución de los efectos de isla de calor y reducción de la contaminación del aire (IPCC, 2021). Otro ejemplo es el combate de la desertificación mediante la implementación de

programas de forestación y restauración con especies nativas resistentes al estrés hídrico para reducir las tormentas de arena, prevenir la erosión y aumentar la retención hídrica, a la vez que se aumentan los sumideros de carbono (IPCC, 2019).

Es necesario destacar que no toda actividad que comprenda a los bosques trae co-beneficios o implica una buena estrategia de adaptación, de hecho, en ocasiones existe riesgo de mala adaptación que "puede agravar los riesgos relacionados con el clima para la biodiversidad, la seguridad hídrica y alimentaria y los medios de vida, especialmente si se implementa a gran escala, especialmente en regiones con inseguridad en la tenencia de la tierra" (IPCC, 2022b:19). Las condiciones para el éxito de las medidas, acciones y políticas en el sector son diversas. Entre las mismas aparece la necesidad de considerar las condiciones medioambientales y socioeconómicas locales y, la articulación de actores y sectores (IPCC, 2019). Asimismo, se pueden mencionar distintos requerimientos en términos de financiamiento, monitoreo, reconocimiento de co-beneficios y seguridad jurídica (IPCC, 2021).

2.3 Evolución de la cobertura y de la gestión global y regional de los bosques

A pesar de la relevancia de los bosques en términos climáticos y de los co-beneficios generados por estos, la pérdida de cobertura forestal es continua. Según datos del World Resources Institute (2023), entre 2001 y 2021 el planeta perdió aproximadamente 437 millones de hectáreas de bosques. Número que representa el 11% del total de la superficie de bosques existente en el año 2000. De hecho, en los últimos años la pérdida de cobertura forestal se aceleró, pasando de 13.4 millones de hectáreas en 2001 a 25.3 millones de hectáreas en 2021.

Otro de los principales elementos que se desprende del análisis del World Resources Institute está dado por los impulsores de la deforestación. La silvicultura de gran escala en bosques gestionados o plantaciones es el principal motor de la pérdida de cobertura forestal. En segundo lugar, se encuentra la deforestación vinculada al avance de la frontera productiva de los commodities, con 117 millones de hectáreas. Por su parte, los incendios por causas naturales y humanas explicaron la pérdida de 91 millones de hectáreas y la agricultura itinerante, vinculada a los pequeños productores, representó 88 millones de hectáreas (WRI, 2023).

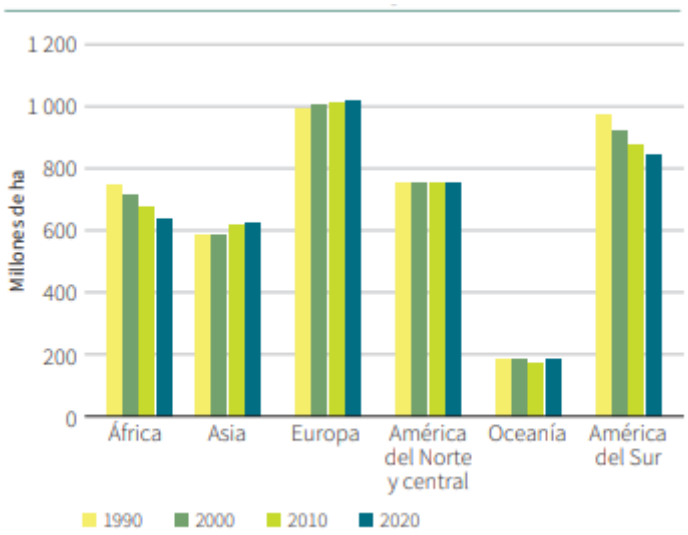
Respecto a la distribución regional, América Latina fue la región con mayor pérdida de cobertura en el periodo 2001-2021, con 108 millones de hectáreas. Este número representó más del 25% de la superficie arrasada a nivel global. Asimismo, se observó que América Latina, África y el Sudeste Asiático fueron las regiones con mayor presencia de impulsores vinculados a la agricultura (de commodities e itinerante), situación que se explica por la dependencia del mundo en desarrollo de la producción y exportación de alimentos.

En América Latina la agricultura para producción de commodities representó el principal impulsor regional, con el 62%. Este hecho no es menor, en tanto la producción a gran escala vinculada a los commodities implica, a diferencia de lo que ocurre con la agricultura itinerante, una destrucción permanente de los bosques. Este hecho contrasta con África que encuentra el 95% de su pérdida de bosques en la agricultura a pequeña escala (WRI, 2023).

De los impulsores identificados por el World Resources Institute, solo la agricultura a gran escala y la urbanización suponen deforestación permanente. Esta diferenciación hace necesario considerar no solo las pérdidas de cobertura forestal, sino el balance de pérdidas y ganancias expresado en la evolución neta de la cobertura de cada una de las regiones o países. En tal sentido, el balance neto muestra que América del Sur y África son las regiones del planeta que

lideraron la destrucción de bosques a nivel global durante las últimas décadas (Figura 4). Esta situación contrasta con la de Oceanía, América del Norte y Central y, Europa, regiones donde la superficie forestal se mantuvo estable o se incrementó. Los números por país reafirman esta tendencia, dado que los 10 Estados con mayor destrucción anual neta de bosque en el período 2010-2020 fueron en su totalidad países en vías de desarrollo (entre ellos Brasil y Bolivia) (FAO, 2021).

Figura 4: Cambio regional de bosques entre 1990 y 2020



Fuente: FAO, 2021

Respecto a las opciones de gestión de bosques, la conservación es a la que más recurren los países de América Latina. De hecho, se trata de la región con mayor porcentaje de bosques bajo esta figura en el mundo (31%), seguido de África (27%). Por otro lado, es la región con menor área de bosques con planes de gestión a largo plazo (17%), seguido de África (24%). Estas cifras resultan paradójicas en tanto las regiones con más bosques bajo categoría de conservación son las que menos bosques gestionados poseen y, las que mayor pérdida neta de cobertura tuvieron en las últimas décadas.

2.4 Vínculo entre los bosques y el uso del suelo en el régimen climático

La elaboración de los Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero antropógenos por fuentes y absorción por sumideros es una obligación establecida para las Partes de la CMNUCC por el artículo 4 (párr. a). Como parte de estos el sector de ASOUT juega un papel central como fuente y sumidero de GEI. Las cuestiones forestales se insertan dentro de este sector y, de hecho, las Partes manifestaron en diversas ocasiones que REDD+ no debe considerarse separado del mismo.

El abordaje del sector ASOUT es más complejo que en otros sectores. Esto se debe a la cantidad de procesos que generan emisiones y absorciones de GEI, a su dispersión geográfica y a su variabilidad temporal. Así como al hecho de que las emisiones y absorciones se encuentran intervenidas por impulsores naturales y antropogénicos, directos e indirectos, entre los que puede ser difícil distinguir los factores causales (IPCC, 2006, 2022a). Entre las complejidades técnicas y metodológicas se pueden mencionar la incertidumbre y la variabilidad anual, las diferencias en las definiciones (por ejemplo, en el concepto de bosque o de sumidero) y, los diferentes niveles de precisión y exhaustividad en los flujos de absorciones y emisiones (IPCC, 2022a).

Estas dificultades llevaron a un abordaje fragmentado del sector, tal como demuestran las directrices y guías metodológicas del IPCC. Como componentes del sector se destacan los usos del suelo, los cambios en el uso de los suelos, la silvicultura y la agricultura. De acuerdo con el glosario de términos del IPCC el concepto de uso del suelo:

> "denota el conjunto de disposiciones, actividades e insumos (conjunto de actividades humanas) adoptados para cierto tipo de cubierta terrestre. Este término se utiliza también en el sentido de los fines sociales y económicos que persigue la gestión de los suelos (por ejemplo, pastoreo, y extracción y conservación de madera)" (IPCC, 2013:202).

Por su parte, un cambio de uso del suelo es:

> "un cambio del uso o gestión del suelo por los seres humanos, que puede originar una modificación de la cubierta terrestre. Las modificaciones de la cubierta terrestre y del uso del suelo pueden afectar al albedo de la superficie, a la evapotranspiración, a las fuentes y sumideros de gases de efecto invernadero o a otras propiedades del sistema

climático y pueden, por consiguiente, producir un forzamiento radiactivo y/u otros efectos sobre el clima, a nivel local o global" (IPCC, 2013:202).

La complejidad de ASOUT y sus componentes llevó a un abordaje diferenciado de los usos de la tierra, los cambios en los usos de la tierra y la agricultura en el régimen climático. De hecho, las directrices del IPCC para Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero de 1996 plantearon una separación entre la agricultura por un lado y el cambio en el Cambio Uso de la Tierra y Silvicultura (CUTS), o LUCF en inglés, por otro. Posteriormente, las directrices de 2003 fueron elaboradas a partir de la consideración de las emisiones y absorciones del Uso de la Tierra, Cambios de Uso de la Tierra y Silvicultura (UTCUTS) o LULUCF por sus siglas en inglés. Años más tarde, las nuevas directrices de 2006 integraron las orientaciones para Agricultura, Usos de la Tierra, Cambios de Uso de la Tierra y Silvicultura, para mejorar la coherencia y exhaustividad de las estimaciones, en ASOUT o AFOLU en inglés (Tabla 3) (IPCC, 2006).

Tabla 3: Categorías de Usos de la Tierra y emisiones y absorciones incluidas en ASOUT

Categorías de Usos de la Tierra	Emisiones y absorciones incluidas en AFOLU
• Tierras forestales • Tierras de cultivo • Pastizales • Humedales • Asentamientos • Otras tierras	• Emisiones y absorciones de CO_2 resultantes de los cambios en las existencias de carbono en la biomasa, materia orgánica muerta y suelos minerales, para todas las tierras gestionadas; • Emisiones de CO_2 y no-CO_2 producidas por incendios en todas las tierras gestionadas; • Emisiones de N_2O de todas las tierras gestionadas; • Emisiones de CO_2 relacionadas con la aplicación de cal y urea en tierras gestionadas; • Emisiones de CH_4 del cultivo del arroz; • Emisiones de CO_2 y N_2O de las tierras de cultivo orgánico; • Emisiones de CO_2 y N_2O de humedales gestionados • Emisión de CH_4 producida por el ganado (fermentación entérica); • Emisiones de CH_4 y N_2O de los sistemas de gestión del estiércol; • Cambio en las existencias de carbono relacionado con los productos de madera recolectada.

Fuente: Elaboración propia en base IPCC (2006)

Las Partes de la Convención generaron distintas decisiones enfocadas en el sector en busca de dar precisiones adicionales sobre el mismo. La decisión 17/CP.8 consagró el uso de las guías

revisadas del IPCC de 1996 para los países en desarrollo, en tanto que la decisión 24/CP.19 solicitó a los países desarrollados utilizar las guías del IPCC del año 2006 para la elaboración de sus inventarios. Esta distinción en el uso de las guías y metodológicas del IPCC para las Partes desarrolladas y en desarrollo es relevante en tanto existen países que siguen excluyendo al sector agrícola de sus inventarios. Las discusiones metodológicas y técnicas dejan ver a su vez elementos políticos y económicos que desnudan necesidades de financiamiento y apoyo, así como la dependencia de los países en desarrollo del sector ASOUT, el cual en muchos casos es el principal sector de sus economías y concentra el mayor número de emisiones de GEIs.

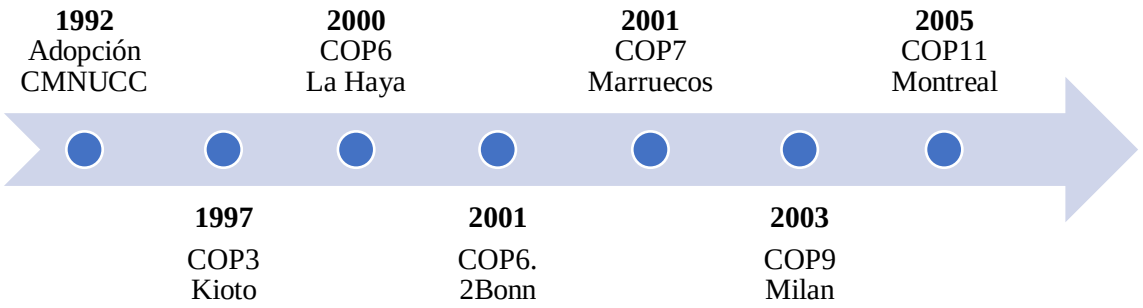
2.5 Principales arreglos de gobernanza sobre bosques al interior del régimen climático previos a la emergencia de REDD+

La CMNUCC contempló a los bosques desde su comienzo. De hecho, el artículo 4 de la CMNUCC sobre compromisos de las Partes incorporó la necesidad de:

> "promover la gestión sostenible y promover y apoyar con su cooperación la conservación y el reforzamiento, según proceda, de los sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero no controlados en el Protocolo de Montreal, inclusive la biomasa, los bosques y los océanos, así como otros ecosistemas terrestres, costeros y marinos" (inc. d).

En esta primera mención, la relevancia climática de los bosques apareció fuertemente ligada a su rol como sumidero de GEI. En tanto sumidero, los bosques aparecieron en la Convención como relevantes para los compromisos ligados a los Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero; la adopción de medidas y políticas de mitigación que los contemplen; la formulación, aplicación, publicación y actualización de programas nacionales que den cuenta de estos y; el uso de las metodologías más exactas para el cálculo de su contribución.

Figura 5: Principales antecedentes de discusión sobre bosques en la CMNUCC previo a la emergencia de REDD+



Fuente: elaboración propia

El PK amplió lo establecido en la Convención. En el mismo aparecieron menciones directas a los bosques no solo en su carácter de sumidero, sino de fuente, mencionándose, además de la forestación y reforestación, a la deforestación. Mediante su artículo 2 se estableció que para cumplir sus compromisos cuantificables las Partes desarrolladas podrían aplicar políticas y

medidas vinculadas a la promoción de prácticas sostenibles de gestión forestal, forestación y reforestación.

Un aspecto relevante del PK ligado a los bosques estuvo dado por la instauración de los enfoques cooperativos y del Mecanismo de Desarrollo Limpio (de aquí en adelante MDL). En tanto que el primero de ellos se limitó a la relación entre las Partes desarrolladas, el segundo abrió el juego a la posibilidad de llevar adelante proyectos de reducción de emisiones en los países en desarrollo. Mediante estos esquemas, el PK marcó el nacimiento de los mercados de carbono. El párrafo uno del artículo 6 estableció que todas las Partes incluidas en el Anexo 1 podían:

> "transferir a cualquiera otra de esas Partes o adquirir de ella, las unidades de reducción de emisiones resultantes de proyectos encaminados a reducir las emisiones antropógenas por las fuentes o incrementar la absorción antropógena por los sumideros de los gases de efecto invernadero en cualquier sector de la economía".

No obstante, a pesar de la capacidad de secuestro de carbono y su rol en materia de mitigación, la inclusión de los bosques en el PK fue compleja y resistida, sobre todo a partir de preocupaciones técnicas y políticas (Pistorius, 2012). Esta situación dificultó su integración en los enfoques cooperativos y en el MDL.

El período que se dio entre la COP6 y la COP10 estuvo fuertemente ligado a la elaboración de un conjunto de decisiones que permitieran la entrada en vigor del PK. La COP6 y 6.2[24] de la Haya y Bonn, respectivamente, tuvieron una fuerte presencia de los bosques. En las mismas estos fueron un punto relevante de la discusión política y técnica. Las discusiones de la Haya permiten observar algunos elementos importantes de las discusiones sobre el sector UTCUTS y los bosques en particular, tal como su creciente, pero hasta ese momento incipiente vinculación con la adaptación, el reconocimiento de una relevancia más allá del carbono y la necesaria articulación con otros acuerdos multilaterales ambientales. Como parte del documento que no alcanzó fuerza vinculante se pueden destacar:

- La posible inclusión de la forestación y la reforestación en el MDL, como parte de las actividades del sector UTCUTS.

[24] La falta de resultados de la COP6 de la Haya llevó a la secretaría a dar por terminada las negociaciones sin la adopción de decisiones. Las mismas luego fueron retomadas a principios del año siguiente en Bonn, en lo que se conoció como la COP 6.2.

- La exclusión de la prevención de la deforestación y de la degradación como proyectos generadores de créditos en el marco del MDL.
- El reconocimiento de que las actividades forestales se encuentran vinculadas a la adaptación y podrían clasificarse como proyectos prioritarios a ser financiados a fin "de hacer frente a la sequía, la desertificación y la protección de cuencas hidrográficas, la conservación de bosques, la regeneración de ecosistemas forestales nativos y la restauración de suelos salinizados".
- La inclusión de proyectos vinculados a la deforestación y la prevención de la degradación de la tierra como prioritarios en materia de adaptación para los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.
- El reconocimiento de que la contabilidad y las definiciones vinculadas a la forestación, reforestación y deforestación pueden tener modificaciones en sus definiciones.
- La necesidad de abordar adecuadamente las preocupaciones vinculadas a la no permanencia[25], los efectos sociales y ambientales, las fugas o desplazamientos[26], la adicionalidad[27] y la incertidumbre en las actividades vinculadas a los bosques.
- La necesidad de que los proyectos UTCUTS se den en conformidad con los objetivos de otros acuerdos multilaterales ambientales.

Como parte de los Acuerdos de Bonn se encomendó a SBSTA la elaboración de una decisión para ser adoptada en el próximo periodo de sesiones. Bonn brindó claridad sobre las actividades comprendidas en UTCUTS, entre las que se encontraron, adicionalmente a la forestación y reforestación, la gestión de los bosques, la gestión de tierras agrícolas, la gestión de pastizales y el restablecimiento de la vegetación. Pudiendo cada una de las Partes desarrolladas ejecutar una o la totalidad de estas medidas. Asimismo, se avanzó en lineamientos para la contabilización de las adiciones y sustracciones de carbono del sector.

[25] La permanencia se vincula a la existencia de riesgos de reversión. En REDD+ esto implica actividades humanas o fenómenos naturales futuros que pueden invertir las reducciones de las emisiones debidas a la deforestación, la degradación forestal, la gestión sostenible de los bosques, la conservación y los incrementos de las reservas forestales de carbono en tierras forestales.

[26] Las fugas o desplazamientos implican que los esfuerzos de reducción de emisiones en un sitio generan incremento de emisiones en sitios que no pertenecen al proyecto. El cambio de escala de proyecto a escala subnacional-nacional que implicó REDD+ en años posteriores trajo mayor seguridad al respecto, al contarse con Sistemas Nacionales de Monitoreo de Bosques que cuentan con un alcance superior al del propio proyecto.

[27] La adicionalidad hace referencia a la necesidad de que los resultados de las iniciativas generen un incremento en la reducción de emisiones o un aumento de las absorciones que no hubiese sucedido sin la implementación de dichas actividades, programas o proyectos.

Los Acuerdos de Marruecos también trajeron decisiones relativas a los bosques y al sector UTCUTS que luego fueron adoptados mediante la decisión 5/CMP.1 en Montreal. Entre las mismas se encontró la decisión 17/CP.7 donde quedó definida la forestación y la reforestación como las únicas actividades admisibles del sector en el MDL. Además, a partir de la decisión 11/CP.7 se encomendaron tareas técnicas a SBSTA y al IPCC y se realizó una propuesta de decisión de definiciones que luego fue aprobada por las Partes del PK en el anexo de la decisión 16/CMP.1. Dentro de estas se encontraron las definiciones de "bosque"[28], "forestación"[29], "reforestación"[30], "deforestación"[31], "restablecimiento de la vegetación"[32], "gestión de bosques"[33] y, "gestión de tierras agrícolas"[34].

Entre las tareas técnicas encomendadas a SBSTA se solicitó el estudio y la recomendación de decisiones para futuros períodos de sesiones sobre: la posible inclusión de las actividades de degradación y deforestación; el estudio de definiciones de bosques específicas para cada bioma y; la incorporación de la labor del IPCC sobre modalidades, normas y directrices para dichas actividades. Asimismo, se invitó al IPCC a realizar presentaciones que podrían ser adoptadas por la COP en próximos periodos de sesión, sobre: métodos para estimar, medir, vigilar y notificar las variaciones de carbono almacenado, las absorciones antropógenas por sumideros y las emisiones de gases por fuentes de las actividades de UTCUTS; un informe sobre buenas prácticas y gestión de incertidumbre vinculada a la medición, estimación, evaluación, vigilancia

[28] Por bosque se entiende toda "superficie mínima de tierras de entre 0,05 y 1,0 ha con una cubierta de copas (o una densidad de población equivalente) que excede del 10 al 30% y con árboles que pueden alcanzar una altura mínima de entre 2 y 5 m a su madurez in situ. Un bosque puede consistir en formaciones forestales densas, donde los árboles de diversas alturas y el sotobosque cubren una proporción considerable del terreno, o bien en una masa boscosa clara. Se consideran bosques también las masas forestales naturales y todas las plantaciones jóvenes que aún no han alcanzado una densidad de copas de entre el 10 y el 30% o una altura de los árboles de entre 2 y 5 m, así como las superficies que normalmente forman parte de la zona boscosa, pero carecen temporalmente de población forestal a consecuencia de la intervención humana, por ejemplo, de la explotación, o de causas naturales, pero que se espera vuelvan a convertirse en bosque".

[29] Por forestación se determina a toda "conversión, por actividad humana directa, de tierras que carecieron de bosque durante un período mínimo de 50 años en tierras forestales mediante plantación, siembra o fomento antropógeno de semilleros naturales".

[30] Por reforestación se establece a la "conversión por actividad humana directa de tierras no boscosas en tierras forestales mediante plantación, siembra o fomento antropógeno de semilleros naturales en terrenos donde antiguamente hubo bosques, pero que están actualmente deforestados".

[31] Por deforestación se entiende la "conversión por actividad humana directa de tierras boscosas en tierras no forestales".

[32] Por restablecimiento de la vegetación se comprende a la "actividad humana directa que tiene por objeto aumentar el carbono almacenado en determinados lugares mediante el establecimiento de vegetación en una superficie mínima de 0,05 ha y que no se ajusta a las definiciones de forestación y reforestación enunciadas".

[33] La gestión de bosques es todo aquel "sistema de prácticas para la administración y el uso de tierras forestales con el objeto de permitir que el bosque cumpla funciones ecológicas (incluida la diversidad biológica), económicas y sociales de manera sostenible".

[34] La gestión de tierras agrícolas es el "sistema de prácticas en tierras dedicadas a cultivos agrícolas y en tierras mantenidas en reserva o no utilizadas temporalmente para la producción agrícola".

y notificación de las variaciones; definiciones de "degradación" de bosques y "eliminación de la vegetación" y las opciones metodológicas para elaborar inventarios e informes sobre las emisiones de dichas actividades y; metodologías para que las variaciones de carbono de los sumideros debidas a la actividad humana se excluyan de las variaciones generadas indirectamente por la actividad humana y por efectos naturales.

Posteriormente, la COP de Milán, mediante el párrafo 2 de la decisión 19/CP.9, alentó a las partes a que utilicen las orientaciones del IPCC sobre buenas prácticas de UTCUTS en el diseño y ejecución de las actividades de proyectos de reforestación y forestación del MDL. Asimismo, dicha decisión incluyó un anexo con propuesta de definiciones relevantes para el sector, entre las que se incluyeron las definiciones de "reservorios de carbono"[35], "absorción neta de referencia de gases de efecto invernadero por los sumideros" y, "actividades de proyectos de forestación y reforestación en pequeña escala del MDL"[36].

A pesar de los avances en el proceso de negociación en aspectos como las definiciones y el uso de guías y directrices del IPCC, el abordaje de los bosques en el esquema del PK fue deficiente. La reducción de la deforestación, pese a ser la actividad más representativa en términos de emisiones, no fue incorporada. Además, las dificultades técnicas de las dos actividades admitidas en el MDL impidieron atraer un gran número de inversiones y las reducciones generadas por los proyectos fueron limitadas en relación con otros tipos de proyectos (Pistorius, 2012).

Precisamente, uno de los inconvenientes del PK en el sector forestal fue que a partir de su enfoque limitado no generó incentivos para que los países en desarrollo con grandes niveles de deforestación adoptaran mayores compromisos y tendieran a la reducción de esta (Santilli et al. 2005). La necesidad de mayor involucramiento de los países en desarrollo en la acción climática y la incorporación de las actividades forestales a partir de los incentivos llevaron a propuestas como la de Santilli et al (2005) a partir de la cual se planteó el concepto de “reducciones compensadas”. Mediante la misma se buscó crear un esquema por el cual se redujera la

[35] Dentro del sector UTCUTS se establece que dicha definición hace referencia a “la biomasa superficial, la biomasa subterránea, los detritos, la madera muerta y el carbono orgánico del suelo”.

[36] Las actividades de proyectos de forestación y reforestación en pequeña escala del MDL “son aquellas de las que cabe prever que darán lugar a una absorción antropógena neta de gases de efecto invernadero por los sumideros inferior a 8 kilotoneladas de CO2 por año y que son elaboradas o ejecutadas por las comunidades y personas de bajos ingresos que determina el Estado de acogida. Si una actividad de proyecto de forestación o reforestación en pequeña escala del MDL genera una absorción antropógena neta de gases de efecto invernadero por los sumideros superior a 8 kilotoneladas de CO2 por año, la absorción excedente no dará derecho a la expedición de RCEt o de RCEl”.

deforestación por debajo de los niveles históricos y se generaran incentivos a gran escala que involucren una participación amplia de los países en desarrollo.

Las reducciones compensadas supusieron una estrategia para distribuir de forma equitativa los costos y asignar beneficios por las reducciones en un momento donde aún no existía el esquema de los compromisos voluntarios de las NDC y donde el enfoque de bosques del PK se mostraba limitado. La propuesta de "reducciones compensadas" adoptaría en REDD+ el nombre de Pagos Por Resultados.

2.6 De RED a REDD+: Discusiones iniciales y primeros pasos del mecanismo

A mediados de 2005 el Gobierno de Papúa Nueva Guinea, a partir de un envío realizado conjuntamente con Costa Rica, solicitó añadir el ítem "Reducción de emisiones de la deforestación en los países en desarrollo: enfoques para estimular la acción" a la agenda provisional de la COP11. Este hecho marcó el nacimiento de RED. Entre los países que apoyaron la inclusión del ítem en la agenda se encontraron Bolivia, Chile, Congo, Costa Rica y Nicaragua. Conjuntamente con la solicitud de inclusión del ítem se incorporó una comunicación de Costa Rica y Papúa Nueva Guinea con reflexiones, posibles guías de acción y sugerencias para disparar las discusiones. Entre los elementos más relevantes de dicho envío se puede mencionar que las Partes:

- Llaman la atención sobre los elevados niveles de deforestación y emisiones de carbono resultantes y expresan que el objetivo del artículo 2 de la CMNUCC es más difícil y costoso de alcanzar a menos que los países en desarrollo contribuyan activamente a la reducción de emisiones, los cuales no pueden participar del PK con proyectos de reducción de emisiones por deforestación.
- Reconocen la importancia de los múltiples beneficios económicos, culturales y ecosistémicos provistos por los bosques. Pero mencionan que, a pesar de esta relevancia, sin incentivos económicos para mantener los bosques las comunidades y los gobiernos tienen pocas motivaciones para prevenir la deforestación.
- Destacan que en muchos países en desarrollo la deforestación se produce por intereses ajenos a dichos países.
- Expresan que las naciones en desarrollo pueden contribuir a la estabilidad climática si los marcos internacionales se modifican adecuadamente mediante un acceso justo y equitativo a los mercados de carbono.
- Sugieren dos opciones sobre las que seguir discutiendo para enfocar las emisiones por deforestación: bajo la CMNUCC o bajo el PK. Como parte de la primera se sugirió un protocolo voluntario con participación de países desarrollados y en desarrollo cuyas lecciones aprendidas pudieran ser luego incorporadas en futuros periodos de compromiso. Como parte de la segunda opción se sugirió la posibilidad de reabrir las discusiones y ampliar los Acuerdos de Marruecos que limitaron las actividades del sector bosques en el MDL a la forestación y reforestación.

- Propusieron a SBSTA deliberar sobre distintas opciones para reducir emisiones por deforestación. Asimismo, se le pidió discutir y analizar los distintos inconvenientes técnicos que limitaron la incorporación de la deforestación en el PK (la adicionalidad, las fugas, la permanencia y el monitoreo), para los cuales el cambio de una lógica de proyecto a una lógica de líneas de base nacionales podía ayudar. Para la permanencia se propuso un banco de carbono que acredite acciones tempranas y debite incumplimientos y mercados de seguros para abordar riesgos tales como incendios e inundaciones (CMNUCC, 2005a).

A partir de esta solicitud y comunicación de las mencionadas Partes el tópico ingresó como punto de la agenda en Montreal. En la COP11 se abrió un período para el envío de opiniones sobre RED, particularmente en cuestiones "científicas, técnicas y metodológicas pertinentes, y el intercambio de información y experiencias de interés, incluidas las políticas y los incentivos positivos" (CMNUCC, 2005b, párr. 2). Asimismo, se le pidió a SBSTA que examine dichas discusiones y a la Secretaría de la CMNUCC que organice un seminario y elabore un informe para ser analizado por SBSTA.

Participaron del primer seminario 25 Partes desarrolladas y 74 partes en desarrollo. Asimismo, asistieron 13 organizaciones intergubernamentales y 15 organizaciones no gubernamentales. Entre estas se puede mencionar a la Organización Internacional de las Maderas Tropicales, FAO, el Centro para la Investigación Internacional Forestal, el Foro de Naciones Unidas sobre Bosques, CDB, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, PNUMA y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. El seminario se articuló en tres ejes temáticos: Cuestiones científicas, socioeconómicas, técnicas y metodológicas; Políticas e incentivos positivos para reducir las emisiones derivadas de la deforestación en los países en desarrollo y; Determinación de los posibles vínculos entre las cuestiones científicas, socioeconómicas, técnicas y metodológicas y los enfoques de política y los incentivos positivos.

Entre los principales consensos alcanzados por los participantes durante el primer seminario se pueden destacar los siguientes:

- Existencia de tecnología y metodología lo suficientemente sólida como para estimar y vigilar las emisiones por deforestación. No obstante, su uso depende del fomento de la construcción de capacidades y de la disponibilidad de medios de implementación. Los

incentivos para la reducción de emisiones por deforestación pueden ser también un apoyo y un aliciente.

- RED no debe considerarse separado de otras cuestiones relacionadas al uso de la tierra.
- RED debe contribuir a la reducción de la pobreza, al buen gobierno y, estar articulado con los objetivos nacionales de desarrollo de las Partes.
- Los incentivos para RED no deben minar los esfuerzos de reducción de otros sectores y no se deben aplicar enfoques que socaven o limiten las políticas e incentivos nacionales.
- Las circunstancias nacionales son sumamente variables, por lo que se debe recurrir a enfoques flexibles.
- La reducción de emisiones por deforestación es multisectorial y multinivel.
- No existen soluciones aplicables universalmente, la deforestación se origina en una interacción compleja de causas directas e indirectas. En la misma inciden desde los mercados mundiales hasta los actores locales. Es necesario conocer los factores socioeconómicos que la generan, muchos de los cuales son ajenos al sector bosques.
- Los gobiernos nacionales son los que se encuentran en mejor situación para determinar los impulsores de la deforestación.
- Las dificultades financieras e institucionales suponen un problema a la hora de aplicar políticas. A la vez que no hay evaluaciones adecuadas de la eficiencia de estas.
- Los bosques brindan múltiples bienes y servicios que se deben tener en cuenta en RED, a la vez que son esenciales para múltiples comunidades locales. Los esfuerzos de RED no deben ir en detrimento de estas comunidades.
- Las compensaciones pueden ayudar a mejorar la conservación y la ordenación de los bosques.
- Se debe tener en cuenta una cesta flexible de opciones de financiamiento, basada en donaciones o el mercado, en la cual las Partes deben decidir cuál se ajusta mejor a sus necesidades. Dentro de las mismas las comunidades locales deberían participar activamente, estando el financiamiento dirigido a las comunidades, especialmente a las que se dedican a la gestión comunitaria de los bosques (CMNUCC, 2006b; CMNUCC, 2007c).

A partir de los resultados del primer taller, SBSTA solicitó la organización de un segundo seminario, entre otras cosas para continuar con las discusiones respecto a las propuestas de enfoques realizados por las partes (Brasil, entre otros) para la elaboración de un acuerdo

internacional para la reducción de emisiones por deforestación en el marco de la CMNUCC. Adicionalmente, como cuestiones de interés para seguir trabajando se mencionó la determinación en la forma que los enfoques propuestos se podrían ajustar a las circunstancias nacionales, la determinación de la forma en la que se lograrían las reducciones de las emisiones, las posibles fuentes de financiación y, las metodologías e instrumentos necesarios (CMNUCC, 2006b). El fomento de capacidades y la determinación de terminologías apropiadas aparecieron como otros elementos relevantes del primer taller.

Previo al segundo taller SBSTA realizó un nuevo pedido a las Partes para que envíen opiniones sobre enfoques de política e incentivos en curso y potenciales; los requisitos técnicos y metodológicos para su implementación; la evaluación y fiabilidad de los resultados y mejoras y; la mejora de los conocimientos sobre reducción de emisiones por deforestación en los países en desarrollo. También se invitó a considerar las disposiciones de otras convenciones y acuerdos multilaterales ambientales pertinentes (CMNUCC, 2007a).

Dentro de este segundo seminario los puntos de acuerdo entre las Partes giraron en torno a la urgencia de adoptar medidas, por ejemplo mediante proyectos piloto y trabajando guiados por OIG como FAO o el BM; la necesidad de fortalecer instituciones y capacidad en los países en desarrollo para que puedan estar en condiciones de participar de cualquier arreglo internacional; el reconocimiento de que no se insertarían estas actividades en el MDL (al menos en su primer período de implementación), por lo que el financiamiento debía obtenerse de fondos voluntarios o fondos ya existentes no basados en mecanismos de mercado; la necesidad de que los incentivos tengan en cuenta las circunstancias nacionales y se cuente con financiamiento adicional, previsible y sostenible para los mismos y; la importancia de la participación activa del sector privado mediante incentivos u otros medios. Asimismo, se mencionaron los principios que guiarían RED: robustez, exhaustividad espacial y temporal, eficiencia e idoneidad, sostenibilidad, CBDR, soberanía, equidad y justicia (CMNUCC, 2007c). Este último aspecto es relevante, en tanto las creencias sobre principios fueron una guía constante para las discusiones, vislumbrables en principios que guían al régimen climático, donde REDD+ no fue una excepción, influyendo en las decisiones y comportamiento de los países.

Las principales divergencias entre las Partes estuvieron dadas principalmente por las opciones de financiación. Entre las mismas se puede mencionar el uso o no por parte de los países desarrollados de los créditos generados por RED; la posible utilización de mecanismos de mercado para proporcionar incentivos y su capacidad para brindar financiamiento real y

sostenible y; la posible inclusión a futuro de compensaciones por la conservación y estabilización de las reservas de carbono forestales. Asimismo, como puntos a seguir trabajando se determinaron: las metodologías para estimación, vigilancia y verificación; la inclusión de GEI distintos al carbono; las líneas de referencia[37]; la escala de ejecución de los proyectos[38]; las definiciones[39]; la inclusión de emisiones derivadas de la degradación; la permanencia y las fugas (CMNUCC, 2007c).

La inclusión de las emisiones por degradación de bosques es un aspecto sumamente relevante, porque implicó el pasaje de RED a REDD. Si bien en el primer seminario la misma fue mencionada como una actividad relevante por los participantes, en esta ocasión "hubo un consenso general en que la degradación de los bosques debía considerarse junto con la deforestación" (párr. 66). Entre los beneficios de la inclusión de dicha actividad se mencionó la posibilidad de ampliar la participación de las Partes en el mecanismo, la relevancia de abordar la conversión de bosques primarios en secundarios o plantaciones y, la importancia de no crear incentivos perversos que lleven la degradación justo por encima del umbral de deforestación para obtener el incentivo del mecanismo y a la vez el beneficio económico de la transformación parcial del suelo. No obstante, su posible inclusión tuvo reparos de algunos participantes en aspectos técnicos vinculados a las definiciones, metodologías y a su posible monitoreo, dada su mayor complejidad en comparación con la deforestación. La propuesta de inclusión de la degradación al mecanismo estuvo apoyada entre otros actores por Papúa Nueva Guinea, en representación de la Coalición de Naciones con Bosques Tropicales y de la República Centroafricana en representación de varios países de la Cuenca del Congo (CMNUCC, 2007c).

Otros dos ejes que resulta necesario abordar, en tanto muestran las discusiones que entrecruzaron a REDD+ se vinculan a las fuentes de financiamiento y la inclusión de incentivos para actividades de conservación e incremento de los stocks forestales de carbono. Respecto al financiamiento, las discusiones se focalizaron entre los actores que promovían el uso de los mecanismos de mercado y los créditos por parte de los países desarrollados y quienes no estaban de acuerdo con el uso de los créditos por parte de los desarrollados y promovían el uso de instrumentos financieros no basados en el mercado. Quienes promovían los enfoques de

[37] Algunas de las discusiones sobre este punto giraron en torno al posible uso de líneas de referencias históricas o establecidas a partir de proyecciones de emisiones.
[38] Las principales discusiones se concentraron en los beneficios o inconvenientes del uso de una escala nacional o una escala de proyecto (como sucedió en el PK y MDL con las actividades de forestación y reforestación).
[39] Al respecto, las principales discusiones giraron en torno al uso de definiciones (bosques, deforestación, por ej.) universales o adaptadas por los propios países.

mercado planteaban que estos permitirían sostener el financiamiento en el largo plazo, resultarían más atractivos para los inversores, facilitarían la participación del sector privado, no competirían con otras prioridades de las agendas gubernamentales nacionales por los mismos recursos y, exigían esquemas sólidos de contabilidad que elevarían el valor de los créditos de carbono. El segundo grupo consideraba que los enfoques no basados en el mercado eran preferibles porque no tendían a devaluar el precio del carbono existente, no desviaban recursos de otras actividades como energía y transporte al sector forestal, no suponían reabrir el Acuerdo de Marruecos y, desalentaban que los desarrollados aumenten su ambición mediante el uso de créditos de carbono (CMNUCC, 2007c, párr. 77,78 y 79).

Las discusiones respecto al financiamiento fueron profundas. Inicialmente algunas de las propuestas que rodearon al mecanismo lo vislumbraron como una herramienta para potenciar el involucramiento del sector privado a partir de lógicas de mercado (Santilli, 2005; Fletcher, Dressler, Buscher y Anderson, 2016; Angelsen et al. 2017). No obstante, como sostiene Angelsen (et al., 2017) REDD+ nunca se materializó como un instrumento de mercado. Esto se debe a que los mercados voluntarios se mantuvieron como fuente de financiamiento a pequeña escala y sobre todo en iniciativas subnacionales. Los proyectos REDD+ se financiaron principalmente por donantes multilaterales y bilaterales como el BM, ONU-REDD y la Agencia Noruega para Cooperación al Desarrollo, los cuales representaron el 90% del financiamiento para REDD+ en el período 2006-2014 (Angelsen, et al. 2017; Norman y Nakhooda, 2015). La falta de cristalización de REDD+ como un mecanismo que encuentre en el mercado un mayor porcentaje de su financiamiento se produjo principalmente por las dificultades para cerrar el artículo 6 del AP y los posicionamientos de distintas Partes de la CMNUCC.

Por otro lado, en este segundo seminario emergieron las discusiones que luego aportarían el "plus" o "+" a REDD. Las mismas se potenciaron mediante la aparición de actores que pedían incentivos a cambio de actividades de conservación e incremento de stock de carbono. Estos sostuvieron que un enfoque limitado a incentivos contra la deforestación solo sería apto para países con altos niveles de pérdida de bosques, dejando de lado a aquellos países que se encontraban desarrollando esfuerzos para aumentar las reservas de carbono forestal. Asimismo, entendían que la conservación de bosques suponía un seguro contra la deforestación, en tanto que los beneficios por deforestación evitada solo implicaban aplazar la misma para un momento posterior (CMNUCC, 2007c, párr. 82). Detrás de esta propuesta se encontraron algunos grandes países en desarrollo, como India con su propuesta de "conservación compensada" (CMNUCC, 2007a, 2007c). A la que luego se le sumaría China (Pistorius, 2012).

Como resultado del trabajo de estos primeros años se llegó a la decisión 2/CP.13 sobre reducción de emisiones derivadas de deforestación en los países en desarrollo en el marco del Plan de Acción de Bali. La misma alentó a las Partes a: fortalecer y apoyar las actividades REDD en curso; apoyar mediante construcción de capacidad, financiamiento y asistencia técnica y tecnológica el mecanismo y; emprender actividades de demostración. Además, por el párr. 7 se pidió a SBSTA que lleve adelante un "programa de trabajo sobre metodologías relativas a enfoques de política e incentivos encaminados a reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo".

Otro punto importante de la COP de Bali respecto a REDD estuvo dado por el hecho de que como parte del proceso global de cooperación a largo plazo que instauró la decisión 1/CP.13 se incluyeron los aspectos relativos a las actividades plus de REDD, concretamente se mencionó la necesidad de incluir un examen más a fondo de los:

> "enfoques de política e incentivos positivos para las cuestiones relativas a la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo; y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo" (párr. 1).

Asimismo, se incluyó un anexo a la decisión 2/CP.13 que pretendió orientar las actividades de demostración o piloto a desarrollarse durante los primeros años. Entre los aspectos más relevantes de la misma se incluyó la necesidad de aprobación del país de acogida de dicha actividad, la necesidad de generar resultados demostrables, transparentes y verificables, la importancia del uso de un punto de referencia de emisiones históricas y, la necesidad de tener en cuenta el trabajo de otros espacios de gobernanza en materia de bosques como el Foro de Naciones Unidas sobre Bosques, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la CDB. Este anexo, permite ver la evolución en las discusiones de elementos como los puntos de referencia y el alcance o enfoque territorial del futuro mecanismo. En este último punto se mencionó que los enfoques subnacionales son admisibles en tanto constituyan un paso previo hacia los enfoques, niveles de referencia y estimaciones de carácter nacional. La aparición de discusiones relativas a otros arreglos o regímenes vinculados a los bosques y, la contemplación de sus propios procesos e ítems de agenda muestra asimismo el ya mencionado carácter complejo del régimen forestal y las limitaciones del régimen climático a la hora de discutir aspectos que desbordan elementos clásicos de discusión en su interior, como la mitigación y la adaptación. De esta forma, la aparición de discusiones relativas a los

beneficios diferentes al carbono, como puede ser la biodiversidad supone llevar al régimen climático a un límite en cuanto a sus reglas y normas.

La promoción de la adopción de decisiones urgentes y de proyectos piloto o de demostración, sumado a los consensos en los debates respecto a la necesidad de que OIG como FAO o el BM apoyen a las Partes en desarrolló llevó al nacimiento de FCPF y ONU-REDD. El primero bajo guía del BM y el segundo bajo FAO, PNUD y PNUMA. La emergencia de actores como FCPF supone un ejemplo del surgimiento de la gobernanza privada en torno al mecanismo. Si bien la mayoría de ellos con participación del sector estatal, en muchos casos con capacidad de diseñar directrices y guías de acción en el marco del mecanismo, en un momento donde REDD+ aún no se había consolidado ni tenía la estructura que luego de Cancún le darían las Partes de la CMNUCC.

La COP de Copenhague si bien no tuvo el éxito esperado, implicó la adopción de algunas decisiones relevantes para REDD. Al respecto se destacó la decisión 4/CP.15 que pidió a los países en desarrollo que:

> "a) determinen los factores indirectos de la deforestación y la degradación de los bosques que generen emisiones, así como los medios para erradicarlos; b) determinen las actividades que, dentro del país, generen una reducción de las emisiones y un aumento de la absorción, y la estabilización de las reservas forestales de carbono; c) utilicen la orientación y las directrices más recientes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático que haya aprobado o alentado la Conferencia de las Partes, según corresponda, como base para estimar las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógenas por los sumideros de gases de efecto invernadero relacionadas con los bosques, las reservas forestales de carbono y los cambios en las zonas forestales; d) Establezcan, de acuerdo con sus circunstancias y capacidades nacionales, sistemas de vigilancia de los bosques nacionales que sean robustos y transparentes y, cuando sea el caso, sistemas subnacionales en el marco de los sistemas de vigilancia nacionales" (4/CP.15, párr. 1).

La decisión también alentó a que los países elaboren orientaciones para una participación efectiva de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la vigilancia y notificación y, a las Partes desarrolladas y a las organizaciones internacionales a apoyar la construcción de capacidades en los países en desarrollo (párr. 4 y 5).

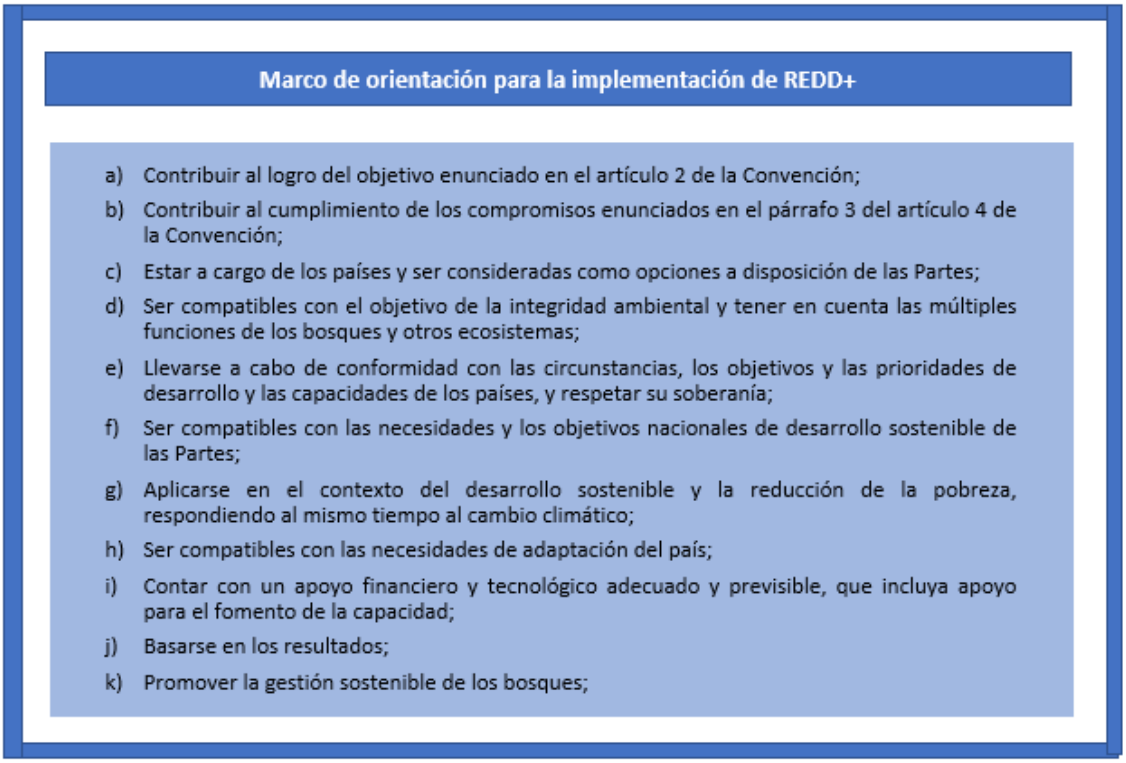
Los Acuerdos de Copenhague si bien no tuvieron carácter vinculante para todas las Partes, no fueron firmados ni por Argentina ni por Bolivia, contenían disposiciones relevantes en materia de REDD plus. Como parte de los mismos se decidió establecer un mecanismo que incluya las actividades REDD+ para movilizar los recursos financieros a los países en desarrollo; se adoptó el uso de una canasta de opciones de financiamiento, incluidos los mercados; se prometió un mayor, nuevo, adicional, previsible, accesible y adecuado nivel de financiamiento para el apoyo de distintas actividades entre las que se encontraba REDD+ y; se decidió crear el Fondo Verde de Copenhague para el Clima para promover distintas iniciativas, entre ellas REDD+ (Decisión 2/CP.15). El compromiso de financiamiento nuevo y adicional suponía que los países desarrollados llevarían el financiamiento para adaptación y mitigación climática a 100.000 millones de dólares para 2020 a partir de múltiples fuentes de financiamiento: públicas, privadas, bilaterales, multilaterales, entre otras. Este volumen de financiamiento, parte del cual se hubiera direccionado hacia el mecanismo, nunca alcanzó los volúmenes prometidos[40].

[40] Los años de mayor volumen, 2017 y 2018, se situaron en torno a los 36.6 billones de dólares (CMNUCC, 2022). Esto es particularmente preocupante para los países en desarrollo y forma parte de sus reclamos históricos en el proceso de negociación. A modo de ejemplo puede decirse que el financiamiento disponible para la implementación de los planes y estrategias de adaptación es insuficiente y se estima entre 10 y 18 veces inferior a las necesidades de los países en desarrollo. Se espera que en ausencia de medidas urgentes esta brecha se incremente. De hecho, las necesidades de adaptación para 2030 se ubicarán en torno a los 387 mil millones de dólares por año, número que crecerá aún más en 2050 (PNUMA, 2023).

2.7 De Cancún a París: enfoque, pilares y consolidación de los arreglos de gobernanza para REDD+

Las mencionadas discusiones fueron dando forma a elementos relevantes del mecanismo vinculados a los principios rectores, las actividades admisibles, el enfoque nacional, la compatibilidad con la adaptación, los beneficios no carbónicos de los bosques y la importancia de fortalecer la construcción de capacidades, las tecnologías y el financiamiento para la implementación de REDD+ en los países en desarrollo.

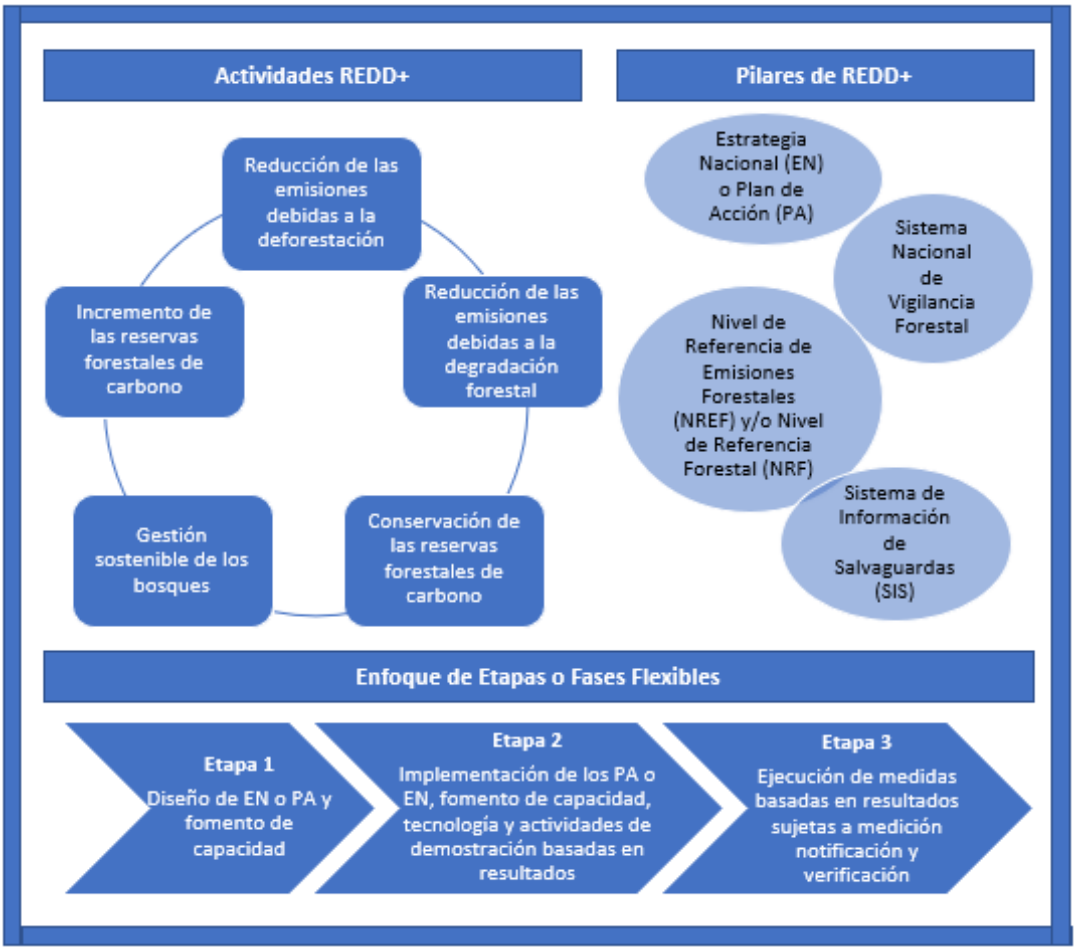
Tabla 4: Orientaciones para la implementación de REDD+



Fuente: Elaboración propia en base a decisión 1/CP.16, apén. I, párr. 1

A partir de esta base los Acuerdos de Cancún definieron en 2010, como parte del capítulo 3 sobre Intensificación de la labor relativa a la mitigación, un robusto marco de decisiones sobre REDD+. Dicho marco estableció definitivamente las cinco actividades elegibles, determinó el enfoque de etapas o fases flexibles para los países que participaran del mecanismo y definió los cuatro pilares que debían ser construidos por los países participantes (Figura 6).

Figura 6: REDD+ en los Acuerdos de Cancún



Fuente: Elaboración propia en base a Decisión 1/CP.16

Como parte de la decisión 1/CP.16 se alentó a las Partes a que adopten de acuerdo con sus capacidades y circunstancias nacionales medidas relativas a:

> "a) la reducción de las emisiones debidas a la deforestación; b) la reducción de las emisiones debidas a la degradación forestal; c) la conservación de las reservas forestales de carbono; d) la gestión sostenible de los bosques; e) el incremento de las reservas forestales de carbono" (párr. 70).

Es necesario resaltar que los países participantes tienen libertad de elegir con cual o cuales de las actividades elegibles participar del mecanismo. No obstante, las distintas actividades suponen diferentes niveles de complejidad a la hora de construir los pilares de REDD+. La flexibilidad en las actividades aplica también al alcance geográfico que las mismas tengan al interior de los países. Los mismos pueden centrarse en una región particular, tal fue el caso de Brasil, limitándose inicialmente a la reducción de la deforestación en la Amazonia. Estas

decisiones obedecen asimismo a los medios de implementación de los que disponen los Estados y al apoyo recibido de los países desarrollados. Un despliegue nacional de las medidas implica mayores recursos y esfuerzos de coordinación multinivel, multiactorales y multisectoriales (González, 2018c). Como parte de este despliegue podría ser necesaria una mayor articulación del mecanismo con los marcos normativos domésticos, una transversalización con los instrumentos de planificación política nacionales y, la construcción de estructuras de gobernanza para atender los esfuerzos de coordinación.

En adición a la determinación de las medidas, la decisión 1/CP.16 pidió a las Partes que participen del mecanismo la elaboración de los pilares de REDD+. Dichos pilares están conformados por:

- Un Plan de Acción o Estrategia Nacional (de aquí en adelante PA/EN).
- Un Sistema de Información sobre el abordaje y respeto de las Salvaguardas (de aquí en adelante SIS).
- Un Nivel Nacional de Referencia de Emisiones Forestales (de aquí en adelante NREF), aceptándose de forma provisional la adopción de NREF de escala subnacional. Pudiendo construirse el primero a partir de la combinación de los niveles subnacionales.
- Un Sistema Nacional de Monitoreo Forestal (de aquí en adelante SNMB) que sea robusto y transparente, con la posibilidad de desarrollar provisionalmente sistemas subnacionales. En este último caso, con la inclusión de la vigilancia y notificación del desplazamiento de las emisiones a nivel nacional y la notificación de cómo se aborda este desplazamiento y los medios para integrar los sistemas subnacionales en uno nacional (párr. 71).

Las EN suponen el principal instrumento de política pública nacional en materia de REDD+. En Cancún se solicitó a las Partes que en el desarrollo e implementación de estas se aborden entre otros aspectos 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 salvaguardias (…) asegurando la participación plena y efectiva de los interesados, como los pueblos indígenas y las comunidades locales" (párr. 72).

Las Partes no generaron esquemas modelo o metodologías adicionales para el armado de las EN. Por lo que, en este sentido, los países participantes del mecanismo poseen flexibilidad para

su diseño y contenidos. Esto obedece a distintos motivos entre los que se encuentran los puntos de acuerdo y desacuerdo respecto al mecanismo mencionados en el apartado previo y, su orientación hacia países en desarrollo que tienen menores capacidades y mayores disparidades sociales, geográficas, económicas y culturales. Adicionalmente, la multiplicidad de impulsores de deforestación y degradación y posibles arreglos institucionales para la gestión adecuada de los bosques es dispar entre los países, por lo que un modelo único para todos los participantes no puede ser aplicable a REDD+. El seguimiento de una metodología única para diseñar las EN no hubiera contribuido a la conexión con intereses y objetivos nacionales, así como a la integración del mecanismo en estrategias nacionales o marcos más amplios de acción (González, 2018c).

A partir de ello, las EN adoptaron diversas formas entre las que se puede 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, 2015a). Esto es asimismo observable en su contenido, extensión, co-beneficios e incluso distintos énfasis en los componentes de mitigación y adaptación (González, 2021, 2023). A su vez, la articulación con otros instrumentos nacionales e internacionales relacionados con REDD+, como ser las iniciativas de la CDB, es variable. De hecho, en Sudamérica se encuentran actores que desarrollaron EN enfocados solo en la dimensión climática, y sobre todo de mitigación, y otros (Colombia, por ejemplo) donde la biodiversidad ocupó un rol central y comparable al del cambio climático (González, 2023). Estos distintos enfoques se mueven asimismo dentro de las limitaciones de los regímenes. De este modo la separación entre una estrategia REDD+ enfocada a clima y una estrategia de biodiversidad refleja la estructura diferenciada de regímenes y la construcción de reglas y normas que giran en el caso de la CMNUCC en torno al clima y, hasta los últimos años, sobre todo en la mitigación. El mencionado ejemplo de Colombia desborda las propias limitaciones construidas al interior del régimen climático al elevar la relevancia de la biodiversidad en su estrategia REDD+.

A pesar de su flexibilidad, del párrafo 72 de la decisión 1/CP.19 se deja entrever que las EN requieren contemplar aspectos relativos a los intereses, los arreglos de gobernanza, la diversidad biológica (como parte de las salvaguardas) y la participación de los actores e incluso las ideas o cosmovisiones, por ejemplo, a partir de la participación de los pueblos indígenas.

No existe ningún requisito que obligue a efectuar una evaluación técnica ni a obtener ningún tipo de aprobación de la CMNUCC para las EN. No obstante, existen programas de soporte que ofrecen financiamiento ex ante, como ONU-REDD y FCPF y realizan mediante distintos instrumentos evaluaciones técnicas de las mismas, en lo que supone otro ejemplo del peso de estos actores en el entramado de gobernanza del mecanismo (González, 2018c).

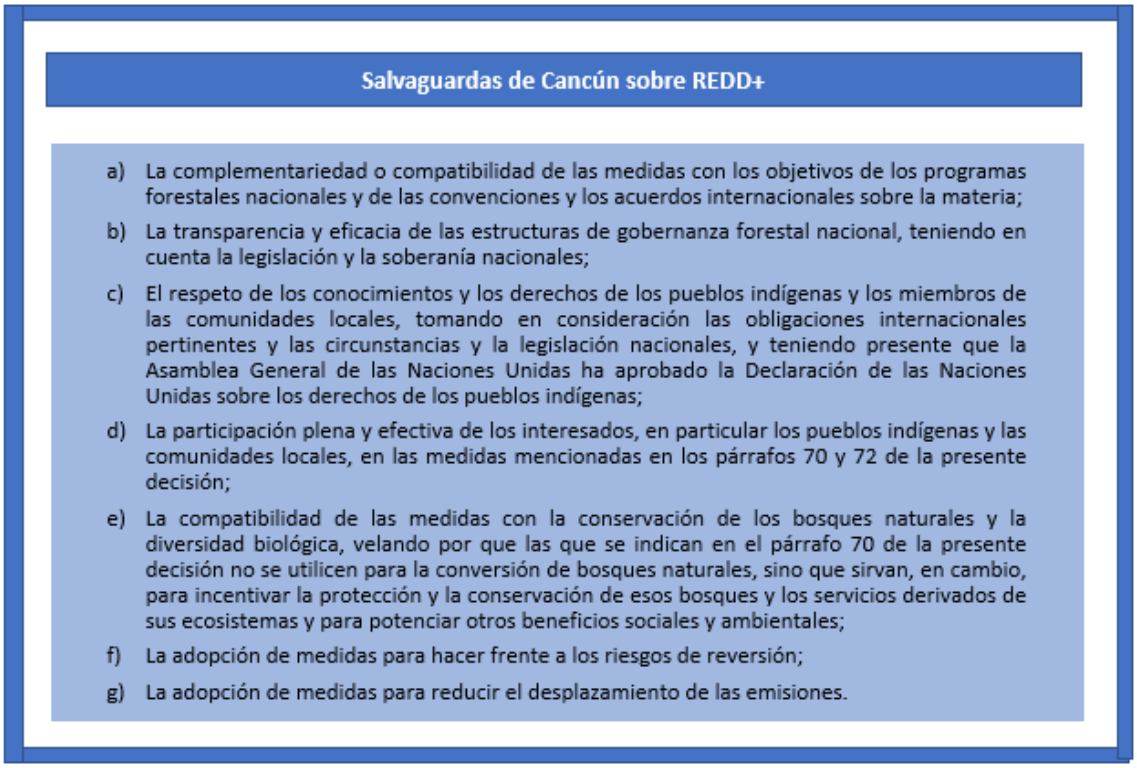
Cancún definió al SIS como otro elemento clave de REDD+. Su establecimiento fue relevante para muchas de las dudas que surgieron en los primeros años respecto al mecanismo y a las actividades de demostración desarrolladas hasta ese momento. Al respecto, diversas ONG, comunidades locales y académicos habían mostrado reparos sobre los riesgos que podía tener la implementación del mecanismo para la biodiversidad, las comunidades y la conservación en aspectos como: la especulación sobre la propiedad y precio de las tierras, la exclusión de los pueblos indígenas de las distintas fases del mecanismo, la sustitución de bosques nativos por plantaciones industriales, la introducción de especies exóticas de flora, el desplazamiento de la deforestación y degradación hacia otras regiones y, la falta de sostenibilidad en el desarrollo de las actividades (González, 2018c). La implementación de programas piloto del mecanismo sin salvaguardas ni EN o PA había generado experiencias negativas en los países en desarrollo. En algunos casos se pusieron a disposición fondos para el manejo sostenible de los bosques que supusieron una continuación de la explotación forestal y las prácticas de tala selectivas (Lang, 2014). En otros casos se reemplazaron los bosques nativos por especies exóticas con mayor rendimiento en términos de acumulación de carbono, pero con graves riesgos para la biodiversidad (Carrere, 2011). Asimismo, ONG y comunidades indígenas criticaron el mecanismo, en tanto entendían que promovía la "piratería de carbono" y no los derechos de los pueblos y el manejo comunitario del bosque (Espinoza y Feather, 2011).

A partir de lo mencionado se llegó a Cancún con reclamos de un mecanismo que estuviera más comprometido con la disminución de la pobreza, los medios de vida locales, la conservación de la biodiversidad y el empoderamiento de las comunidades indígenas y locales (Espinoza y Feather 2011). Los aspectos vinculados a la participación fueron uno de los principales reclamos, cuestionándose el enfoque estrictamente Estatal que REDD+ había asumido hasta el momento, el poco énfasis puesto en los intereses de las comunidades locales e indígenas y, la necesidad de que el financiamiento para REDD+ llegue a dichas comunidades (Agrawal, 2010).

Las mencionadas críticas y cuestionamientos llevaron a la adopción del SIS. Como muestra la Figura 7, entre las salvaguardas se consideran aspectos relativos a la compatibilidad de REDD+

con otros arreglos nacionales y regímenes internacionales no climáticos; la transparencia y la gobernanza; el respeto y participación de las comunidades indígenas; la potenciación de los beneficios sociales, ambientales y biológicos y; la evitación de riesgos de reversión y de desplazamiento de emisiones.

Figura 7: Salvaguardas de Cancún sobre REDD+



Fuente: Elaboración propia en base a decisión 1/CP.16, apén. I, párr. 2

Otro elemento importante de la decisión 1/CP.16 estuvo dado por la confirmación del enfoque por fases flexibles (Figura 6) como el camino a seguir en el diseño, implementación, monitoreo y pagos por resultados en materia de REDD+. Al respecto, el párr. 73 estableció que las medidas:

> "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".

Es necesario destacar que el enfoque de fases flexibles no estuvo libre de discusiones y generó inconvenientes en casos como el de Perú, donde muchos actores no fueron convocados y se denunció que la fase de preparación fue salteada, pasando directamente a la implementación o PPR (Espinoza y Feather 2011). La flexibilidad llevó a escenarios en donde la implementación y la búsqueda de PPR se produjo sin la elaboración de la totalidad de los pilares del Cancún.

Respecto al financiamiento y a los medios de implementación, se pidió a los países desarrollados que apoyen bilateral o multilateralmente el diseño, implementación, demostración y PPR. Se puede destacar que los Acuerdos de Cancún encomendaron a dos órganos subsidiarios continuar con los trabajos en la materia. Al Grupo de Trabajo Ad-hoc sobre Cooperación a Largo Plazo se le solicitó estudiar opciones de financiación para la aplicación de las medidas basadas en resultados (Decisión 1/CP.16, párr. 77) y a SBSTA el desarrollo de un programa de trabajo sobre enfoques de política e incentivos para REDD+. En este último caso para identificar las actividades de UTCUTS, en particular las vinculadas a factores directos e indirectos de la deforestación y degradación y determinar los problemas metodológicos vinculados a la estimación de las emisiones y absorciones, así como su contribución a la mitigación. Asimismo, se le pidió elaborar modalidades para medir, notificar y verificar las emisiones y absorciones, así como las variaciones propias de la implementación de las actividades REDD+ (Decisión 1/CP.16, párr. 75; Decisión 1/CP.16, apen. II, párr. a y c).

La labor sobre financiación del Grupo de Trabajo Ad-hoc sobre Cooperación a Largo Plazo comenzó a vislumbrarse en la COP de Durban, donde mediante la decisión 2/CP.17 se: acordó que independientemente de la fuente o tipo de financiamiento las actividades debían cumplir con las disposiciones adoptadas en Cancún; se convino que el financiamiento para los PPR debía ser nuevo y adicional y podría provenir de una diversidad de fuentes públicas, privadas, bilaterales, multilaterales y alternativas; se recordó que para acceder a los PPR las actividades debían ser medidas, notificadas y verificadas; se consideró la posible elaboración de enfoques de mercado para apoyar las actividades de PPR y; se destacó la posibilidad de que las Partes puedan desarrollar enfoques no basados en el mercado, como el enfoque propuesto por Bolivia, en tanto respalden y fortalezcan la gobernanza, las salvaguardas y las múltiples funciones de los bosques. Asimismo, la decisión 2/CP.17 invitó a las partes a enviar una nueva ronda de opiniones, en este caso sobre modalidades y procedimientos para financiamiento de las medidas

basadas en PPR y pidió a la secretaría recopilarlas en un documento y organizar un taller. Adicionalmente, dicha decisión estableció los Anexos Técnicos sobre REDD+ como parte de los Informes Bienales de Actualización[41].

Los enfoques no basados en el mercado, como los enfoques alternativos de política dentro de los que se encontró la propuesta boliviana, atravesaron al igual que REDD+ distintas discusiones relativas al financiamiento, metodologías y definición. Las discusiones relativas a la provisión de financiamiento de REDD+ y a los enfoques alternativos sostenidas en 2015 sirven para ejemplificar las discusiones en torno a la definición de los enfoques de no mercado. Para dicho debate, las Partes:

> "acordaron que los enfoques alternativos podrían considerarse enfoques holísticos basados en las sinergias y complementariedades de los beneficios creados por los bosques, incluyendo la mitigación y la adaptación, que consideran el aspecto multifuncional de los bosques. En comparación con el programa REDD plus que se centra más en la mitigación de las emisiones de carbono y tiene en cuenta los beneficios no relacionados con el carbono, algunos participantes consideraron a los enfoques alternativos para lograr objetivos tanto de mitigación como de adaptación con apoyo financiero ex ante, lo que conduce a lograr los objetivos de la Convención" (CMNUCC, 2015 párr. 38).

La COP de Durban trajo consigo la adopción de nuevas decisiones respecto al SIS y los NREF. De los elementos vinculados al SIS se estableció que el mismo debe apoyar las EN o PA y considerarse en todas las fases de aplicación. Asimismo, deben; seguir el marco de orientaciones para REDD+ (Tabla 4); proporcionar información transparente, coherente y accesible y, actualizarla regularmente; permitir mejoras a lo largo del tiempo; proporcionar información sobre la forma en la que se abordan todas las salvaguardas; estar a cargo de los países y; aplicarse a nivel nacional. Como vehículo para alcanzar lo mencionado se establecieron los Resúmenes de Información de Salvaguardas, los cuales deben incluirse en las Comunicaciones Nacionales (decisión 12/CP.17). La periodicidad debe ser compatible con la periodicidad de presentación de las Comunicaciones Nacionales (cuatro años para los países en desarrollo), pudiéndose presentarse también a través del sitio web de la CMNUCC (12/CP.19)

[41] Los Informes Bienales de Actualización (BUR) fueron establecidos como requisitos para las Partes en desarrollo a partir de la COP17 de Durban.

Respecto a los NREF se convino que suponen la herramienta para evaluar el desempeño en las actividades REDD+ elegidas y se deben expresar en toneladas de CO2 eq por año. Asimismo, se decidió que deben mantener la coherencia con las emisiones y absorciones de los Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero y que puede ser útil la adopción de enfoques escalonados en los cuales se vayan mejorando los datos, metodologías o ampliando reservorios y, que los mismos pueden adoptar un enfoque provisorio subnacional. Adicionalmente, se adoptó un anexo con las directrices para la presentación de la información de los NREF[42] (decisión 12/CP.17). Los mismos deben ser evaluados técnicamente, como parte de lo cual se aprobaron directrices y procedimientos[43] (decisión 13/CP.19).

Las decisiones de Durban relativas a REDD+ encontraron también eco en la decisión 3/CP.17 vinculada a la puesta en marcha del FVC, donde se determinó que las actividades REDD+ se encuentran dentro de las actividades de mitigación admisibles a ser financiadas.

Los aspectos relativos al financiamiento y los PPR volvieron a emerger como relevantes en Doha. Dicha COP dejó como aspecto relevante un programa de trabajo sobre financiación basada en resultados para aumentar la escala y eficacia del financiamiento para REDD+. Para ello, el programa examinó a partir de dos talleres los medios correspondientes a los PPR, los medios para incentivar los beneficios no relacionados con el carbono y los medios para mejorar la coordinación de los PPR. Adicionalmente, por la decisión 1/CP.18 se pidió a SBSTA y al Órgano Subsidiario de Ejecución que estudie posibles arreglos institucionales o alternativas para la gobernanza de REDD+ y el envío de opiniones a las Partes sobre posibles funciones, modalidades y procedimientos para esta estructura. Asimismo, pidió a SBSTA examinar el posible desarrollo de los enfoques no basados en el mercado de la decisión 2/CP.17.

El marco de Varsovia para REDD+ supuso un punto álgido en la consolidación del mecanismo, prácticamente a la altura de Cancún. De hecho, en Varsovia el 25% de las decisiones (7 de 28) de la Conferencia de las Partes estuvieron directamente vinculadas con el mecanismo e

[42] Como parte de esta se destaca el uso de orientaciones y directrices recientes del IPCC, la inclusión de los reservorios, gases y actividades incorporadas, la justificación de las emisiones y la definición de bosque utilizada para la elaboración del NREF, así como la explicación en caso de no ser la misma que la utilizada en los inventarios o en los informes presentados a otras OI. Para obtener información adicional sobre las directrices de presentación de los NREF se recomienda revisar la decisión 12/CP.17, accesible mediante el sitio web de la CMNUCC.

[43] Como parte de las directrices y procedimientos de evaluación técnica de los NREF se establecieron los objetivos, alcances, procedimientos, composición del equipo evaluador y plazos para los evaluadores y para las Partes. Para más información se recomienda consultar el anexo de la decisión 13/CP.19, accesible en el sitio web de la CMNUCC.

incluyeron decisiones sobre sus pilares, los impulsores de la deforestación, el financiamiento y la presentación y evaluación de la información.

En la decisión 9/CP.19 se reafirmó la diversidad de fuentes de financiamiento de la decisión 2/CP.17 y se alentó a las entidades que financien las actividades a canalizar colectivamente los PPR teniendo en cuenta los distintos enfoques de política (incluyendo los enfoques alternativos) y a que cuando proporcionen financiamiento apliquen orientaciones metodológicas que sean coherentes con las decisiones sobre REDD+. Además, se estableció un Hub en la plataforma web de la CMNUCC para publicar los resultados de las Partes, incluyendo los pagos, la entidad pagadora y los pilares de REDD+, entre otros elementos.

La decisión 10/CP.19 avanzó sobre las discusiones relativas a la gobernanza, coordinación y arreglos institucionales de REDD+. La misma solicitó a las Partes designar a entidades o funcionarios como puntos focales, facultados asimismo a nombrar a sus propias entidades para obtener PPR. Asimismo, se identificaron las necesidades y funciones para los puntos focales. Como parte de estas se puede resaltar: el fortalecer, consolidar y potenciar el intercambio de la información, conocimientos y buenas prácticas; la identificación y examinación de las necesidades y deficiencias en la coordinación del apoyo; el estudio y ofrecimiento de oportunidades para intercambiar información entre los órganos de la CMNUCC y otras entidades multilaterales y bilaterales; el proporcionar información y formular recomendaciones a la COP para mejorar la eficiencia de los medios de implementación; el proporcionar información y formular recomendaciones a las entidades bilaterales, multilaterales y privadas que financien e implementen actividades REDD+ y; el intercambiar información sobre el diseño de los distintos enfoques de política, incluido los mecanismos conjuntos (párr, 3).

La decisión 11/CP.19 se vinculó a los SNMB como herramienta destinada a la vigilancia y notificación de las medidas. Al igual que sucede con los NREF pueden establecer provisionalmente sistemas subnacionales y deben basarse en las directrices más actualizadas del IPCC. Asimismo, se decidió que pueden partir de sistemas existentes, deben ser flexibles, permitir mejoras y evaluar distintos tipos de bosques. Además, se reconoció la relevancia de los SNMB para las salvaguardas. La decisión 13/CP.19 fue clave para los PPR al establecer las guías para el procedimiento independiente de evaluación de los NREF. Por su parte, la decisión 14/CP.19 determinó que se deben presentar Anexos Técnicos de REDD+ conjuntamente con los Informes Bienales de Actualización para obtener y recibir PPR. Dichos anexos deben

contener la información y datos utilizados por las Partes para estimar las emisiones y absorciones.

De acuerdo con Voigt y Ferreira (2015) el Marco de Varsovia fue clave para potenciar y consolidar los PPR de REDD+ al establecer un acuerdo claro sobre los resultados que debe alcanzar el mecanismo, un entendimiento sobre qué se necesita para acceder a los potenciales pagos, un margen en los parámetros establecidos para que los países en desarrollo puedan implementar el mecanismo y, un sólido sistema de Medición, Reporte y Verificación. Asimismo, se resaltó su relevancia para incrementar la transparencia, la coordinación y la centralización en el nivel nacional.

Si bien Varsovia dio un cierre a las principales discusiones necesarias para operativizar el mecanismo, en 2014 se realizaron comunicaciones de las Partes sobre beneficios distintos al carbono, sobre guías metodológicas para los mecanismos no basadas en el mercado y sobre SIS. No obstante, a diferencia de lo que sucedió en Varsovia, en Lima no se adoptaron decisiones sobre REDD+. Sin embargo, las discusiones técnicas y políticas siguieron adelante en SBSTA, en la primera reunión de puntos focales sobre REDD+ y, a partir de eventos paralelos. En el marco de SBSTA se discutieron, sin acuerdo, las consideraciones de mayores guías para la elaboración de los resúmenes de información de salvaguardas y las guías metodológicas para los enfoques no basados en el mercado, incluyendo la propuesta boliviana (WWF, 2014).

En el AP, REDD+ no es mencionado de forma directa, fundamentalmente a partir de la oposición de Bolivia. El artículo 5 hizo expresa alusión a los bosques y a la necesidad de que las Partes adopten medidas para conservar y aumentar los sumideros. Asimismo, en su párrafo 2 alentó a las Partes a que adopten medidas para aplicar y apoyar, mediante PPR el marco establecido en las orientaciones y decisiones adoptadas en el ámbito de la Convención respecto de los enfoques de política y los incentivos para REDD+ y para los enfoques alternativos. A la vez que reafirmó la importancia de incentivar los co-beneficios. Por su parte, la decisión 1/CP.21 reconoció la importancia de los recursos financieros adecuados y previsibles, incluidos los PPR para el mecanismo y alentó a una mejor coordinación entre las fuentes públicas y privadas, bilaterales y multilaterales.

Otro elemento destacado de la COP de París fue la decisión 16/CP.21, la cual cerró el período de discusiones respecto a los enfoques de política alternativos para la gestión integral y sostenible de los bosques. Mediante la decisión 16/CP.21 se consideró a estos enfoques como

una de las alternativas a los PPR. Asimismo, se reconoció que están sujetos a la orientación metodológica de la decisión 4/CP.15 y a la orientación relativa a las salvaguardas, lo que los dejó afuera de otras decisiones relativas a los requisitos y metodologías REDD+. Por el párr. 5 se decidió que las Partes en desarrollo que deseen recibir apoyo para diseñar y aplicar estos enfoques deben considerar entre otros elementos la elaboración de una EN, la identificación de las necesidades de apoyo y la formulación de propuestas que demuestren cómo contribuyen estos enfoques a las cinco actividades REDD+. Adicionalmente, mediante la decisión 7/CP.19, se le pidió al FVC que considere a los enfoques de política alternativos.

Las COP posteriores a París no tuvieron a los bosques como un punto de la agenda y no adoptaron disposiciones adicionales de relevancia en la materia. La presencia del tópico se dio mediante una serie de declaraciones que no contaron con el apoyo total de las Partes y no tuvieron poder vinculante. Como parte de estas se puede mencionar a la Declaración Ministerial de Katowice Bosques para el Clima, el Llamado de Acción de Santiago sobre Bosques y, la Declaración de Líderes de Glasgow sobre Bosques y Uso de la Tierra. Dichas declaraciones reconocen a los bosques por ser un componente central del AP; claves dentro de la mitigación climática; relevantes en términos de adaptación y reducción de vulnerabilidad; vulnerables a los efectos adversos del cambio climático; interconectados con la producción, el consumo, el comercio y la infraestructura; relevantes para el desarrollo sostenible a partir de la multiplicidad de sus funciones; beneficiosos en términos de biodiversidad y; fundamentales para las comunidades locales.

La Declaración de Katowice pidió acelerar las acciones vinculadas a los bosques, alentó a la comunidad científica a continuar explorando y cuantificando la contribución de los bosques en materia de mitigación y a los actores no Parte a continuar aumentando su ambición en las acciones climáticas sobre bosques. Por su parte, el Llamado de Acción de Santiago pidió entre otros aspectos reducir las emisiones provenientes de la deforestación y la degradación forestal e incrementar los sumideros de carbono; incrementar la ambición de las NDC a partir de Soluciones Basadas en la Naturaleza de actividades forestales incluidas en REDD+ e; involucrar activamente a las comunidades nativas e indígenas, incluyendo mujeres y jóvenes. Finalmente, la Declaración de Líderes de Glasgow se comprometió a reforzar la acción a partir de: la conservación y restauración; la facilitación de políticas comerciales y de desarrollo que no impulsen la deforestación y la degradación; la reducción de la vulnerabilidad, el aumento de la resiliencia, la mejora de los medios de vida y el empoderamiento de las comunidades; la implementación de programas agrícolas que incentiven la sostenibilidad, la seguridad

alimentaria y el beneficio del ambiente; el aumento de la financiación y; la alineación del financiamiento con los objetivos internacionales en materia de bosques, uso de la tierra, biodiversidad y clima. Si bien las declaraciones no contaron con el respaldo de todas las Partes fueron apoyadas por un gran número de estas. A modo de ejemplo puede decirse que la Declaración de Glasgow contó con el apoyo de 141 Partes que representan más del 90% de la superficie global de bosques. La misma fue respaldada por Argentina y Brasil, pero rechazada por Bolivia.

En suma, el proceso de negociaciones de REDD+ en la CMNUCC permitió vislumbrar el avance de las discusiones forestales en el marco del régimen climático y la evolución de estas en materia de mitigación, adaptación y co-beneficios. Las discusiones de las Partes sobre RED, REDD y REDD+, sostenidas por más de 10 años, permitieron configurar al mecanismo como una herramienta que incluyó las cuestiones forestales de forma completa y como uno de los principales instrumentos de gestión de bosques existentes en el plano internacional. Esto supuso un avance con relación a las limitaciones mostradas por el enfoque forestal del PK y fue posible a partir del establecimiento de elementos relevantes para la gobernanza del mecanismo, entre los que se encontraron sus cuatro pilares, el enfoque de fases y, los PPR. Asimismo, como parte de dicho proceso se vislumbraron como relevantes discusiones vinculadas al involucramiento de los actores, el establecimiento de reglas claras de comportamiento, la generación de estructuras de gobernanza, la determinación de múltiples fuentes de financiamiento y, la importancia de articular el mecanismo con las agendas políticas, los marcos normativos y la estructura económico-productiva de los países en desarrollo que decidieran participar del mismo.

Capítulo 3: Posición y avance de Argentina respecto al mecanismo REDD+ de la CMNUCC

El presente capítulo busca explicar la posición y avance de Argentina respecto al mecanismo REDD+ de la CMNUCC a partir del análisis de las tres variables independientes y la variable dependiente, así como sus respectivas dimensiones, propuestas en la introducción de la presente tesis en consonancia con la estructura de operacionalización presentada en el apartado 1.7.

Para ello inicialmente se realiza una breve descripción del caso, con aspectos generales que, si bien no forman parte de las variables analizadas, muestran elementos contextuales que necesitan ser mencionados para la comprensión de los apartados subsiguientes. Como parte del apartado 3.2 se introducen aspectos relativos a la gobernanza al presentarse el mapeo de los principales actores relevantes del país. Los apartados siguientes tienen por objetivo avanzar en torno a la variable de creencias a partir de la observación del cambio climático y los bosques en la agenda política argentina y de los marcos normativos relevantes para el mecanismo. Posteriormente en los apartados 3.5 y 3.6 se profundiza en torno a los intereses a partir del rol de los bosques en la estructura económica-productiva y de la inserción de los incentivos en el marco de REDD+. El apartado 3.7, cierra la variable de gobernanza iniciada con el mapeo de actores clave del apartado 3.2 a partir de la presentación de las estructuras de gobernanza específicas para REDD+ construida por el país, así como de las instancias formales e informales de participación generadas, tanto para la toma de decisiones como para la participación de los actores.

Finalmente, los apartados 3.8 y 3.9 buscan relacionar las creencias, los intereses y, la gobernanza con el posicionamiento y avance de Argentina en REDD+. Para ello analizan la variable dependiente a partir de sus dos dimensiones, en un primer apartado que aborda la posición del país en las discusiones sobre REDD+ en el marco de la CMNUCC y en un segundo apartado que aborda al avance de Argentina en materia de REDD+.

3.1 El caso de Argentina

De acuerdo con los datos provisionales del Censo Nacional, realizado en el año 2022, la población del país superó los 46.000.000. La mayor parte de esta reside principalmente en centros urbanos, porcentaje que se encuentra por encima del 90% (INDEC, 2023). Desde el punto de vista político Argentina es una República democrática, federal y presidencialista. Dentro de su estructura se destacan 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Las jurisdicciones del país se reparten en una superficie que supera los 3.700.000 km2, de los cuales casi 2.8 millones corresponden a la parte continental americana. Esta superficie convierte al país en el segundo más grande de América Latina, el cuarto de América y el octavo del mundo (IGN, SF).

Argentina forma parte del régimen ambiental y climático internacional y regional. En lo que respecta al régimen ambiental, el país ratificó la CDB y su Protocolo de Nagoya, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres, entre otros instrumentos. Dentro de lo regional se resalta la ratificación del Acuerdo de Escazú sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Asimismo, integra el régimen climático desde el año 1994, momento en el que por medio de la Ley N.º 24.295 se aprobó la CMNUCC. Adicionalmente, el país se incorporó al PK por la Ley N.º 25.438 de 2001 y al AP por la Ley N.º 27.270 de 2016.

Para diciembre de 2019, cierre de nuestro recorte, Argentina había elaborado dentro del régimen climático de la CMNUCC tres Comunicaciones Nacionales, tres Informes Bienales de Actualización, una Contribución Prevista Determinada Nacionalmente, una NDC, un NREF y un anexo técnico de REDD+. Por su parte, en el período 2019-2023 el país presentó la segunda NDC y su actualización (en 2020 y 2021 respectivamente), el cuarto Informe Bienal de Actualización, el segundo anexo técnico de REDD+ y dos Informes Nacionales de Inventario. Asimismo, en el año 2023 Argentina publicó su Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático.

El cuarto Informe Bienal de Actualización del país permitió observar los resultados del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero y la emisión de los distintos sectores en el año 2018. El mismo fue construido utilizando las metodologías del IPCC del año 2006. De este

se desprende que el sector energía es el que concentra las principales emisiones de GEI del país con el 51%. Asimismo, ASOUT concentró el 39% de las emisiones. A estos sectores los siguen, con una diferencia considerable, residuos y procesos industriales, con el 4% y el 6% respectivamente (MAyDS, 2021a). Los elementos que pueden llevar a las variaciones de estos porcentajes a lo largo del tiempo son múltiples (aspectos políticos, económicos y metodológicos). No obstante, es necesario resaltar que entre el tercer y cuarto Informe Bienal de Actualización el sector ASOUT incrementó su participación desde el 37% al 39% en detrimento del sector energético que pasó del 53% al 51% (MAyDS, 2019a, 2021a).

El mencionado 39% de ASOUT equivalió a 143 toneladas métricas equivalentes de dióxido de carbono (de aquí en adelante MtCO2e). Dentro del mismo, el subsector de la ganadería[44] representó el 40%, las fuentes agregadas y fuentes de emisión no CO2 en la tierra[45] representaron el 34% y la tierra representó el 26% (MAyDS, 2021a).

El 26% que supone la categoría tierra incluye las emisiones y absorciones generadas por la pérdida y el crecimiento de la biomasa vegetal y por los cambios en el uso de los suelos. Como parte de estos el cambio en el uso de los suelos desde tierras forestales a tierras de cultivos y pastizales, vinculadas fundamentalmente a los procesos de deforestación, representó 44,7 MtCO2e. En tanto que las conversiones de pastizales a tierras de cultivo explicaron 11,4 MtCO2e (MAyDS, 2022a). Los bosques fueron responsables en 2014 del 15,6% de las emisiones de GEI del país. Correspondiendo el 89% de ese número a la deforestación para la conversión de bosques a pasturas y a cultivos (MAyDS, 2017).

Las variables explicativas de las emisiones de GEI del país están dadas por circunstancias nacionales vinculadas a: la abundancia de reservas hidrocarburíferas (petróleo y gas); la demanda energética asociada a la evolución de la demografía, la economía y la extensión territorial que influyen sobre el consumo de combustible para transporte y; la extensión de

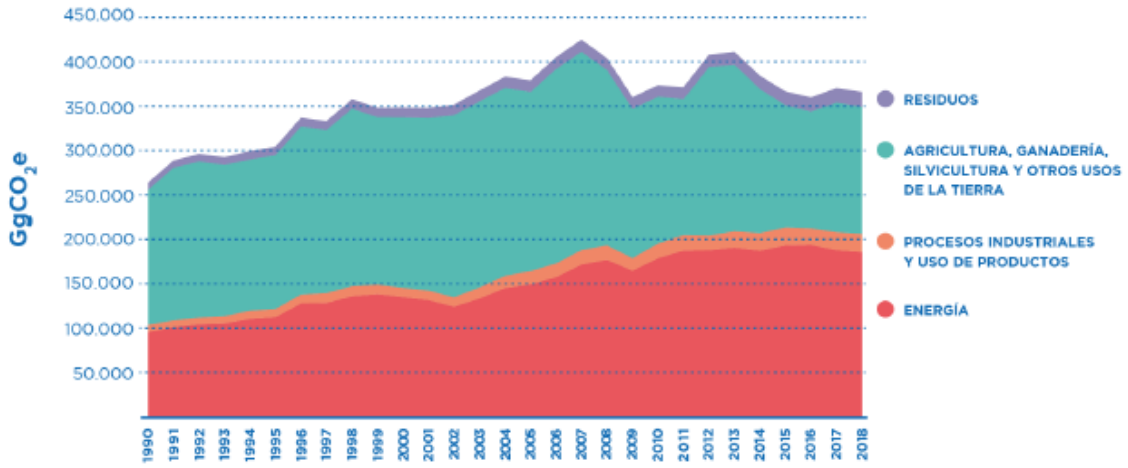
[44] Ganado incluye "las emisiones de la fermentación entérica y de la gestión del estiércol de bovinos de carne, de leche y otras ganaderías (tales como porcinos, ovinos y aves, entre otros). Dentro de esta categoría, la ganadería de carne representa el 83 % de las emisiones, mientras que la ganadería de leche y las otras ganaderías influyen con un 10 % y un 7 % de las emisiones de la categoría, respectivamente. En el año 2018, el 94 % de las cabezas de ganado bovino correspondieron a la ganadería de carne" (MAyDS, 2022a:175).

[45] La categoría Fuentes agregadas y fuentes de emisión no CO2 en la tierra "incluye las emisiones de la quema de biomasa, de los residuos de cosecha, de la fertilización nitrogenada, de la aplicación de urea, de las excretas en pasturas, del cultivo de arroz, de las emisiones indirectas de la gestión del estiércol y de la mineralización de N2O por pérdida de materia orgánica en suelos. El 70 % de las emisiones de la categoría proviene de las excretas en pasturas y de los residuos de cosecha. La subcategoría de excretas en pasturas es el mayor emisor, representando el 48 % de las emisiones de esta categoría. Los residuos de cosecha le siguen, con el 22 % de las emisiones de la categoría" (MAyDS, 2022a:176).

suelos y climas aptos para la agricultura y ganadería, lo que dispara la deforestación (MAyDS, 2021a; 2022a).

El patrón de emisiones del país se ve condicionado por los sectores más dinámicos de la economía, su extensión territorial y una baja densidad poblacional, elementos que incrementan su nivel de emisiones per cápita. Estas variaciones son diferentes para cada uno de los sectores. En tanto que residuos y procesos industriales se mantienen estables a lo largo del tiempo, el sector energético es dependiente de los momentos de crecimiento y crisis económica del país. Esto se observa en la Figura 8, en los años 2001 y 2008. Por su parte, el sector ASOUT, es dependiente de la variación internacional de los commodities, la variación en las condiciones climáticas, los marcos normativos y la implementación de políticas y medidas (D'Annibali, 2021).

Figura 8: Evolución de las emisiones de GEI de Argentina por sector hasta el año 2018



Fuente: MAyDS, 2021a

El análisis de las emisiones vinculadas a los organismos de aplicación muestra que el 40% de las emisiones del país están vinculadas a la agricultura, ganadería y pesca, lo que implica que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (de aquí en adelante MAGyP) tuvo competencias y responsabilidades sumamente relevantes por la participación de las actividades bajo su órbita en las emisiones del país. Las competencias vinculadas a la deforestación y al manejo de bosques nativos están compartidas fundamentalmente entre este ministerio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (de aquí en adelante MAyDS) (MAyDS, 2021a).

Argentina es asimismo un país que necesita desarrollar acciones de adaptación al cambio climático, dado que es un actor vulnerable y expuesto a los crecientes riesgos de este fenómeno. Entre los cambios proyectados para el país, con variaciones para cada uno de los escenarios futuros de temperatura, se esperan: aumentos de la temperatura media anual, variaciones en las precipitaciones, desaparición y retroceso de los glaciares de montaña, reducción de las capas de nieve y, aumento del nivel del mar (MAyDS, 2022a).

El Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático destacó riesgos presentes para todas las regiones y riesgos particulares de cada una de ellas. Entre los principales riesgos generales se puede resaltar: la afectación a los ecosistemas por el aumento en la extensión, ocurrencia y propagación de incendios; la afectación a la salud por la disminución del acceso al agua debido a sequías; la disminución de la disponibilidad de agua para poblaciones dispersas; las limitaciones en la generación de hidroelectricidad y; la afectación de los medios de vida de los pequeños y medianos productores, campesinos e indígenas. Por su parte, se destacan riesgos regionales como: la pérdida de acceso a hábitats por inundaciones; el aumento de afecciones por propagación de vectores como el dengue; la pérdida de fuentes de ingreso por afectación de infraestructura costera debido a aumentos del nivel del mar y sudestadas y, la pérdida de ingresos por disminución de agua para producción (MAyDS, 2022a).

Este último riesgo es relevante para un país que depende del sector agrícola-ganadero. Cómo sostiene Thomasz (et al., 2017) los eventos climáticos extremos de inundaciones o déficit hídricos pueden tener un impacto macroeconómico. De hecho, en el período de estudio, Thomasz, Herszage y Vilker (2018) observaron al menos tres períodos de sequía con grandes pérdidas para cultivos como la soja y el maíz. En el caso de la soja, las pérdidas por eventos extremos de sequía se estimaron en un número cercano a los 580 millones de dólares anuales desde 2003 (Thomasz et al., 2015). Si bien las pérdidas materiales en el sector agropecuario y ganadero producto del cambio climático se encuentran bien documentadas, también existe cierta evidencia, en el caso de la producción ganadera en la provincia de Buenos Aires, de un posible leve beneficio a partir de mayores precipitaciones y un mayor crecimiento de forraje (Urcola et al., 2018).

Argentina tiene una meta de mitigación y una meta de adaptación. Como parte de la primera, y de acuerdo con lo expresado por el país en su segunda NDC actualizada de 2021 se busca no exceder para 2030 las 349 MtCO2e. Adicionalmente, el país se incorporó a iniciativas para la

reducción del metano como la Climate and Clean Air Coalition, la Global Methane Initiative y el Compromiso Global de Metano.

En lo respectivo a la adaptación el país estableció que:

> "hacia 2030, los argentinos y las argentinas tendrán conocimiento sobre los efectos adversos del cambio climático, las correspondientes medidas de adaptación y habrán construido capacidades que les permitan responder solidariamente al desafío urgente de proteger el planeta. La política climática de la República Argentina habrá logrado aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad en los distintos Gobiernos locales y sectores sociales, económicos y ambientales, a través de medidas que, entre otras, priorizarán a las comunidades y grupos sociales en situación de vulnerabilidad e incorporarán el enfoque de género y la equidad intergeneracional. Este proceso se basará en el mejor conocimiento científico disponible y podría generar co-beneficio de mitigación, según sea el caso. Todo ello será con miras a contribuir al desarrollo sostenible, construir una sociedad más equitativa, justa, solidaria y lograr una respuesta al cambio climático adecuada y compatible con los objetivos del Acuerdo de París" (MAyDS, 2020a:48).

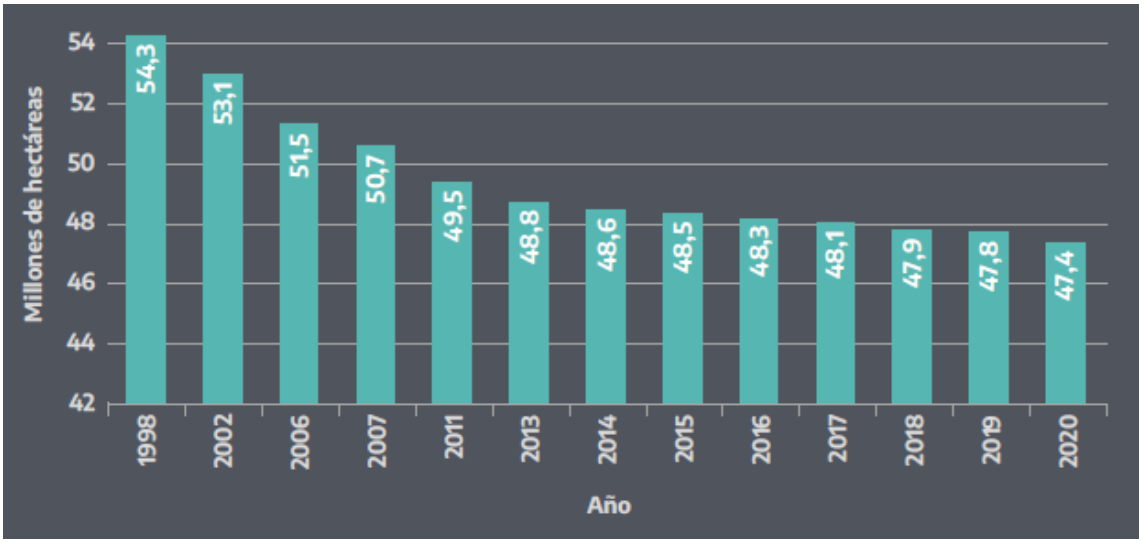
Respecto a los bosques, dada las diferentes interpretaciones sobre los criterios que determinan qué tierras pueden ser consideradas bosque y cuáles no, la determinación de la superficie de tierras forestales y de bosques nativos del país es compleja. En este marco, desde una perspectiva histórica existen estimaciones que sitúan los bosques en torno a los 100 millones de hectáreas para 1915, lo que representaba aproximadamente el 30% de la superficie nacional.

Por su parte, el primer Inventario Nacional de Bosques Nativos estimó que el país contaba con una superficie total de bosques nativos de 31.448.873 hectáreas para 2005, incluyendo tierras forestales y bosques rurales. En tanto que la superficie de otras tierras forestales vinculadas a formaciones arbustivas suponía 64.977.548 hectáreas (MAyDS, 2005). Posteriormente, el segundo Inventario estimó que la superficie era de 46,3 millones de hectáreas para el año 2021, distribuidas en siete regiones forestales: Bosque Andino Patagónico, Delta e Islas del Río Paraná, Espinal, Monte, Parque Chaqueño, Selva Paranaense y Yungas (MAyDS, 2022b). A su vez, los datos del MAyDS construidos a partir de la suma de los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos contabilizaron una superficie de 53,3 millones de hectáreas, un 19,2% del país. Salta, Santiago del Estero, Chaco y Formosa son las provincias del país con mayor superficie de bosques nativos (MAyDS, 2021b).

De acuerdo con lo expresado en el segundo Inventario, las divergencias en las estimaciones se producen por diferentes definiciones, metodologías y años de mapeo[46] (MAyDS, 2022b). Respecto a las definiciones, el país utilizó en su Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero, Informe Bienal de Actualización, NREF y anexo técnico de REDD+ la definición de FAO correspondiente a la Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales (FRA 2000), adaptada a las circunstancias nacionales. Dicha definición parte de las categorías de Tierras Forestales, Otras Tierras Forestales y Otras Tierras, siendo las dos primeras las que contemplan a los bosques nativos (FVC, 2020).

Independientemente de la superficie total del país cubierta por tierras forestales y bosques nativos, las coincidencias son absolutas sobre la tendencia decreciente de la misma (Figura 9). De esta forma se mencionó que "la pérdida de bosques nativos entre 1998 y 2018 fue de alrededor de 6,5 millones de hectáreas, ocurriendo el 43% de la misma (aproximadamente 2,8 millones de hectáreas) dentro del período de vigencia de la Ley N.º 26.331 (2008 a 2018)" (MAyDS, SFa:22). Asimismo, estimaciones con el recorte 2007-2020 ubicaron la superficie de bosques perdida por el país en torno a 3 millones de hectáreas, principalmente en la región del Parque Chaqueño (MAyDS, 2021b).

Figura 9: Evolución de la superficie de bosque nativo en Argentina desde 1998 hasta 2020



Fuente: MAyDS (2021b)

[46] El país reconoció que "está trabajando en conjunto con las autoridades locales de aplicación para la compatibilización de metodologías y la mejora permanente de la información disponible en el marco de las actualizaciones" de los ordenamientos (MAyDS, 2022b:24).

Si bien la tendencia a la destrucción de los bosques es constante y durante los últimos 30 años la tasa anual de deforestación superó la tasa de expansión del bosque, el análisis decadal permite observar variaciones. En el período 1990-2000 se perdió anualmente el 0,53% de la superficie, lo que representó aproximadamente 182.000 hectáreas por año. La década siguiente (2000-2010) implicó un aumento considerable de este número, hasta el 0,99% de la superficie o 316.000 hectáreas por año. Para el período 2010-2020 ese número disminuyó hasta el 0,56% anual (FAO, 2021).

Como se observa, el período 2000-2010 prácticamente duplicó la media porcentual de la década previa y de la siguiente y, llevó al país a colocarse entre los diez Estados con mayor pérdida de superficie forestal del mundo, lugar que fue ocupado hasta 2015 (MAyDS, SFa).

Entre los principales factores de pérdida de bosques en el país se puede mencionar a la expansión de la frontera agrícola, la ganadería y el sobrepastoreo, la sobreexplotación de los recursos forestales, las deficiencias en la aplicación y monitoreo de la legislación y, los incendios forestales. Estos últimos muy presentes sobre todo en el año 2019, donde explicaron el mayor porcentaje de superficie perdida en el país. En tanto que como otros factores indirectos se pueden mencionar: la tenencia de la tierra; el crecimiento demográfico; la falta de reconocimiento de los territorios indígenas; la expansión de la urbanización y obras de infraestructura; la pobreza; la baja rentabilidad de las prácticas agrícolas y del uso de los bosques; la expansión inmobiliaria; elementos tecnológicos vinculados al modelo productivo y de agronegocios y; la pérdida de tradiciones, costumbres y valoración del bosque (MAyDS, 2021b, MAyDS, SFa).

3.2 Actores clave para el mecanismo en el caso de Argentina

Al igual que en Brasil y Bolivia la diversidad de actores clave para el mecanismo REDD+ fue en el caso argentino amplia (Tabla 5). Como parte de estos se cuentan actores del sector público y privado que operaron tanto a escala internacional, nacional, regional y/o subnacional. En tal sentido, partiendo de la conceptualización de características de gobernanza construida por Peral (2005b) puede decirse que los actores clave participantes en el caso argentino, si bien encabezados por agencias gubernamentales, superaron la exclusividad de instituciones y actores estatales; incluyeron, al menos en cierta medida una pluralidad de actores sociales con capacidad de intervenir en la gestión y; cooperaron en ciertos aspectos para asumir responsabilidades de carácter colectivo dentro del mecanismo. Asimismo, el caso argentino, al igual que sucedió con los otros países de estudio da cuenta, como sostienen Betsill y Bulkeley (2006) del reconocimiento de roles no solo estatales, sino supranacionales y subnacionales, así como de la complejidad existente en las interacciones entre estos.

En este complejo entramado de actores, dentro de las OIG se destacó sobre todo la presencia del BM, PNUMA, PNUD y FAO, tanto individualmente como a partir de ONU-REDD y FCPF. Las OIG fueron clave para Argentina en la fase de preparación, asistiendo en la elaboración de los pilares del mecanismo y en el desarrollo del proceso participativo. Esta situación es contrastante con casos como el de Brasil, donde su presencia fue marginal.

Dentro de los actores nacionales se destacó sobre todo el MAyDS y sus direcciones de cambio climático y de Bosques[47]. El MAyDS fue el actor principal al tener a su cargo las tareas vinculadas a la preparación e implementación de REDD+. El Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto y el MAGyP tuvieron también un involucramiento relevante en el proceso. El primero de ellos por su presencia en las negociaciones internacionales de la CMNUCC. El segundo tanto en el plano internacional, donde siguió los procesos que podían afectar los intereses del sector agropecuario en el país, como en el plano interno por su capacidad de potenciar u obstaculizar el mecanismo.

[47] Como da cuenta el apartado 3.3 la estructura burocrática del MAyDS y sus direcciones fue variando en el período de estudio.

Tabla 5: Tipo de actor clave, actor clave, área de influencia, área de interés principal, continuidad e incidencia de la participación en el mecanismo REDD+ en Argentina [48]

Tipo de actor y actor		Área de influencia	Área de interés	Continuidad de la Participación	Incidencia de la Participación
OIG	PNUD	Internac.			
	PNUMA	Internac.			
	FAO	Internac.			
	ONU-REDD	Internac.			
	FCPF	Internac.			
	BM	Internac.			
Gubernamental	MMA	Nacional			
	Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto	Nacional			
	MAGyP	Nacional			
	Ministerio de Ciencia y Tecnología	Nacional			
	Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico	Nacional			
	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas	Nacional			
ONG y Sector Indígena	FARN	Nacional			
	Fundación Vida Silvestre	Nacional			
	Fundación Huellas para el Futuro	Nacional			
	Fundación Proyungas	Nacional			
	Fundación Agreste	Nacional			
	Organización de las Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina	Nacional			

[48] La identificación del tipo de actor clave, actor clave, área de influencia, área de interés, continuidad e incidencia de la participación en el mecanismo REDD+ en Argentina se realizó a partir del proceso de entrevistas y el análisis de la legislación, los instrumentos de política del país, la participación en talleres, en actividades y, la lista de delegados del país en la CMNUCC.

	Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios	Nacional			
	Asociación Forestal Argentina	Nacional			

Código de iconos	Ambiental	Productivo	Indígena
	Bancos o fondos bi/multilaterales	Asistencia y soporte	Académico o científico

Fuente: Elaboración propia

Dentro del sector público nacional, y con una influencia más limitada sobre el proceso, se destacaron el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas a partir del rol del Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico. No obstante, la participación del sector científico se observó inferior a la de casos como el de Brasil, donde el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales tuvo un papel central incluso en las negociaciones sobre REDD+ al interior de la CMNUCC.

A diferencia de lo que sucedió en Bolivia, el número de agencias gubernamentales con incidencia no fue elevado, estando sobre todo dominado por los tres ministerios mencionados. Esto puede deberse a la baja relevancia que la agenda política otorgó al clima y al mecanismo y la existencia de instancias de transversalización ausentes en países como Bolivia. En el caso de Argentina instancias de transversalización como el Consejo Federal de Medio Ambiente (de aquí en adelante COFEMA) o el Gabinete Nacional de Cambio Climático (de aquí en adelante GNCC) (este último solo sobre el final del período) tuvieron peso, fijando reglas o funcionando como espacios de participación para el mecanismo. La participación del COFEMA también es relevante por su función como principal instancia multinivel del mecanismo, a pesar de concentrar solo actores públicos de nivel nacional y provincial. Los actores provinciales son en el caso argentino indispensables, dado que poseen un nivel de responsabilidad elevado en el control de los recursos naturales.

Otra particularidad de los actores involucrados en el caso argentino fue la baja participación de OING y de agencias de cooperación internacional de países desarrollados. Las OING no tuvieron durante el período de estudio un nivel relevante de involucramiento, situación que contrastó con Brasil y Bolivia donde se destacó el papel de actores no gubernamentales

transnacionales como el Fondo Mundial para la Naturaleza, Conservation International y The Nature Conservancy. En el caso de Bolivia, por ejemplo, estas fueron uno de los actores más relevantes en la defensa inicial de REDD+ a nivel doméstico. A su vez, las agencias de cooperación internacional como la Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo, la Agencia de Cooperación de Japón y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional no jugaron un papel importante en la provisión de fondos, lugar que fue ocupado principalmente por OIG o mixtas como ONU-REDD y FCPF. Argentina es de los tres casos analizados en el que menos peso tuvieron las agencias de cooperación de los países desarrollados y los acuerdos de donación bilaterales y, en el que mayor peso tuvieron las OIG o mixtas. En contraste, en Brasil o Bolivia, las agencias y los acuerdos bilaterales influyeron sobre el diseño e implementación de instrumentos como el Fondo Amazónico.

A diferencia de lo que sucedió con las OING, se puede destacar la participación de un considerable número de ONGs nacionales. Entre las principales se encontró la Fundación Vida Silvestre Argentina, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales y la Asociación Forestal Argentina, esta última vinculada a los intereses productivos del sector forestal. Por su parte, dentro de las redes se puede mencionar a la Red Argentina de Ciencia y Tecnología Forestal y, a la Organización de las Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina y al Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios, estas últimas vinculadas al sector indígena.

Asimismo, a nivel subnacional se recurrió durante la etapa de diseño del mecanismo a socios regionales que lideraron algunos procesos participativos. Entre los mismos se puede mencionar al Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico y a la Fundación Proyungas en Patagonia y la Selva de Yungas, respectivamente. Por su parte, fundaciones como Huellas Para un Futuro participaron en regiones como la Selva Paranaense o Selva Atlántica. Estos roles, así como el desempeñado por actores como FCPF constituyen ejemplos de gobernanza privada. FCPF fue un aliado de Argentina durante gran parte del proceso y guió el diseño inicial de la EN del país. En tanto que el esquema de socios locales permitió a ONG llevar adelante e implementar procesos de participación en distintas regiones del país, mientras que en otros casos fueron las áreas gubernamentales provinciales las encargadas de realizarlo. En este sentido, como sostienen Betsill y Bulkeley (2006) en la gobernanza los procesos e instituciones atraviesan escalas y se abandona la tradicional dicotomía entre actores estatales y no estatales.

3.3 El cambio climático y los bosques en la agenda política

La agenda política supone un punto de partida para comprender las creencias asociadas al mecanismo y el rol que tuvo el cambio climático y particularmente REDD+ en el país. En el caso argentino, esto es particularmente complejo, dado que en términos generales la política climática tuvo numerosos vaivenes a lo largo del tiempo, a partir de los cambios en las gestiones, factores domésticos diversos y sucesos internacionales (Bueno, 2017a; Bueno, Yamin y González, 2022; González, 2018b). En términos de ejercicios de poder político esta complejidad se incrementa dado que el recorte de la presente tesis abarca tres mandatos presidenciales. Dos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011, 2011-2015) y uno de Mauricio Macri (2015-2019), ambos referentes de espacios políticos distintos.

Las menciones al cambio climático en las comunicaciones de los mandatarios son un reflejo de los aludidos vaivenes. Un informe realizado por Bueno, González, Kiessling y Yamín (2020) permitió observar la evolución de la presencia del cambio climático en los discursos presidenciales pronunciados en la apertura de la AG de la ONU. Uno de los elementos resaltados por los autores se vinculó a la falta de consonancia con la tendencia global y regional, la cual tiende a un incremento a partir de 2007, momento en que las menciones al cambio climático se triplicaron. Esto contrastó con el caso de Argentina donde la frecuencia de aparición fue mayor en el período previo a 2007. Incluso se observó una ausencia del tema en los discursos que se dieron entre los años 2011 y 2015, coincidentes con el segundo mandato de Cristina Kirchner. Luego de 2015, el cambio climático volvió a aparecer en los discursos de Mauricio Macri, estando presente en todas sus intervenciones (Bueno, González, Kiessling y Yamín, 2020). El análisis de los discursos de apertura del Congreso Nacional permite vislumbrar un escenario similar. Al respecto Dussort y Falivene (2021) observaron que en tanto que Néstor Kirchner y Mauricio Macri mencionaron al cambio climático en dos ocasiones, Cristina Kirchner lo omitió en sus dos mandatos. Esto fue a su vez reconfirmado en el proceso de entrevistas, donde un exfuncionario del área ambiental nacional sostuvo que Nestor Kirchner y Mauricio Macri tuvieron un mayor interés e involucramiento en materia climática que Cristina Kirchner[49].

[49] Entrevista sostenida por el autor a un exfuncionario del área ambiental nacional en la Ciudad de Buenos Aires el día 24 de febrero de 2023.

Si bien Argentina es el caso de estudio donde con menor claridad el cambio climático y REDD+ se insertaron en un marco de creencias, los discursos de los mandatarios permiten observar, en consonancia con lo trazado por Goldstein y Keohane (1993), visiones del mundo y creencias sobre principios. En este marco, el análisis de Bueno, González, Kiessling y Yamín (2020) mostró elementos comunes y distintivos entre las gestiones. De modo general, los autores resaltaron la fe en el multilateralismo y la cooperación internacional para la solución de los problemas globales como un elemento característico de la política exterior nacional. No obstante, las gestiones consideraron distintos principios del derecho internacional ambiental como punta de lanza de sus discursos. En los discursos de Néstor Kirchner y Cristina Kirchner se observan creencias sobre principios vinculadas a la equidad, CBDR, la lucha contra la pobreza, el derecho al crecimiento y el derecho al desarrollo sostenible. En tanto que Mauricio Macri se enfocó en el desarrollo sostenible, la intergeneracionalidad y la lucha contra la pobreza. Asimismo, otro punto de disidencia estuvo en las visiones del mundo que ubicaron al cambio climático como una problemática inserta en la brecha norte-sur. Esta creencia estuvo presente en los discursos de Néstor Kirchner y Cristina Kirchner. Dichos mandatarios enfatizaron la idea de que los países en desarrollo son quienes tienen la riqueza natural y a la vez los más afectados. En tanto que los países del norte son los principales responsables por la crisis ambiental (Bueno, González, Kiessling y Yamín, 2020). Asimismo, en discursos domésticos realizaron alusiones al proceso de reestructuración de deuda externa del país, donde se identificaron acreedores y deudores ambientales (Dussort y Falivene, 2021). Esta visión del mundo apareció matizada en la gestión de Macri, donde no se habla de norte y de sur, sino de sociedad internacional y de la necesidad de vincularse y "reinsertarse" al mundo.

Esta oportunidad de reinserción observada por la gestión de Mauricio Macri puede vislumbrarse asimismo en forma de una creencia causal que como sostienen Goldstein y Keohane (1993) deriva su autoridad de los consensos compartidos por élites reconocidas. En tanto que el país requería bajo la óptica gubernamental reinsertarse al mundo, la adopción y seguimiento de problemáticas clave de la agenda global emergió como una necesidad. Esto se vislumbró asimismo en el tratamiento del cambio climático en otros espacios internacionales, como la cumbre del G20 organizada por el país en 2018, en la cual el tópico ocupó un lugar relevante. En dicha ocasión Argentina creó el Grupo de Trabajo de Sustentabilidad Climática, en el marco del cual se discutieron temas vinculados a: infraestructura resiliente para la adaptación al cambio climático y su impacto en el empleo; estrategias de desarrollo de bajas emisiones de GEI a largo plazo y; alineamiento del financiamiento climático para la implementación efectiva

de las NDC a largo plazo. De dicha cumbre se pueden destacar como principales resultados el Programa de Trabajo de Adaptación, tópico que alcanzó por primera vez paridad con la mitigación en una cumbre G20 y, la recopilación de experiencias de países del G20 sobre clima y energía (Bueno, 2021).

Los vaivenes a nivel discursivo del tópico, el desinterés por momentos en torno al mismo y, las distintas asociaciones sostenidas por las gestiones encuentran correlación en la estructura burocrática ambiental y climática argentina. La misma emerge como otro aspecto de relevancia para observar el lugar que ocupó el tópico dentro de la agenda política. Esto puede ser vislumbrado a partir de su evolución y continuidad (Figura 10), así como sus características. A modo general puede decirse que la estructura ambiental del país siguió los mencionados patrones erráticos de comportamiento y estuvo sometida históricamente a múltiples cambios. Como muestra de ello se pueden mencionar sus constantes modificaciones de dependencia administrativa, entre los que se cuentan el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud y la Jefatura de Gabinete de Ministros (Falivene y Kiessling, 2023). Asimismo, solamente en el período de estudio el país contó como máxima autoridad ambiental con una Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2002-2015), un Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2015-2018), una Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2018-2019) y, un Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2019-2023)[50]. Estas variaciones también encuentran en el período consonancia con el análisis antes mencionado. Por poner un ejemplo de ello, la jerarquización de secretaría a ministerio de ambiente durante la gestión de Mauricio Macri fue relevante en el marco de "reinserción" del país a la agenda global, no obstante, cuando este objetivo fue perdiendo peso y se fortaleció la búsqueda de austeridad y ajuste fiscal, la cartera fue degradada nuevamente al rango de secretaría. De esta forma, como sostienen Goldstein y Keohane (1993) si bien el impacto de los cambios en las creencias causales es menor, ocurre con más frecuencia y se da a mayor velocidad que en las visiones del mundo y en las creencias sobre principios.

En cuanto a la estructura específicamente climática, Argentina cuenta desde 2007 con una Dirección de Cambio Climático. Entre 2007 y 2015, a partir de la continuidad de signo político nacional y la falta de nuevos compromisos o acuerdos de implementación de la CMNUCC, no se produjeron mayores modificaciones.

[50] Hacia finales de 2023 la entrante administración del presidente Javier Milei redujo nuevamente su rango.

Figura 10: Estructura burocrática ambiental y climática de Argentina

Fuente: Falivene y Kiessling (2023)

El año 2015 marcó el cambio de signo político a nivel nacional, así como el renovado compromiso ambiental internacional a partir de la nueva arquitectura ambiental global. En este marco, el primer hecho destacable fue la jerarquización de la SAyDS, la cual se convirtió por primera vez en la historia del país en el MAyDS. De la mano del MAyDS se dio un robustecimiento del pilar de adaptación y de la gobernanza climática. Lo primero cristalizó en el establecimiento de una Dirección de Adaptación, en tanto que lo segundo se produjo mediante la creación del GNCC por el decreto 891/2016. La creación del GNCC fue clave, dado que a partir de ello se comenzó a transversalizar la política climática entre los ministerios (Falivene y Kiessling, 2023). Estos elementos supusieron un avance en términos de espacios institucionalizados de gobernanza ambiental de alto nivel en materia climática.

La creación del GNCC fue un punto de inflexión para la transversalización de la política climática nacional. El GNCC se encuentra presidido por el Jefe de Gabinete de Ministros y se compone de las distintas áreas de la administración pública nacional[51], el COFEMA y la sociedad civil. El GNCC constituye, según el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, la "principal instancia de coordinación y articulación entre las distintas áreas de gobierno para el debate y la elaboración de políticas públicas climáticas" (MAyDS, 2022a:34). El GNCC es heredero del Comité Gubernamental sobre Cambio Climático[52].

El GNCC se encuentra coordinado por la máxima autoridad responsable del cambio climático en el país, la cual debe elaborar documentos técnicos, ejecutar el plan de trabajo y brindar

[51] De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 27.520 el GNCC debe estar compuesto por las máximas autoridades de las áreas de: Ambiente, Energía, Minería, Producción, Agricultura y Ganadería, Industria, Transporte, Desarrollo Social, Relaciones Exteriores, Educación, Deporte, Salud, Ciencia y Tecnología, Interior, Obras Públicas, Vivienda, Trabajo, Economía y Finanzas y Seguridad y Defensa. Asimismo, pueden convocarse a las restantes áreas de gobierno cuando sea pertinente.

[52] El Comité Gubernamental sobre Cambio Climático fue creado en 2009 y estuvo presidido por la máxima autoridad ambiental e integrado por las máximas autoridades nacionales y las provincias a través del COFEMA. Su funcionamiento abarcó gran parte del período de estudio, hasta que fue reemplazado por el GNCC en 2016.

asistencia para su funcionamiento. En 2020 el decreto reglamentario de la Ley 27.520 creó distintas mesas de trabajo al interior del GNCC, entre las que se puede mencionar la Mesa de Puntos Focales de representantes ministeriales, la Mesa de Articulación Provincial de representantes provinciales y la Mesa Ampliada.

La mesa de Puntos Focales está compuesta por un representante de cada ministerio y trabaja a partir de grupos temáticos. Sus funciones se vinculan a la elaboración e implementación del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático y de los documentos que deben ser presentados ante la CMNUCC. Entre sus grupos temáticos se encuentra el de gestión sostenible de agroecosistemas y bosques y, el de conservación de la biodiversidad y bienes comunes. La mesa de articulación provincial del GNCC, integrada por los miembros del COFEMA tiene funciones de coordinación entre la nación y las provincias en aspectos como la elaboración de los Planes de Respuesta al Cambio Climático subnacionales. Por su parte, la mesa ampliada está integrada por representantes de la reunión de ministros, la mesa de Puntos Focales y la Mesa de Articulación Provincial. De la misma participa la sociedad civil, el sector académico, representantes políticos, representantes sindicales, el sector privado y, los pueblos indígenas (MAyDS, 2022a).

En palabras de la coordinadora de uno de los programas de soporte que apoyó al país en el diseño de REDD+ el GNCC es visto como una de las experiencias "más valiosas en la región" al suponer una instancia de diálogo interinstitucional que permite validar la política climática en sus distintas áreas de incumbencia[53]. En este mismo sentido, la directora del área de biodiversidad de una ONG local que se especializa en REDD+ sostuvo que cuando se empieza a trabajar en el mecanismo:

> "depende el territorio vas a tener a otros actores y sectores muy importantes con mucho peso político y económico en los territorios que no tienen que ver con los bosques. Tienen que ver con el sector de energía, por ejemplo, entonces si te sesgas solo al Ministerio de Ambiente (…) vas a dejar a los sectores que son más conflictivos para que eso tenga éxito afuera (…) Ahí englobas a todos los sectores, todos tienen que trabajar alineados, tienen que empezar a resignar cosas y poder negociar"[54].

[53] Entrevista sostenida por el autor a la coordinadora de uno de los programas de soporte que apoyó al país en el diseño del mecanismo en la Ciudad de Buenos Aires el día 22 de febrero de 2023.
[54] Entrevista online sostenida por el autor a la directora del área de biodiversidad de una ONG local que se especializa en REDD+ el día 17 de febrero de 2023.

Conjuntamente con el MAyDS y el GNCC es necesario destacar el rol del COFEMA. Este es uno de los espacios de gobernanza multinivel clave. El mismo supone el principal ámbito de articulación entre la nación y las provincias en materia ambiental desde su creación en 1993[55]. Está compuesto por la máxima autoridad ambiental del país y las máximas autoridades ambientales de las provincias. El COFEMA funciona a partir de asambleas y distintas comisiones dentro de las cuales resulta relevante mencionar las de asesoramiento legislativo, biodiversidad, bosques nativos, cambio climático, impacto ambiental, ordenamiento territorial, prevención del fuego y, áreas naturales protegidas provinciales.

Si bien el COFEMA es un espacio clave para la gobernanza multinivel y un destacado participante de los procesos ambientales en general y del mecanismo en particular, la referente de uno de los programas de soporte en el proceso de participación y salvaguardas mencionó la existencia de dificultades para alcanzar consensos dentro del espacio, lo que en ocasiones promueve demoras[56]. Más allá de estas dificultades, el rol del COFEMA en materia de REDD+ fue clave en el país. En su seno se determinaron reglas para la distribución de los fondos de PPR procedentes del FVC y se definieron elementos claves para el armado de la EN. Independientemente de su relevancia, Cundari, Diedrich y Villares (2021) encontraron que la participación de la sociedad civil en su seno puede ser escasa, para lo que se sugirieron modificaciones de su estructura para incorporar, por ejemplo, una comisión a la que puedan asistir todos los actores interesados.

Por su parte, es necesario resaltar que el país diseñó distintos instrumentos nacionales de planificación política directa e indirectamente vinculados a REDD+. La más relevante, abordada con mayor profundidad en el apartado 3.9, es la propia EN, denominada a nivel doméstico Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático (de aquí en adelante PANByCC), elaborada con asistencia de FCPF y sobre todo de ONU-REDD. Dicha estrategia fue presentada en el año 2017 como uno de los planes sectoriales del país para operativizar el cumplimiento de los compromisos climáticos de su NDC. Adicionalmente Argentina cuenta con distintos instrumentos con incidencia en la temática. Entre estos se puede mencionar la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad y Plan de Acción 2016-2020, el Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación, Degradación de Tierras y Mitigación de la Sequía,

[55] El COFEMA comenzó a funcionar en 1990 y obtuvo reconocimiento mediante el Pacto Federal Ambiental del año 1993 que tenía como objetivo la promoción y homogeneización de las políticas ambientales a nivel nacional a partir de un acuerdo entre la nación y las provincias.

[56] Entrevista online sostenida por el autor a la referente de uno de los programas de soporte en el proceso de participación y salvaguardas el día 3 de marzo de 2023.

el Plan Nacional de Restauración de Bosques Nativos y, el Plan de Acción Nacional del Agro y Cambio Climático. Asimismo, durante 2019 se publicó el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, luego revisado en 2022, para operativizar los compromisos asumidos ante la CMNUCC y del cual el PANByCC es una parte integral.

El Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación, Degradación de Tierras y Mitigación de la Sequía es la herramienta de implementación del país de la CNLUD. El mismo determinó los factores que contribuyen a la desertificación y la sequía, así como las medidas para enfrentarla y mitigar sus efectos. El Programa se aprobó en 2003 y fue posteriormente actualizado en consonancia con los ODS y las metas 2030. El Programa reconoció a la pérdida y degradación de los bosques, y la consecuente expansión de la frontera productiva como uno de los principales motores de la pérdida de biodiversidad, del deterioro de la superficie vegetal y del avance de la desertificación y la sequía. Asimismo, se reconoció que el pastoreo no controlado y la pérdida de bosques llevaron a muchos campos a comenzar etapas de degradación con procesos eólicos erosivos. De hecho, el Programa mencionó que el 40% de la superficie del país se encuentra inmersa en un proceso de desertificación, siendo el sobrepastoreo responsable del 35% de la misma, la deforestación del 30% y las actividades agrícolas no sustentables del 28%. En los talleres participativos realizados para la elaboración del Programa se enfatizó en la relevancia de la Ley de Bosques Nativos y se observó el interés en algunas regiones, como Chaco, de las actividades vinculadas al Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MAyDS, SFb). La actividad de Manejo de Bosques con Ganadería Integrada, en consonancia con lo que sostienen autores como Chalup y Bissaro Fava (2018), tiende a una revalorización de los bosques y a la articulación de los bosques con el ganado. No obstante, en su articulación con REDD+, no está exenta de cuestionamientos.

La Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad y Plan de Acción 2016-2020 se elaboró mediante un proceso participativo, para el cual fue clave la Comisión Nacional de Diversidad Biológica. La estrategia se estructuró en torno a ejes, objetivos y metas prioritarias. Dentro de los ejes, encontramos los siguientes: Conservación y uso sustentable de la biodiversidad; Conocimiento y gestión de la información sobre la biodiversidad; Conciencia, divulgación y educación sobre la biodiversidad; Prácticas productivas y de consumo sustentables; Recursos genéticos; Valoración de la biodiversidad; Monitoreo, control, prevención y fiscalización de la biodiversidad; Coordinación interinstitucional e intersectorial y; Cooperación internacional. En este marco, si bien no se mencionó a REDD+, los bosques son reconocidos como relevantes para múltiples acciones, entre las que se pueden mencionar las relativas a conservación, uso

sustentable y restauración de los ecosistemas naturales, la incorporación de nuevas áreas y corredores de conservación y, la valoración de la biodiversidad. Dentro de la Estrategia, la Ley de Bosques Nativos del país aparece como uno de los instrumentos clave.

Por su parte, el Plan Nacional de Restauración de Bosques Nativos tiene como objetivo general:

> "promover y orientar la restauración ecológica, la recuperación y la rehabilitación del bosque nativo de Argentina con diferentes grados de degradación en la provisión de bienes y servicios ecosistémicos, que conlleven a la recuperación y conservación de la diversidad biológica y la biomasa forestal, en un marco de políticas de mitigación y adaptación" (MAyDS, SFc:15).

El Plan Nacional de Restauración de Bosques Nativos se propuso llevar la restauración a 20.000 hectáreas para 2030. Entre sus objetivos específicos se encuentra la promoción de la restauración para el control de inundaciones; la recuperación del suelo y áreas incendiadas; la recuperación de la diversidad biológica y los bienes y servicios ambientales y; la promoción de la reducción y compensación de emisiones de GEI de la deforestación y degradación. El Plan se encuentra vinculado con el mecanismo y menciona a ONU-REDD como una de las fuentes de financiamiento para el desarrollo de sus actividades.

Por su parte, el Plan Nacional del Agro y Cambio Climático es parte de una serie de planes sectoriales entre los que se incluye la propia EN del país[57]. El borrador de este fue elaborado, entre otros actores, por el MAGyP con apoyo de la Dirección Nacional de Cambio Climático. Los procesos de participación se dieron en el marco del GNCC. El plan tiene el objetivo de "desarrollar la capacidad adaptativa de los sistemas productivos y potenciar su contribución a la mitigación de gases de efecto invernadero de una manera que mejore la eficiencia productiva, la competitividad y la sostenibilidad" (2019:12). Entre sus objetivos se encuentra la priorización de la adaptación y la integración de la producción agroindustrial en el contexto de los ecosistemas de los que depende para su sostenibilidad. El plan menciona al PANByCC y al Plan Nacional de Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (GNCC, 2019).

En suma, puede decirse que en Argentina la agenda política en la que se insertó el mecanismo se caracterizó por la baja relevancia otorgada al clima, el cual estuvo lejos de las principales prioridades. Esto es observable en elementos como la escasez de referencias, los cambios en las

[57] Adicionalmente al PANByCC y al Plan Nacional de Agro y Cambio Climático se elaboraron los planes sectoriales de energía, transporte, industria, salud e, infraestructura y territorio

visiones construidas y, las modificaciones constantes en las estructuras burocráticas nacionales, a excepción del COFEMA como espacio de articulación multinivel y del GNCC como instancia de transversalización de la política climática, este último creado tardíamente. Asimismo, si bien los bosques se encontraron insertos y fueron mencionados como ecosistemas de relevancia por múltiples planes y estrategias ambientales y sectoriales, muchos de estos instrumentos fueron construidos a partir del año 2015 con el cambio de signo del gobierno nacional, la nueva arquitectura ambiental internacional (que escaló las discusiones climáticas en la agenda) y, la creciente percepción de urgencia del tópico. La ubicación marginal y tardía del clima en la agenda a partir de la necesidad de reinserción internacional del país llevó a que el mecanismo REDD+ carezca de impulso político durante gran parte del período de estudio.

3.4 Marcos normativos relevantes para el mecanismo

En contraste con la volatilidad del tópico dentro de la agenda política, el marco ambiental argentino es robusto y en su seno se construyeron diversas normas vinculadas directa o indirectamente con los bosques y el cambio climático. Esto se debe en parte a la constitución reformada de 1994 y la inclusión del artículo 41. El mismo reconoció el derecho a un ambiente sano, incorporó el concepto de desarrollo sostenible, la obligatoriedad de recomponer frente al daño ambiental, el uso racional de los recursos naturales y, la preservación del patrimonio natural, cultural y de la diversidad biológica.

Uno de los puntos clave del artículo 41 es el reconocimiento de que la Nación tiene la responsabilidad de dictar normas de presupuestos mínimos de protección y que las provincias pueden complementarlas. Este punto fue fuertemente discutido en el país, sobre todo a la luz de su estructura federal y de la presencia del artículo 124 de la constitución que reconoció el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales ubicados en su territorio[58].

Desde la reforma de la constitución se promulgaron más de 13 leyes de presupuestos mínimos, de las cuales nos interesa destacar fundamentalmente tres: la Ley General del Ambiente (N.º 25.675) por su papel a la hora de determinar las características del marco normativo ambiental, y las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos (N.º 26.331) y de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global (N.º 27.520)[59], estas últimas por su relevancia específica para REDD+.

La Ley General del Ambiente estableció objetivos, principios de la política ambiental, definió el concepto de presupuestos mínimos[60], determinó competencias judiciales, instauró instrumentos de política y gestión ambiental, seguro ambiental, creó un fondo de restauración, un sistema federal ambiental y, un fondo de compensación. Entre los principios consagrados en su artículo 4 se pueden mencionar los principios de congruencia, prevención, precautorio,

[58] Para profundizar en torno a estas discusiones se recomienda acceder a Nonna, Silvia (2018). La protección del ambiente. Esquema constitucional y de presupuestos mínimos en Argentina. Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, nro 47.

[59] La ley de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global fue sancionada en el año 2019, por lo que el impacto de sus disposiciones no es observable de forma clara en esta tesis.

[60] La Ley definió a los presupuestos mínimos como "toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable" (art. 6).

equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, subsidiariedad, sustentabilidad, solidaridad y cooperación.

Entre los instrumentos de gestión y política establecidos por la ley se encuentra el ordenamiento ambiental del territorio, la Evaluación de Impacto Ambiental, el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, la educación ambiental, el sistema de diagnóstico e información ambiental y el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable. Respecto a la participación ciudadana se estableció por los artículos 19, 20 y 21 que toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en los procedimientos relacionados con la preservación y protección del ambiente, la necesidad de institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas sin poder vinculante para actividades que puedan generar efectos negativos y significativos, la necesidad de fundamentar y hacer pública las opiniones u objeciones de los participantes y, la necesidad de asegurar la participación en procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental y en planes y programas de Ordenamiento Territorial, sobre todo en las etapas de planificación y evaluación. La Ley general del ambiente estableció asimismo un Sistema Federal Ambiental que tiene al COFEMA como actor clave.

La Ley de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos, sancionada en 2007 y reglamentada en 2009, es otra parada ineludible en esta tesis. Su discusión y sanción supuso un éxito para el ambientalismo argentino, en tanto fue fruto de la lucha constante de numerosos actores de la sociedad civil como ONG, científicos y comunidades nativas. Su proceso de diseño e implementación fue complejo y comprendió discusiones a nivel nacional y subnacional entre lo que Gutiérrez (2017) denominó dos grandes coaliciones sociedad-Estado. Estas coaliciones aglutinaron la heterogeneidad de actores interesados en el proceso. Por un lado, la coalición proteccionista fue favorable a la regulación de los bosques nativos y estuvo integrada por las secretarías ambientales de las provincias, algunos legisladores, organizaciones ambientales, comunidades indígenas y campesinas y, universidades y centros académicos y científicos. Por otro lado, la coalición productivista se opuso a la Ley por considerarla contraria a la autonomía provincial sobre los recursos naturales y su uso productivo y, estuvo integrada por actores de los poderes ejecutivos, grandes productores agrícola-ganaderos y forestales y, legisladores afines al sector rural (Gutiérrez, 2017). Las discusiones en torno a la Ley de Bosques son continuas y los equilibrios entre los actores y las mencionadas coaliciones son frágiles. Tal fue el caso de la Provincia de Córdoba, donde como observó Calderón (2018) los poderes ejecutivos y actores del sector agropecuario intentaron producir modificaciones en varias oportunidades para reducir los niveles de protección de sus bosques y avanzar con los

desmontes. En este mismo caso, autores como Silvetti et al. (2013) sostuvieron que la ley provincial de ordenamiento territorial fue una expresión de alianza de poder entre los sectores hegemónicos del poder económico y político sin considerar los posibles costos ambientales y sociales.

Más allá de sus discusiones, la ley de bosques nativos es la principal herramienta normativa de lucha contra la deforestación del país. En su artículo 5 reconoció el rol de los bosques para la mitigación climática. No obstante, no contiene menciones directas a la adaptación, lo que puede resultar llamativo teniendo en cuenta la relevancia de los ecosistemas forestales para este pilar de acción climática.

En su capítulo 1 (Figura 11) estableció objetivos y determinó los servicios ambientales brindados por los bosques. Asimismo, definió conceptos clave como el de bosques nativos, desmonte, ordenamiento territorial y manejo sostenible[61]. Por bosque nativo, la ley entiende en su artículo 2 a:

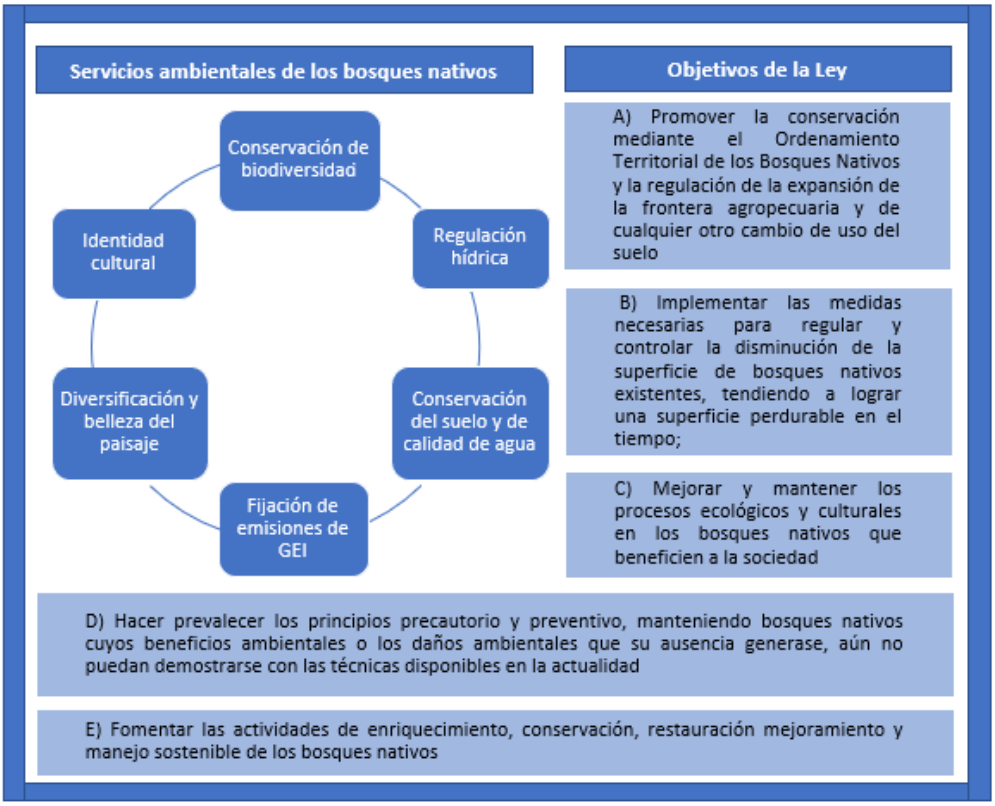
> "los ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea —suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos—, conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brinda diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica".

Adicionalmente, reconoce que "se encuentran comprendidos en la definición tanto los bosques nativos de origen primario, donde no intervino el hombre, como aquellos de origen secundario formados luego de un desmonte, así como aquellos resultantes de una recomposición o restauración voluntarias". Finalmente, destacamos de las definiciones que la ley de bosques entiende por su artículo 4 al desmonte como "toda actuación antropogénica que haga perder al

[61] El decreto reglamentario de la ley del año 2009 añadió algunas definiciones relevantes. Entre las mismas se puede mencionar la de conservación, entendida como "manejo del bosque nativo tendiente a mantener y/o recuperar la estructura original", el de restauración como "proceso planificado de recuperación de la estructura de la masa original", el de comunidades indígenas en tanto "comunidades de los Pueblos Indígenas conformadas por grupos humanos que mantienen una continuidad histórica con las sociedades preexistentes a la conquista y la colonización, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores nacionales y están total o parcialmente regidos por tradiciones o costumbres propias" y, el de comunidades campesinas como "comunidades con identidad cultural propia, efectivamente asentadas en bosques nativos o sus áreas de influencia, dedicadas al trabajo de la tierra, cría de animales, y con un sistema de producción diversificado, dirigido al consumo familiar o a la comercialización para la subsistencia. La identidad cultural campesina se relaciona con el uso tradicional comunitario de la tierra y de los medios de producción".

"bosque nativo" su carácter de tal, determinando su conversión a otros usos del suelo tales como, entre otros: la agricultura, la ganadería, la forestación, la construcción de presas o el desarrollo de áreas urbanizadas" (art 2).

Figura 11: Objetivos de la ley y principales servicios ambientales provistos por los bosques nativos



Fuente: Elaboración propia en base a ley 26.331

La definición de bosque dada por la ley fue complementada luego por la resolución 230/2012 del COFEMA la cual determinó que el bosque debía tener las siguientes características: una cobertura arbórea de especies nativas mayor o igual al 20%, una altura mínima de 3 metros y, un área mínima de 0,5 hectáreas, incluyendo palmares.

Respecto al ordenamiento territorial y al manejo sostenible, el artículo 4 determinó que la primera de ellas es la zonificación territorial, siguiendo criterios de sostenibilidad del área de "bosques nativos existentes en cada jurisdicción de acuerdo con las diferentes categorías de conservación" y por el segundo la:

> "organización, administración y uso de los bosques nativos de forma e intensidad que permita mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender, ahora y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas

y sociales relevantes en el ámbito local y nacional, sin producir daños a otros ecosistemas, manteniendo los Servicios Ambientales que prestan a la sociedad".

Los Ordenamientos Territoriales de Bosques Nativos son un instrumento fundamental de la ley. Para ello se dio un año de plazo a las jurisdicciones provinciales para realizarlos y se estableció un ciclo de cinco años para su actualización. La zonificación se estableció en base a tres categorías de conservación:

- "Categoría I (rojo): sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluirá áreas que, por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.
- Categoría II (amarillo): sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.
- Categoría III (verde): sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, aunque dentro de los criterios de la presente ley" (art. 9).

La ley determinó en su anexo distintos criterios para establecer las categorías en los ordenamientos, entre estos se puede mencionar: su superficie, la vinculación con otras comunidades naturales, la vinculación con áreas protegidas existentes, la integración regional, los valores biológicos, la conectividad entre eco regiones, el estado de conservación, el potencial forestal, el potencial de sustentabilidad agrícola, el potencial de conservación de cuencas y el valor que las comunidades indígenas y nativas dan a las áreas. La construcción de los ordenamientos territoriales fue un proceso complejo, donde como señaló Figueroa (2020) la heterogeneidad no solo se vislumbró entre las provincias, sino entre las regiones forestales del país, destacándose la falta de coordinación de criterios específicos de las provincias con bosque chaqueño (las que concentran mayor riqueza forestal y mayores niveles de deforestación), situación contrastante con lo que sucedió con las provincias de bosque patagónico donde se buscaron homogeneizar criterios específicos que respondan a las particularidades regionales.

Mediante el artículo 12, la Ley creó el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos para: promover el manejo sostenible de las categorías amarilla y verde, impulsar el aprovechamiento de los bosques nativos respetando a las comunidades indígenas originarias y minimizando impactos sobre las mismas; fomentar la creación de reservas forestales para evitar efectos adversos y pérdida de servicios ecosistémicos; promover planes de reforestación y restauración de bosques nativos degradados; mantener actualizada la información sobre cobertura y estado de bosques; apoyar la construcción de capacidades en las distintas jurisdicciones y; promover la aplicación de medidas de conservación, restauración, aprovechamiento y ordenamiento. Si bien la autoridad de aplicación de la ley es el MAyDS, el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos debe ser elaborado articuladamente con el COFEMA.

Como otro elemento relevante se destacó la prohibición de desmonte en las categorías rojas y amarillas (art. 14) y la quema a cielo abierto de los residuos generados por el desmonte o su aprovechamiento (art. 15). Asimismo, se establecieron tipos de Planes de Manejo. La Ley estableció la obligatoriedad de realizar Evaluaciones de Impacto Ambiental y definió los procedimientos para los desmontes o aprovechamientos sostenibles, en este último caso solo cuando puedan causar impactos relevantes. El decreto reglamentario del año 2009 añadió la exigencia para las Autoridades Locales de Aplicación de remitir informes anuales al MAyDS que den cuenta de cierta información mínima, entre las que se encuentran las autorizaciones de desmonte o manejo sostenible otorgadas en el ámbito de las respectivas jurisdicciones.

Finalmente, es necesario destacar el establecimiento de un registro nacional de infractores, el establecimiento de sanciones y la creación de un Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (de aquí en adelante FNECBN). El FNECBN constituyó un elemento distintivo, en tanto solo tres leyes de presupuestos mínimos[62] crearon un fondo para el cumplimiento de sus objetivos (Cundari, Diedrich y Villares, 2021). El Fondo, conjuntamente con los Ordenamientos Territoriales de Bosque Nativo, fue el instrumento más relevante y a su vez discutido de la ley.

La Ley 26.331 puede considerarse robusta a partir de la incorporación de los Ordenamientos Territoriales de Bosque Nativo, la zonificación, procesos de participación y acceso a la información, sanciones y registro de infractores, el FNECBN y criterios para el reparto de sus

[62] Las otras dos leyes de presupuestos mínimos que contemplaron la creación de un fondo fueron la Ley General del Ambiente y la Ley de Manejo del Fuego.

recursos. Asimismo, la ley tiene presencia en prácticamente todos los documentos REDD+ del país, en los cuales es mencionada como el marco base para el desarrollo de las iniciativas y la implementación de este (González, 2018b). Estos elementos suponen un ancla sólida para los bosques en el marco normativo y, de suma relevancia para REDD+.

No obstante, más allá de la relevancia para el mecanismo, de su vínculo directo con la mitigación y de las referencias indirectas a la adaptación, es necesario resaltar dos aspectos importantes: los inconvenientes en el proceso de implementación de la norma y, la ausencia de normativa climática específica durante todo el período de estudio.

En tal sentido, si bien la ley acompañó un proceso de reducción de las tasas de deforestación, su implementación fue criticada a partir de aspectos como: la lentitud en la elaboración de los ordenamientos y sus actualizaciones; la elaboración de ordenamientos cuestionados por la sociedad civil; el incumplimiento de las moratorias que impedían los desmontes; la autorización de desmontes en zonas tradicionalmente habitadas por comunidades campesinas e indígenas[63]; el desfinanciamiento constante de su fondo[64]; la falta de información sobre el nivel de ejecución y destino de los mismos; las reasignaciones presupuestarias hacia otras áreas de gobierno; la falta de llegada de los recursos a los productores y tenedores de bosques; el monitoreo de la misma y; la continuidad de la deforestación ilegal en sectores categorizados como amarillos y rojos[65], incluso con aval de las autoridades locales en expresa violación de la ley (González, 2018b; Greenpeace, 2014; Greenpeace, FARN, Fundación Vida Silvestre Argentina, 2013; Greenpeace, et al. 2016).

En lo relativo a cambio climático, hasta la sanción de la Ley N.º 27.520, el país no tuvo leyes directamente relacionadas al tópico y de hecho las menciones al mismo, así como los pilares de adaptación y mitigación, no eran observables con claridad en las leyes vinculadas ni en la legislación de presupuestos mínimos, con la única excepción de la mencionada Ley de Bosques (Cundari, Diedrich y Villares, 2021). La falta de relevancia del cambio climático en el marco normativo es consonante con la baja relevancia que tuvo el tópico en la agenda política.

[63] En 2014, la Auditoría General de la Nación emitió un informe en el que advirtió sobre el incumplimiento de la Ley de Bosques y solicitó la articulación de acciones con el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. Asimismo, se hizo hincapié en que la conservación y el aprovechamiento de los bosques nativos se encuentra sumamente vinculado a los conflictos por la tenencia de la tierra (Greenpeace, 2014).
[64] Véase apartado 3.6
[65] Durante 2016 se denunció que el 40% de la deforestación del país se produjo en zonas determinadas como de alto valor de conservación (rojas) en los ordenamientos provinciales (Greenpeace, 2016).

Asimismo, contrasta directamente con casos como el brasilero, país que construyó una normativa específica en materia climática 10 años antes.

La ley N.º 27.520 de Cambio Climático, sancionada en 2019, se estructuró en base a 6 capítulos: disposiciones generales, GNCC y Consejo Asesor, Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, medidas y acciones mínimas de adaptación, medidas y acciones mínimas de mitigación y, participación y acceso a la información. Estableció entre sus disposiciones generales tres objetivos que están dados por A) el establecimiento de estrategias, medidas, políticas e instrumentos relativos al impacto, la vulnerabilidad y las actividades de adaptación, B) la asistencia y promoción del desarrollo de estrategias de mitigación y reducción de GEI y, C) la reducción de la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales frente al cambio climático, así como su protección y aprovechamiento de beneficios. Asimismo, y, a pesar de la amplitud de principios vinculados al derecho ambiental y climático a los que hicimos alusión en el capítulo uno, la ley resalta solo cuatro principios del régimen climático, entre los que se incluyen las CBDR y la complementariedad entre las acciones de adaptación y mitigación. Por su parte, el capítulo dos de la ley creó el ya aludido GNCC y un Consejo Asesor Externo[66].

En tanto que la mayoría de las Leyes de presupuestos mínimos nacionales articulan mediante comisiones específicas en el marco del COFEMA, la Ley de Cambio Climático se distingue por el hecho de introducir un marco de gobernanza de tres escalas (nacional, subnacional y sociedad civil) (Cundari, Diedrich y Villares, 2021). La Ley estableció el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, su finalidad, contenido mínimo y un ciclo de actualización de 5 años. Adicionalmente definió que las jurisdicciones subnacionales deben realizar planes de respuesta que determinen esquemas de gobernanza y participación para los distintos sectores. Respecto a la participación y la información la Ley instauró el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático[67].

[66] El Consejo Asesor Externo tiene carácter consultivo, permanente y sus recomendaciones y propuestas son de consideración obligatoria. Tiene la función de asistir y asesorar en las políticas vinculadas a la Ley. De acuerdo con el art. 13 de la misma se compone de científicos y centros de investigación, académicos, representantes de ONG, sindicatos, comunidades indígenas, empresas y, representantes de partidos políticos. Se determinó un máximo de 20 integrantes para el Consejo. El mismo no entró en funcionamiento hasta 2022, momento en que se aprobó su reglamento interno.

[67] La información que debe contener el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático quedó determinada en el decreto reglamentario. A partir del mismo se estableció que debe dar cuenta de "información sobre pérdidas y daños, vulnerabilidades, fuentes y sumideros de gases de efecto invernadero, transferencia y desarrollo de tecnología, financiamiento climático e impactos al cambio climático, sistema de monitoreo y evaluación y ejes transversales" (art.7, Decreto 1030/2020).

A diferencia de la Ley de Bosques, la Ley de Cambio Climático no dispuso la creación de un fondo propio para su financiamiento. Este hecho es relevante, ya que como sostiene D'Annibali es escaso el presupuesto destinado a las áreas que deben implementar la ley:

> "incluyendo la elaboración de los reportes internacionales y la gestión del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático. Actualmente, gran parte de los equipos técnicos que dan soporte a estas obligaciones internacionales son financiados mediante proyectos de fondos internacionales que al no tener continuidad temporal y requerir de enormes procesos burocráticos para el desembolso de los fondos puede generar mucha inestabilidad y dificultar la permanencia de los equipos ya formados" (2021:10).

Ni la ley, ni su decreto reglamentario hacen mención directa a los bosques o a las actividades REDD+. La vinculación indirecta aparece dentro de las acciones y medidas de mitigación, donde se habla de conservación y aumento de los sumideros.

Asimismo, hace falta una mayor integración del cambio climático, la mitigación y adaptación en el resto de la legislación ambiental, a partir de la consideración de los planes, estrategias y compromisos nacionales e internacionales en el tópico (Cundari, Diedrich y Villares, 2021). La falta de mención específica a los bosques puede resultar llamativa en tanto Argentina ya contaba con una norma específica de bosques con la cual articular, al hecho de que la deforestación y degradación son una de las principales fuentes de emisiones del país y, a que Argentina se encontraba avanzando en REDD+ cuando la ley fue sancionada. Esta situación es asimismo llamativa a la luz de casos como el brasilero, donde los instrumentos normativos y políticos forestales fueron clave para su ley de Política Nacional de Cambio Climático.

Por fuera a las aludidas Ley General del Ambiente, Ley de bosques y Ley de Cambio Climático existe un conjunto de legislación vinculada a REDD+[68]. Entre las principales se puede mencionar la Ley N.º 26.562 sobre Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para

[68] Como otras no abordadas en el cuerpo del texto se destacan: la Ley N.º 25.831 de Presupuestos Mínimos sobre Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, la Ley N.º 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina, la Ley Nº 26.093 sobre Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentables de Biocombustibles, la Ley Nº 27.640 sobre el Régimen de Promoción de Biocombustibles, la Ley N.º 22.428 que estableció el Régimen Legal para el Fomento de la Acción Privada y Pública Tendiente a la Conservación y Recuperación de la Capacidad Productiva de los Suelos y, La Ley N.º 25.080 sobre Régimen de Promoción de las Inversiones que se Efectúen en Nuevos Emprendimientos Forestales y la Ampliación de los Existentes.

Control de Actividades de Quema, la Ley N.º 26.815 de Manejo del Fuego y, la Ley N.º 22.351 de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales.

La Ley 26.562 sobre Control de Actividades de Quema es relevante en tanto estas suponen uno de los principales impulsores de la degradación y deforestación en el país, muchas veces asociada al avance de la frontera productiva. Dicha ley prohibió las actividades de quema que no cuenten con autorización, las cuales deben establecer requisitos que contemplen elementos climáticos, estacionales, regionales, de preservación del suelo, flora y fauna, entre otras (art 3 y art 4). Por su parte, la Ley N.º 26.815 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental en Materia de Incendios Forestales y Rurales estableció acciones y operaciones de prevención, presupresión y combate de incendios forestales y rurales que quemen vegetación viva o muerta. Para su operacionalización, se creó el Sistema Federal de Manejo del Fuego[69]. Al igual que la Ley de Bosques, la Ley N.º 26.815 cuenta con un fondo propio y prevé infracciones y sanciones para los responsables[70].

En tanto, la Ley N.º 22.351 de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales del año 1980 es importante en lo relativo a la conservación de los bosques y los stocks forestales de GEI. Argentina tiene una superficie total de áreas nacionales protegidas que supera los 18 millones de hectáreas, distribuidas a través de 53 áreas naturales protegidas. De las mismas, 5.000.000 corresponden a áreas terrestres (SIB, 2023). Durante el período de estudio se incorporaron 20 áreas naturales protegidas bajo jurisdicción nacional, siendo la creación de áreas terrestres superior a las 700.000 hectáreas. Si bien no toda esa superficie posee bosques, se incorporaron sitios con una cobertura mayoritaria de los mismos, como los Parques Nacionales Aconquija, Traslasierra e, Impenetrable.

La legislación vinculada al sector indígena es relevante para REDD+, sobre todo a la luz de las salvaguardas sociales del mismo. Como parte de estas se destacan la Ley N.º 26.160 de Emergencia en Materia de Posesión y Propiedad de las Tierras que Tradicionalmente Ocuparon

[69] El Sistema Federal del Manejo del Fuego está integrado por el Servicio Nacional del Manejo del Fuego, dependiente del MAyDS, la Administración de Parques Nacionales, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dentro de las atribuciones y funciones del Servicio Nacional de Manejo del Fuego se encuentra el desarrollo del Plan Nacional de Manejo del Fuego y, el desarrollo e implementación de Sistemas Nacionales de Alerta Temprana y evaluación de peligros.

[70] Ciertas disposiciones de la ley fueron modificadas por la ley N.º 27.604 del año 2020. La misma buscó favorecer la restauración y prohibió por el término de 60 años en lugares sometidos a incendios actividades vinculadas a la venta, loteo, actividades agropecuarias, cambio de uso de los suelos, entre otras. Asimismo, estableció que dicha prohibición es extensible a los Ordenamientos Territoriales de Bosque Nativo de cada una de las jurisdicciones. Para otras áreas, como por ejemplo zonas agropecuarias, praderas, pastizales, matorrales la prohibición alcanza los 30 años y comprende actividades inmobiliarias y cambio de uso de los suelos a actividades agropecuarias, entre otras.

las Comunidades Indígenas originarias del país, la Ley N.º 24.071 de aprobación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y, la Ley N.º 23.302 de Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes. Asimismo, en materia indígena se resalta el artículo 75 de la constitución nacional argentina que reconoció la preexistencia étnica y cultura de los pueblos indígenas y buscó garantizar "el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras" (Inc. 17).

Las cuestiones vinculadas a la inseguridad jurídica y la tenencia de tierra son una preocupación constante de las comunidades. Asimismo, su abordaje fue sumamente complejo en el país. En este contexto de complejidad, la Ley N.º 26.160 de finales de 2006 tuvo por objetivos: 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 y catastral de la situación de dominio de las tierras en donde se encontraban las comunidades nativas. Dicha ley fue reglamentada por decreto en el año 2007, habilitando al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas a crear el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (Re.Te.C.I). La Ley fue prorrogada por períodos de 4 años mediante las Leyes N.º 26.554, N.º 26.894 y N.º 27.400, la última por el período 2017-2021[71].

La tenencia de tierras constituye un reclamo histórico de las comunidades indígenas y campesinas y permeó las preocupaciones del sector en relación con el mecanismo REDD+. Como sostuvo la referente de uno de los programas de soporte en el proceso de participación y salvaguardas, el país tiene mucha complejidad y conflictos sobre la tierra, por lo que si las iniciativas REDD+ en el territorio están "mal pensadas, mal planificadas, o no tenés instrumentos de gestión específicos podés incrementar esos conflictos que ya existen", lo que identificó como un "riesgo importante". Asimismo, añadió que, si bien su presencia es constante y prioritaria entre las comunidades indígenas y campesinas, la situación no es exclusiva de estos, afectando también a pequeños y medianos productores[72]. De hecho, en los talleres participativos de REDD+ se encontraron menciones de los actores participantes en distintas

[71] Por fuera del período de estudio el decreto presidencial de necesidad y urgencia N.º 805/2021 prorrogó la Ley N.º 26.160 por el período 2021-2025.

[72] Entrevista online sostenida por el autor a la referente de uno de los programas de soporte en el proceso de participación y salvaguardas el día 3 de marzo de 2023.

regiones a la precariedad y la falta de regularización de la tenencia de la tierra (Fundación Cambio Democrático, 2018).

Adicionalmente a la dificultad para el abordaje de cuestiones como la vinculada al sector indígena y la tenencia de tierra, el marco normativo nacional posee ausencias o lagunas relevantes con incidencia sobre REDD+. Entre las mismas se pueden mencionar la falta de legislación nacional específica sobre consulta libre, previa e informada; sobre delitos forestales y; sobre evaluación de impacto ambiental. En los últimos dos casos se presentaron varios proyectos que no lograron ser sancionados. Una posible ley de delitos forestales es un instrumento relevante en el marco de las deficiencias de implementación de la Ley de Bosques. Para solventar esta ausencia Greenpeace junto con organizaciones campesinas e indígenas presentaron en el año 2016 un proyecto de ley denominado "Régimen Penal de Protección al Bosque Nativo". El mismo propuso, entre otras medidas, penas de entre 2 y 10 años a quienes intencionalmente generen desmontes, incendios, cambio de uso de suelos o destrucción de bosques nativos. Además, propuso penas y multas para quienes faciliten los delitos y para funcionarios públicos que otorguen permisos al desarrollo de las mencionadas actividades punibles. Respecto a la Ley de Presupuestos Mínimos de Evaluación de Impacto Ambiental, también se presentaron múltiples proyectos que no lograron apoyo suficiente para ser sancionados[73].

Las ausencias o lagunas se complejizan por las discusiones relativas al federalismo y a las relaciones entre la nación y las provincias, lo que otorga al país una gran diversidad y divergencia normativa. Al respecto, como sostienen Chalup y Bissaro Fava (2018) en ocasiones, las regulaciones sobre todo provinciales no suponen una respuesta definitiva, sino más bien parcial a las demandas de fenómenos globales como el cambio climático. Asimismo, como característica propia de la gobernanza multinivel las reglas, responsabilidades y normas pasan de arriba hacia abajo y el escalamiento de la autoridad política es en sí mismo un proceso de disputa (Betsill y Bulkeley, 2006).

Este último aspecto emergió durante el proceso de entrevista ligado no solo a elementos normativos, sino también políticos y culturales. La mencionada referente de uno de los programas de soporte en el proceso de participación y construcción de salvaguardas resaltó que existen diferentes idiosincrasias institucionales, tradiciones regulatorias y diversidad cultural a

[73] Entre los proyectos presentados se encuentran el de la Diputada Hilma Ré del año 2013, ingresado bajo el número 5543, los proyectos presentados por Juan Carlos Villalonga en 2016 y 2018 bajo los expedientes 5996-D-2016 y 0071-D-2018 y el presentado por Gustavo Menna en 2020, bajo el expediente 0850-D-2020.

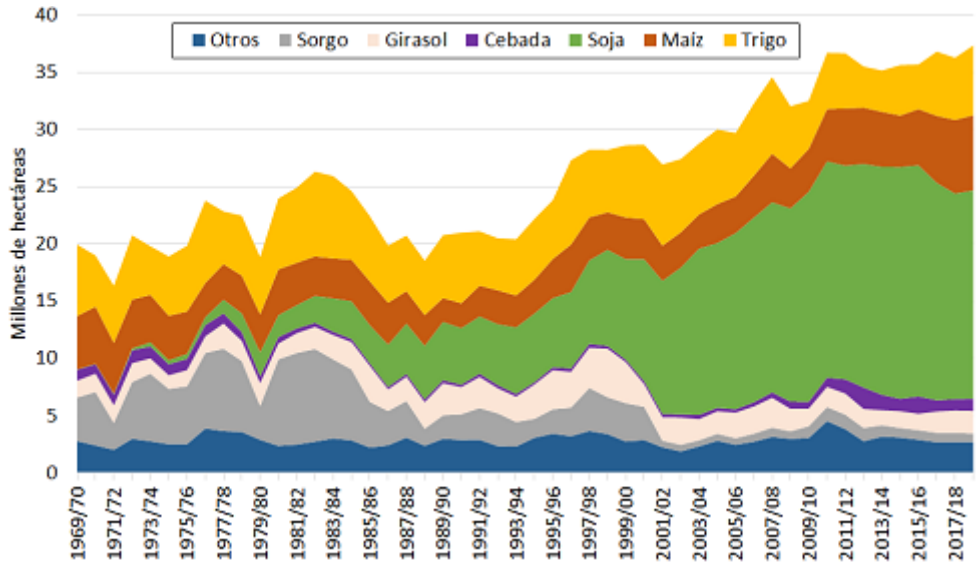
la hora de gestionar los recursos naturales, lo cual suele variar entre una provincia y otra y operar como "un obstaculizador o como un espacio de debilidad institucional y legislativa". Situación que ejemplificó con la participación indígena, donde hay provincias que no tienen legislación al respecto, o la evaluación de impacto ambiental, donde al no existir una ley de presupuestos mínimos las provincias tienen distintos estándares y procedimientos[74]. Por su parte, la coordinadora de uno de los programas de soporte que apoyó al país en el diseño del mecanismo sostuvo que cada provincia tiene su propio modelo de conservación y ordenamiento territorial vinculado a distintos puntos de convergencia de "fuerzas entre la conservación y la producción que tienen que encontrar el equilibrio"[75].

[74] Entrevista online sostenida por el autor a la referente de uno de los programas de soporte en el proceso de participación y salvaguardas el día 3 de marzo de 2023.
[75] Entrevista sostenida por el autor a la coordinadora de uno de los programas de soporte que apoyó al país en el diseño del mecanismo en la Ciudad de Buenos Aires el día 22 de febrero de 2023.

3.5 Los bosques en la estructura económica y productiva del país

Estos distintos equilibrios, interpretados por la informante clave como un resultado de las pujas entre la conservación y producción abren las puertas al rol de los intereses materiales sobre el mecanismo y al papel de los bosques en la estructura económica y productiva del país. En Argentina, el sector ASOUT contempla las principales actividades económicas. La economía del sector, por su dinamismo y competitividad internacional, supone la principal fuente de ingresos de divisas extranjeras en Argentina. Como muestra de esto se pueden mencionar estimaciones que sitúan a la producción agrícola, ganadera y agroindustrial como la única cadena con superávit comercial para el año 2018 y, como generadora del: 22% de los puestos de empleo privados en el país; 10% del PBI; aproximadamente 10% de la recaudación tributaria directa y; seis de cada diez dólares de las exportaciones totales. En este marco, el complejo oleaginoso (principalmente soja) explicó para 2018 el 45% de las cadenas agroalimentarias y el 26% de las exportaciones totales (FADA, 2019). Como parte de esta dinámica, la agricultura argentina está fuertemente vinculada a cuatro granos principales: soja, maíz, trigo y girasol. Siendo el país el tercer mayor exportador mundial de soja en grano y el primero de harina y aceite de soja (Thomasz, Herszage y Vilker, 2018). Las cadenas agroalimentarias son un relevante generador de empleo y en las mismas el ámbito forestal representa el 14% del empleo generado en el sector industrial (FADA, 2019).

Figura 12: Evolución del área sembrada en Argentina por cultivo



Fuente: Corina, Di Yenno y Terré, 2018

Como se observa en la Figura 12, el país potenció en las últimas décadas un modelo de agronegocios guiado por los precios internacionales de los commodities que llevó a la expansión de la soja transgénica y los monocultivos. Durante gran parte del período de estudio, este fenómeno se combinó con el desplazamiento de la actividad ganadera hacia nuevas zonas, como el parque chaqueño. De hecho, como sostuvo la coordinadora de uno de los programas de soporte que apoyó al país en el diseño del mecanismo "las grandes emisiones de efecto invernadero en REDD+ fueron por ganadería empujada por soja. La soja empuja al ganado y el ganado al bosque"[76]. El desplazamiento de la ganadería de las zonas tradicionales supuso la extensión de la frontera productiva hacia nuevas provincias, regiones forestales, e incluso ecosistemas, tales como los humedales donde se produjo un proceso de pampeanización a partir del desmonte y los incendios (Galafassi, 2001; González y Elias, 2021; Sica, 2016).

La pérdida de la cobertura forestal y la necesidad de mejorar los niveles de conservación y manejo de bosques es extensivo a todo el territorio nacional, así como relevante por distintos factores económicos y sociales entre los que se pueden mencionar que: el 67% de los departamentos del país tienen bosques nativos; más de 21 millones de personas habitan estos departamentos; dichos departamentos albergan más del 63% de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas y al 89% de la población rural con Necesidades Básicas Insatisfechas; más de cinco millones de personas viven dentro la matriz de bosque; aproximadamente dos millones de personas dependen de los bosques para obtener sus medios de vida (más de la mitad de la población rural del país); más de la mitad de la población indígena y del 80% de la población rural indígena del país vive en los bosques, alcanzando un número superior a las 1.200 comunidades y que; un número cercano a la mitad de los bosques nativos se encuentra bajo regímenes de tenencia de tierra inseguros y precarios (FVC, 2020; INDEC, 2012, 2021; MAyDS, SFa).

Dado que la diversidad geográfica, climática y normativa del país es muy considerable, los impulsores económicos y productivos de la deforestación y degradación varían entre las regiones forestales (Tabla 6). En el caso del Parque Chaqueño (Formosa, Chaco y Santiago del Estero, entre otras provincias) se destaca la mencionada expansión de la frontera productiva, la soja y las prácticas ganaderas que en muchas ocasiones derivan en el sobrepastoreo y en posteriores procesos de deforestación. Estas actividades llevaron a esta región forestal a convertirse en el segundo foco de deforestación de Sudamérica, después de la Amazonia

[76] Entrevista sostenida por el autor a la coordinadora de uno de los programas de soporte que apoyó al país en el diseño del mecanismo en la Ciudad de Buenos Aires el día 22 de febrero de 2023.

(MAyDS, SFa). Como sostuvo el director de una ONG que fue socio local, el parque chaqueño es más fácil de reemplazar, tiene unidades productivas de mayor tamaño y más regularidad de tenencia de la tierra, lo que lo vuelve más atractivo que ecorregiones como la Selva Misionera, donde el relieve y la pendiente dificultan la agricultura a gran escala[77].

Tabla 6: Regiones forestales argentinas y principales causas de la deforestación y degradación forestal

Región Forestal	Principales Causas de Deforestación
Parque Chaqueño	• Expansión de la agricultura y la ganadería debido al incremento de la rentabilidad de los cultivos (altos precios de productos agropecuarios, paquetes tecnológicos, liquidez de capital) y, en menor medida, a la inversión inmobiliaria rural • Extracción forestal selectiva y sobrepastoreo, lo que ocasiona bajas en su valoración económica y posterior deforestación
Selva Paranaense (Misionera)	• Avance de la frontera agropecuaria • Políticas públicas de fomento a la colonización y consecuente crecimiento demográfico • Extracción selectiva de madera y tala ilegal
Selva Tucumano-boliviana (Yungas)	• Expansión de cultivos de caña de azúcar, cítricos, de tabaco y, en los últimos años, de soja • Aprovechamiento no regulado del bosque • Práctica ganadera, principalmente bovina, con sobrepastoreo • Incendios forestales
Espinal	• Expansión de la agricultura en tierras marginales • Escasa regulación del aprovechamiento de recursos forestales (Algarrobo y Caldén) • Uso ganadero bajo monte • Incendios forestales

[77] Entrevista online sostenida por el autor al director de una ONG que fue socio local en la Ciudad de Buenos Aires el día 23 de febrero de 2023.

Bosque Andino Patagónico	• Incendios forestales • Expansión urbana debido al crecimiento poblacional y los desarrollos inmobiliarios • Aprovechamiento forestal extractivo • Invasión de especies exóticas
Monte	• Expansión del uso agropecuario de la tierra • Minería metalífera y petrolera (alteración del bosque a través del tránsito de maquinaria pesada, la apertura de picadas, la instalación de ductos y la contaminación del suelo y el agua) • Incendios forestales

Fuente: adaptado de FVC, 2020

En regiones como la Selva Misionera los procesos de deforestación se vinculan a fenómenos sociales como la colonización de tierras, jurídicos como la tala y extracción ilegal de madera y, productivos como la expansión de cultivos de tabaco. En el marco de la propuesta para acceder a los PPR del FVC el país sostuvo que:

> "el aprovechamiento ilegal de los bosques constituye una práctica histórica que ha dado lugar al desarrollo de una suerte de economía informal muy poco controlada con bajos precios de mercado que, en algunas regiones como las Yungas y la Selva Misionera, se han convertido en una importante causa de degradación" (FVC, 2020:54).

Respecto a la industria tabacalera, uno de los principales impulsores en la Selva Misionera, la directora del área de biodiversidad de una ONG local que se especializa en REDD+ llamó la atención sobre el proceso de producción, el desmonte y los pasivos ambientales. Sostuvo que se producen quemas y se introducen altas cargas de agroquímicos que luego son arrastrados pendiente abajo por ríos y arroyos. Este proceso termina con elevados niveles de contaminación, deterioro de los suelos, pérdida de biodiversidad y servicios ecosistémicos y, pérdida de calidad de vida, en un proceso que agota rápidamente el ecosistema y requiere de nuevos sitios donde replicar la práctica[78].

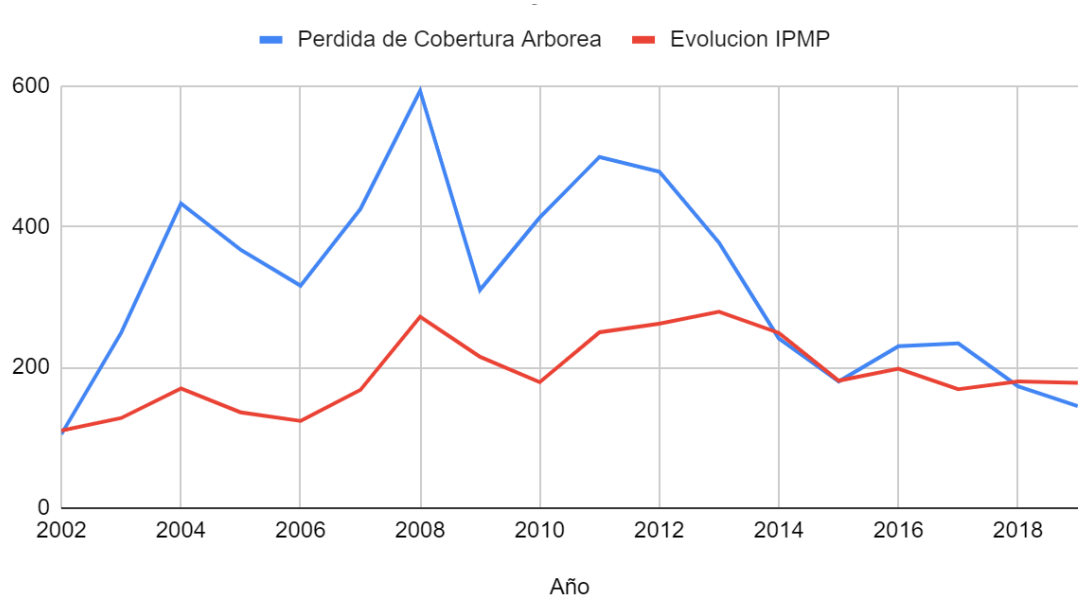
[78] Entrevista online sostenida por el autor a la directora del área de biodiversidad de una ONG local que se especializa en REDD+ el día 17 de febrero de 2023.

En otras regiones, como la Selva de Yungas, los impulsores son múltiples y contemplan el tabaco, cultivos propios de las economías regionales como los cítricos y la caña de azúcar, la expansión de los cultivos sojeros y la expansión ganadera. En algunas regiones, como Patagonia, la expansión urbana y los desarrollos inmobiliarios son uno de los principales motores. En tanto que, en la región de Monte, la minería y la producción hidrocarburífera tienen un peso considerable.

Los incendios, que generalmente tienen un carácter antrópico y un trasfondo productivo, se dispararon en el país en los últimos años. El 95% de los incendios fueron ocasionados por el hombre "por negligencia o con intencionalidad con el único objetivo de deforestar para avanzar con la frontera productiva" (MAyDS, 2021b:223). La pérdida de bosques por incendios representó un porcentaje considerable del total nacional y afectó particularmente a determinadas ecorregiones. En el Bosque Patagónico, el Monte y el Espinal los incendios fueron el principal impulsor de la pérdida de bosques. De hecho, en 2017 y 2018 más del 95% de la pérdida de bosque nativo de las regiones forestales del Monte y Espinal fue ocasionada por incendios (MAyDS, 2021b). Durante 2020 los incendios explicaron aproximadamente la mitad de los bosques perdidos (MAyDS, 2021c).

En el caso de Argentina, existe una considerable correlación entre la expansión de la frontera productiva y los precios internacionales de las materias primas. Esto es observable, por ejemplo, al comparar la secuencia histórica de la pérdida de cobertura arbórea con el Índice de Precio de las Materias Primas de los productos agropecuarios (principalmente soja, trigo, maíz, cebada y carne) (Figura 13).

Figura 13: Pérdida de cobertura Arborea (miles de has) y Evolución del Índice de Precio de las Materias Primas agropecuario (en relación con su promedio histórico)



Fuente: elaboración propia en base a datos de World Resources Institute y del Banco Central de la República Argentina (BCRA)

Dicha comparación permite observar coincidencias entre los momentos de alza y baja de las materias primas y los picos históricos de deforestación en el país durante los últimos 20 años. Concretamente, se registran alzas y bajas en idénticos momentos para ambas variables. Por el lado de las alzas se destacan 2004, 2008 y el período 2011-2013. En tanto que por el lado de las bajas se enfatiza 2002, 2006, el período 2009-2010 y el período 2014-2019.

No obstante, es necesario resaltar que a pesar de que el Índice de Precio de las Materias Primas del sector agropecuario aumentó entre los años 2010 y 2013, la deforestación solo lo hizo hasta el año 2012, momento luego del cual comenzó a descender a una velocidad superior al Índice de Precio de las Materias Primas. Este descenso prematuro y más pronunciado puede deberse a una multiplicidad de factores, entre los que se encuentra el comienzo de la implementación de la Ley de Bosques Nativos en el país y las dificultades crecientes para expandir la frontera productiva a costa de un remanente forestal más reducido, disperso y de difícil acceso. Respecto a esto último un ex coordinador del mecanismo en el MAyDS sostuvo que “cuando quede la

última hectárea, ese va a ser el año con menos deforestación. Te van a decir: tuvimos la deforestación más baja de la historia, se deforestó una hectárea sola"[79] .

Expresiones como la del mencionado exfuncionario o ideas como la existencia de una práctica histórica en torno al aprovechamiento ilegal de los bosques abren el juego a la articulación entre los intereses y las creencias. En tal sentido, a nivel doméstico aparecen creencias asociadas a la dimensión económico-productiva de los intereses. La primera de ellas refiere a la existencia de una arraigada cultura ganadera en Argentina, contrapuesta a la falta de cultura forestal y la desvalorización de los bosques. La segunda hace alusión a un modelo de desarrollo que priorizó el crecimiento económico y el avance sobre los bosques a la que se le oponen nuevas formas de entender la vinculación con los ecosistemas forestales.

Respecto a la existencia de una cultura ganadera arraigada, como sostuvo la referente de uno de los programas de soporte en el proceso de participación y salvaguardas:

> "Argentina es un país ganadero, culturalmente, más allá de lo económico. Entonces es difícil pensar una conservación estricta sin actividades ganaderas. Porque es irrumpir en una cuestión sumamente cultural, además económica y que mueve mucho dinero. Pero también está la cuestión cultural de lo que implica la ganadería en Argentina como sector. Culturalmente cualquier prohibición (…) genera cosas"[80].

Este hecho fue asimismo observado por otros autores, por ejemplo, para el caso de la provincia de Corrientes, donde se reconoce que, si bien la ganadería es una de las actividades con peores impactos en el ambiente, es "económica, social y políticamente esencial en la región" (Chalup y Bissaro Fava, 2018:79).

Estas menciones muestran una retroalimentación entre los intereses materiales y las ideas, a partir de lo que podría denominarse una creencia como visión del mundo, las cuales están entrelazadas con las concepciones de las personas sobre la identidad, evocando emociones y lealtades (Goldstein y Keohane, 1993).

En contraposición a esta cultura ganadera en el proceso de entrevistas se resaltó la falta de cultura forestal al sostenerse que "no somos un país que hemos amado el bosque"[81], que "hasta

[79] Entrevista sostenida por el autor a un ex coordinador del mecanismo en el MAyDS en la Provincia de Buenos Aires el día 22 de febrero de 2023.
[80] Entrevista online sostenida por el autor a la referente de uno de los programas de soporte en el proceso de participación y salvaguardas el día 3 de marzo de 2023.
[81] Entrevista online sostenida por el autor el día 2 de marzo de 2023.

los 2000 que llegó la ley de bosques el bosque era algo sucio, era un terreno sucio"[82] y que "Argentina no tiene una cultura forestal" y "vive de espalda al bosque"[83].

La falta de cultura forestal se encuentra vinculada a la falta de valorización de los bosques. El análisis de los datos del informe del proceso participativo de la Fundación Cambio Democrático permite identificar la falta de valoración de los bosques como uno de los principales desafíos. En este marco, los actores manifestaron elementos relativos a: la falta de valoración socio cultural de los bienes y servicios forestales; la baja rentabilidad en su aprovechamiento sostenible en contraposición a la alta rentabilidad de la agricultura y ganadería intensiva; la falta de promoción de las cadenas de valor de los bienes y servicios forestales; la baja rentabilidad de la producción forestal y del sector foresto industrial; la falta de valoración de los conocimientos, saberes y cosmovisiones de los pueblos originarios; la falta de valoración de los servicios ecosistémicos; la falta de reconocimiento de las múltiples formas de valorización de los bosques y; la globalización y homogeneización cultural que llevó al avance de una cultura pampeana en una región extrapampeana (Fundación Cambio Democrático, 2018). Respecto a esto último, el director de una ONG que fue socio local resaltó que a pesar de que más de un 30% del país es Bosque Chaqueño "el concepto argentino es que todo es Pampa"[84].

La arraigada cultura ganadera y la falta de cultura forestal son parte de una misma combinación, ligada a prácticas de producción tradicional que priorizaron las formas clásicas de entender al desarrollo.

En palabras del mencionado informante los bosques se asocian con la pobreza e impera la idea "de que si vos reemplazas el bosque por otra actividad viene el desarrollo". Hecho que consideró una mentira al observar el nivel de vida y la infraestructura básica (educación, agua, internet) de las áreas deforestadas[85]. En el proceso participativo actores de distintas regiones sostuvieron ideas similares vinculadas a un modelo productivo y de aprovechamiento forestal históricamente no sustentable y, un inadecuado manejo ganadero y de la frontera agrícola, con

[82] Entrevista online sostenida por el autor a la referente de uno de los programas de soporte en el proceso de participación y salvaguardas el día 3 de marzo de 2023.
[83] Entrevista online sostenida por el autor al director de una ONG que fue socio local en la Ciudad de Buenos Aires el día 23 de febrero de 2023.
[84] Entrevista online sostenida por el autor al director de una ONG que fue socio local en la Ciudad de Buenos Aires el día 23 de febrero de 2023.
[85] Entrevista online sostenida por el autor al director de una ONG que fue socio local en la Ciudad de Buenos Aires el día 23 de febrero de 2023.

visión a corto plazo, sin planificación y, basado en el "falso desarrollo" (Fundación cambio democrático, 2018).

Esta visión economicista del desarrollo es puesta en discusión a partir de nuevas lógicas. En este sentido, la referente de uno de los programas de soporte en el proceso de participación y salvaguardas sostuvo que "pensar al bosque como un espacio de desarrollo sostenible, con modelos productivos sostenibles, que implique que las comunidades y los productores puedan seguir produciendo, pero sin desmonte, sin degradación, es algo (…) en términos históricos bastante nuevo"[86]. En tanto, una funcionaria del área de ambiente de la provincia de Misiones expresó que antes el bosque "molestaba, hoy es al revés...hay que darle el valor al bosque, al árbol, la madera, pero también a la biodiversidad, a todo su conjunto"[87].

[86] Entrevista online sostenida por el autor a la referente de uno de los programas de soporte en el proceso de participación y salvaguardas el día 3 de marzo de 2023.
[87] Entrevista online sostenida por el autor a una funcionaria del área de ambiente de la provincia de Misiones el día 10 de marzo de 2023.

3.6 Incentivos para la acción en el marco de REDD+

Las discusiones relativas al lugar del mecanismo en la estructura económica-productiva, los intereses del sector agrícola ganadero sobre los bosques, la articulación de estos con las creencias y la valorización de los ecosistemas forestales se encuentran entrecruzados por debates en torno a los incentivos y PPR, el volumen y las fuentes de financiamiento, la articulación entre los instrumentos existentes y REDD+, los sistemas de reparto de beneficios generados, los tipos de incentivos previstos, los actores priorizados, entre otras. Dichas discusiones comenzaron a producirse en el sector forestal argentino con anterioridad a la consolidación del mecanismo REDD+ y tomaron fuerza a partir de la Ley de Bosques Nativos. La ley de bosques es en parte un esquema de Pagos por Servicios Ecosistémicos, por lo que supone una base de trabajo sobre la que se construyó el esquema REDD+ en el país, lo que evitó trabajar desde cero[88] .

La Ley de Bosques Nativos estableció un régimen de fomento, determinó criterios para la distribución de los beneficios del FNECBN y delimitó distintos tipos de planes. Los recursos del fondo se componen de partidas presupuestarias no inferiores al 0,3% del presupuesto nacional, el 2% del total de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal, los préstamos y subsidios otorgados específicamente por organismos nacionales e internacionales, las donaciones y, los recursos no utilizados de ejercicios anteriores, entre otros (art. 31).

Los recursos del FNECBN son distribuidos entre las provincias con Ordenamientos Territoriales de Bosque Nativo elaborados y aprobados de acuerdo con los porcentajes de superficie de bosques nativos declarados por las jurisdicciones, la relación existente entre la superficie total de las provincias y sus bosques nativos y, las categorías de conservación establecidas (art. 32). Asimismo, mediante el artículo 35 se estableció que el 70% de los fondos deben destinarse a los titulares de las tierras, a los cuales se les paga por hectárea y por año y, el 30% restante a las Autoridades de Aplicación para el desarrollo de sistemas de monitoreo y la implementación de programas de asistencia técnica y financiera para propender a la sustentabilidad de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores, comunidades indígenas y/o campesinas. En este marco, podemos diferenciar incentivos para la

[88] Entrevista sostenida por el autor a la coordinadora de uno de los programas de soporte que apoyó al país en el diseño del mecanismo en la Ciudad de Buenos Aires el día 22 de febrero de 2023.

construcción de capacidades y tecnologías, fundamentalmente para las Autoridades Locales de Aplicación y el sector público e incentivos en términos de PSA para los tenedores de bosques.

La forma de acceder a los recursos de la Ley por parte de los tenedores de bosques se da a partir de los siguientes instrumentos:

- Planes de Conservación: pueden desarrollarse en bosques de las tres categorías, en tanto sus objetivos y actividades permitan mantener e incrementar los atributos de conservación del bosque mediante actividades de restauración, protección, recreación, subsistencia e investigación.
- Planes de Manejo Sostenible: pueden desarrollarse en las categorías amarillas y verdes en tanto no sustituyan el bosque y este siga manteniendo los atributos de su categoría. Dichos planes posibilitan la realización de actividades de conservación, restauración, aprovechamiento forestal, actividades silvopastoriles y Manejo de Bosques con Ganadería Integrada[89].
- Planes de Manejo y Conservación: diseñados para los tenedores de bosques cuya superficie se encuentre bajo distintas categorías. Los Planes de Manejo y Conservación admiten la totalidad de las actividades del Plan de Manejo, así como el desarrollo de Planes Integrales Comunitarios, orientados sobre todo a las comunidades campesinas e indígenas.
- Proyectos de Formulación: brindan soporte económico para la elaboración de los Planes de Conservación, Planes de Manejo Sostenible o los Planes de Manejo y Conservación. Los Proyectos de Formulación deben dar cuenta del contenido futuro de los planes (organización, tiempo, medios, recursos, etc.) (FVC, 2020; MAyDS, 2021c).

Para 2019 el país tenía más de 3.800.000 hectáreas bajo cobertura de planes. De este total, aproximadamente dos millones correspondían a Planes de Conservación, un millón y medio a Planes de Manejo y el restante a Planes de Manejo y Conservación (MAyDS, 2021c).

Los incentivos para los tenedores de bosques, cubiertos en el período de estudio por los fondos dispuestos por la Ley, estuvieron atravesados por distintos inconvenientes. El relativo al desfinanciamiento fue una constante durante todo el período de estudio. Durante los primeros

[89] La modalidad de Manejo de Bosques con Ganadería Integrada, como variante de la modalidad silvopastoril debe incluir de forma adicional un área exclusiva para la conservación de la biodiversidad, explicitar la planificación del manejo del estrato arbóreo y arbustivo, ganado, oferta forrajera y agua entre otros elementos (Resolución 427/20, COFEMA).

años el FNECBN no contó con presupuesto y, una vez reglamentado, fue sistemáticamente inferior al establecido por la misma. De acuerdo con un informe publicado por Greenpeace, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales y la Fundación Vida Silvestre (2013) 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. Por su parte, 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, debido a que se trataba de la peor asignación para los bosques nativos desde la conformación del Fondo (Greenpeace, et al. 2016). Finalmente, ya cerrando nuestro recorte temporal, en 2019, 39 ONG expresaron preocupación por los montos asignados para el año 2020, los cuales representaban solo el 3,25% de lo estipulado. Las mismas manifestaron que en el período 2010-2019 el fondo de la ley solo recibió 3.063 millones de los 36.537 millones que le correspondían (Di Pancracio y Cáceres, 2020; Fundación Vida Silvestre, 2019).

Otro de los inconvenientes del FNECBN estuvo dado por la falta de llegada de los recursos a los productores y tenedores de bosques y el reparto de los beneficios entre los distintos actores. En 2019 el 78% de los fondos fueron distribuidos entre particulares, 8% entre empresas y 8% entre organismos municipales, provinciales y nacionales. Estos números quedan muy lejos de los otorgados a las comunidades campesinas y pueblos originarios, los cuales representaron solo el 2% de los beneficiarios de los planes (MAyDS, 2021c).

Más allá de los recursos específicos provistos por el Estado en el marco de la Ley de Bosques, el país accedió a distintos recursos mediante donaciones o préstamos en el período de estudio, principalmente de OIGs, directa o indirectamente vinculados al mecanismo REDD+ (Tabla Anexo 1). Si bien la mayoría de estos no estuvieron orientados a complementar los fondos de la ley, ni supusieron PPR en el marco de REDD+, son destacables en tanto apoyaron la construcción de capacidades, la identificación de actores clave, el desarrollo de tecnologías, la planificación y el diseño de políticas, etc. Dentro de los que tienen vinculación indirecta con REDD+ se puede mencionar el Proyecto Bosques Nativos y Comunidad, el Proyecto de Incentivos para la Conservación de los Servicios Ecosistémicos de Importancia Global y el proyecto Bosques Nativos y su Biodiversidad. Por su parte, resultan directamente vinculados con el mecanismo las donaciones para la fase de preparación del FCPF por 3.8 millones de dólares, la de ONU-REDD por idéntico monto y, los PPR del FVC por un monto de 82 millones de dólares.

La articulación entre el FNECBN y REDD+ no estuvo exenta de complejidades. Emergieron temores o posibles desventajas, entre las que se mencionó la posibilidad de que: los fondos de REDD+ desplacen a los fondos de la ley, profundicen la dependencia de los fondos internacionales, tiendan a una redistribución de los incentivos que priorice actividades desarrolladas en las zonas verdes por sobre las zonas amarillas y rojas, entre otras (Di Pancracio y Cáceres, 2020; Di Paola et al, 2011).

Recién en el año 2018, mediante el artículo 53 de la Ley N.º 27.431 se creó el Fondo Fiduciario para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos, integrando los recursos del FNECBN con los obtenidos en el marco de REDD+ para promover los objetivos de la Ley de Bosques, administrar el FNECBN e implementar las medidas relacionadas con los objetivos forestales de la NDC, el AP y el PANByCC. De acuerdo con el artículo 2 de la reglamentación el fondo está conformado por dos cuentas. La primera relativa a los recursos propios de la Ley N.º 26.331 y la segunda integrada por los fondos del PANByCC. Esta segunda cuenta está compuesta, entre otros, por fondos internacionales de donaciones, fondos de compensación ambiental y, asignaciones recibidas de organismos internacionales o nacionales, entre otros. Mediante esta cuenta se posibilitó la canalización de los recursos como donaciones o PPR hacia los objetivos de la Ley de Bosques y la Ley de Cambio Climático. Este punto es relevante para incrementar los recursos a partir de PPR, como los obtenidos en el marco del FVC[90].

A diferencia de los recursos obtenidos en el marco de FCPF y ONU-REDD, orientados a la preparación, los obtenidos en el FVC fueron los únicos PPR a los que accedió el país en el marco del mecanismo. Si bien el proyecto propuesto en FVC excede el período de estudio, es representativo en tanto sus 82 millones de dólares, desembolsados el 7 de febrero de 2022, representaron aproximadamente 9.143 millones de pesos[91], monto superior al asignado por el presupuesto nacional a la Ley de Bosques Nativos en dicho año. La propuesta de financiamiento de Argentina al FVC partió de tres debilidades identificadas en la implementación de la Ley de Bosques Nativos vinculadas a: la baja participación de las comunidades indígenas y campesinas en los beneficios por la falta de acompañamiento y la inseguridad en la tenencia de tierras; la alta proporción de planes de manejo bajo modalidad pastoril que derivan en "parquizaciones",

[90] Entrevista sostenida por el autor a la coordinadora de uno de los programas de soporte que apoyó al país en el diseño del mecanismo en la Ciudad de Buenos Aires el día 22 de febrero de 2023.
[91] Conversión realizada teniendo en cuenta el precio de venta del Banco Nación del día 7 de febrero de 2022.

similares al desmonte y; la dispersión de planes a nivel territorial que llevó a un direccionamiento de los fondos al sector privado (MAyDS, 2020b).

Respecto al reparto de los incentivos, mediante el artículo 2 de la resolución 424/2020 del COFEMA se decidió la distribución de los PPR en una proporción que sigue el esquema 70% - 30% de la Ley de Bosques Nativos, así como la priorización de la implementación de los lineamientos de esta y de los ejes estratégicos del PANByCC. Los PPR buscan ser utilizados para cuatro componentes y seis subcomponentes (Tabla 7). Los dos primeros componentes tienen múltiples beneficiarios directos (pueblos originarios y comunidades locales, pequeños y medianos productores ganaderos, productores forestales) y se vinculan a la promoción de productos forestales maderables y no maderables en cuencas forestales, el impulso de los Planes Integrales Comunitarios y la promoción del Manejo de Bosques con Ganadería Integrada. Por su parte, los componentes relativos a incendios forestales y la construcción de capacidades para las autoridades tienen como beneficiarios directos a las Autoridades Locales de Aplicación y a la Autoridades Nacional de Aplicación. Los dos primeros componentes representan el 57% del total y los dos restantes el 43%. Adicionalmente, resulta necesario resaltar que los tres primeros subcomponentes proponen el soporte en términos de construcción de capacidades para los actores, el apoyo al diseño de planes y el soporte tecnológico e inversiones en equipamiento e infraestructura (agua, alambrados, etc.).

Tabla 7: Propuesta de uso de los PPR del FVC: subcomponente, fondos y beneficiarios

Subcomponente	% fondos	Principales beneficiarios directos
Generación de productos forestales maderables y no maderables en cuencas forestales	17%	Productores forestales – Trabajadores y propietarios de micro y pequeños aserraderos y carpinterías – Otros
Planes Integrales Comunitarios	27%	Pueblos originarios y comunidades locales
Manejo de Bosques con Ganadería Integrada	13%	Productores ganaderos pequeños (hasta 500 hs) – Productores ganaderos medianos (hasta 3000 hs)
Incremento de la capacidad de respuesta de las instituciones y comunidades frente a los incendios forestales	10%	Autoridades
Fortalecimiento de capacidad para los gobiernos provinciales	5%	Autoridades Locales de Aplicación

Fortalecimiento de capacidad para el gobierno nacional	28%	Autoridades Nacional de Aplicación

Elaboración propia en base a FVC, 2020 y MAyDS, 2020b

De acuerdo a la resolución 427/20 del COFEMA los beneficiarios de los distintos planes pueden ser los "titulares" de la tierra, entendiendo por titulares a todos aquellos que: son titulares de derechos reales de uso, goce o disposición; son comunidades campesinas, indígenas, pequeños productores y todas otras personas poseedoras de las tierras o que acrediten fehacientemente la posesión actual, tradicional y pública de la tierra o; son tenedores de las tierras con el consentimiento expreso del propietario (art. 8). En palabras de la referente de uno de los programas de soporte en el proceso de participación y salvaguardas, si bien ni el mecanismo ni la Ley de Bosques Nativos pueden resolver las problemáticas vinculadas a la tenencia de la tierra "tener el plan es una manera de ganar herramientas de seguridad jurídica"[92].

Los incentivos fueron considerados un elemento relevante en prácticamente todas las regiones. De hecho, entre las principales causas de deforestación y degradación se mencionó: el aprovechamiento no sustentable del bosque por falta de incentivos (Selva Misionera); el manejo inadecuado y no sustentable con incentivos insuficientes y, la falta de incentivos para la producción sustentable (Selva de Yunga); el manejo no adecuado de las aptitudes productivas y los incentivos (Monte y Espinal) y; la falta de incentivos suficientes (como ser planes de manejo sustentable), particularmente para comunidades y pueblos originarios (Región Chaqueña) (Fundación Cambio Democrático, 2018). Asimismo, en las distintas matrices de riesgos y beneficios para los planes de la Ley de Bosques Nativos y REDD+ se identificaron a los incentivos económicos como un elemento relevante para la conservación de los paisajes productivos en múltiples regiones (FAO, 2020). Adicionalmente, como acciones estratégicas en materia de incentivos para REDD+, los actores del parque chaqueño consideraron a la diversificación, la construcción de capacidades y, el acceso a tecnologías que permitieran añadir valor agregado a los pequeños y medianos productores (Fundación Cambio Democrático, 2018).

Más allá de su relevancia, durante todo el periodo de estudio persistieron diversas dudas respecto a los incentivos. De hecho, varios de los puntos de mejora identificados por el país en

[92] Entrevista online sostenida por el autor a la referente de uno de los programas de soporte en el proceso de participación y salvaguardas el día 3 de marzo de 2023.

el proceso REDD+ se vincularon a estos. Dentro de los mismos se mencionó la necesidad de: analizar las políticas aplicadas al sector productivo para mitigar los incentivos contrapuestos en materia de uso del suelo y de bosques nativos; disponer de una ley de propiedad comunitaria que permita establecer lineamientos sobre acceso a la tierra para las comunidades indígenas; avanzar conjuntamente con los actores clave en la promoción de acciones y medidas para proteger y promover los saberes ancestrales; diseñar e implementar un sistema de distribución de beneficios para los PPR; fortalecer los incentivos para la conservación de la biodiversidad a partir de herramientas de financiamiento, instrumentos económicos y del fortalecimiento de los mercados sostenibles del bosque nativo y; desarrollar instrumentos financieros para promover los beneficios sociales y ambientales de los bosques, sobre todo la captura de GEI, en la implementación de REDD+ (MAyDS, 2019b).

El volumen de los incentivos disponibles para los actores es una discusión relevante y, encuentra vinculación con la estructura productiva a partir de la noción de "costos de oportunidad". En este sentido, Olson (1992) resaltó la importancia de que los incentivos sean mayores en valor para las preferencias de cada persona que la parte que le toca del bien colectivo. En consonancia con este razonamiento, desde el sector agropecuario se advirtió:

> "como un problema para el mecanismo REDD+ el determinar la remuneración para el productor. Se indicó que REDD debería posicionarse como una alternativa de compensación de la actividad que el productor dejaría de realizar y necesita ser rentable y complementario a la Ley de Bosques y a la luz de las actuales cifras que se manejan en experiencias piloto, el financiamiento resulta insuficiente, frente a otras oportunidades de uso de la tierra" (FCPF, 2014a:39).

El país realizó tres informes sobre costos de oportunidad relacionados a la implementación de REDD+ durante los años 2015 y 2016 (Sbarra y Yanosky, 2020). En los mismos se estudiaron los costos de oportunidad en base a los principales impulsores de la deforestación, las trayectorias de esta en las provincias y, los flujos estimados de recursos para el mecanismo en el país. Según expresaron los encargados del estudio, los resultados deberían:

> "interpretarse como una medida del "trade-off" existente entre rentabilidad y contenido de carbono de los diferentes usos del suelo que se constituyen como alternativas a la conservación de los bosques, y pueden utilizarse como una medida contra la cual comparar el precio de mercado de la tonelada de carbono forestal (prestando especial cuidado al modo de interpretar los resultados)" (MAyDS, 2016: par. 17).

Las entrevistas permiten observar distintas posturas por parte de actores gubernamentales involucrados en el proceso respecto a la discusión sobre los costos de oportunidad. La coordinadora de uno de los programas de soporte que apoyó al país en el diseño del mecanismo sostuvo que era usual escuchar discursos en torno a "¿Qué voy a recibir a cambio por conservar?, porque yo tengo que comer, tengo que darle de comer a mi familia", a lo que añadió que "esa respuesta todavía no está, la ley de bosque no cubre todo, cubre apenas una porción de ese costo de oportunidad del capital que vos tenés"[93]. Asimismo, un negociador y referente del programa en el país añadió que "las decisiones de los productores básicamente son economy driven, alguien que tiene una parcela de tierra quiere sacar su máximo provecho y en función de eso compara si le conviene mantener bosque o si le conviene plantar soja"[94]. De acuerdo con Olson (1992), es en esta búsqueda racional de maximizar los beneficios individuales que los actores no se movilizarán para favorecer los objetivos comunes o de grupo.

Por su parte, un exdirector del MAyDS consideró que un enfoque que busque compensar los costos de oportunidad no resulta viable porque el país no tiene los recursos y no se puede compensar la rentabilidad monetaria de la soja[95]. En sintonía con esto último, un ex coordinador del mecanismo en el MAyDS sostuvo que siempre se negó "a trabajar en el concepto de costos de oportunidad" dado que lo adecuado pasa por valorizar los beneficios que el bosque brinda, los cuales están dispersos y requieren que se internalicen las externalidades[96]. Finalmente, la directora del área de biodiversidad de una ONG local que se especializa en REDD+ sostuvo que el mecanismo "se entendió mal desde el inicio", porque se pensó que venía solo a entregar dinero y a "lo que viene es a ordenar algo que estaba desordenado y que era injustamente llevado a cabo, lo que hace es poner en valor el capital que tiene un territorio"[97].

Los costos de oportunidad no pueden ser compensados desde el momento que para su cálculo los actores solo consideran la rentabilidad mercantil y no la pérdida de servicios ecosistémicos que resultan fundamentales para su vida y para la de la comunidad. En este marco, los incentivos quizá puedan obtener mejores resultados orientados hacia los pequeños productores, los sectores indígenas y, a la búsqueda de generar cambios, no directamente sobre la estructura

[93] Entrevista sostenida por el autor a la coordinadora de uno de los programas de soporte que apoyó al país en el diseño del mecanismo en la Ciudad de Buenos Aires el día 22 de febrero de 2023.
[94] Entrevista online sostenida por el autor a un negociador el 9 de marzo de 2023.
[95] Entrevista sostenida por el autor a un exfuncionario del área ambiental nacional en la Ciudad de Buenos Aires el día 24 de febrero de 2023.
[96] Entrevista sostenida por el autor a un ex coordinador del mecanismo en el MAyDS en la Provincia de Buenos Aires el día 22 de febrero de 2023.
[97] Entrevista online sostenida por el autor a la directora del área de biodiversidad de una ONG local que se especializa en REDD+ el día 17 de febrero de 2023.

económica-productiva, sino en la creencia que ubica a la ganadería y al desmonte como sinónimo de "progreso", así como en los comportamientos que esta visión conlleva. Para ello, resulta imprescindible la incorporación de elementos y dimensiones no comerciales al cálculo. Como sostiene Patt (2017) los incentivos por sí solos no pueden resolver el problema dado que el cambio climático requiere cambios profundos de comportamiento. Asimismo, como expresa Muradian (et al. 2013) no todos los costos de oportunidad pueden, o deben, ser compensados.

Adicionalmente, es importante resaltar que las discusiones relativas a los costos de oportunidad y la racionalidad económica pierden peso para algunos actores cuando se entrelazan con distintas creencias. En este sentido un negociador y referente del mecanismo en el país sostuvo que, si bien la lógica del productor o de quien renta la tierra es la de maximizar su beneficio, "los pueblos originarios tienen su propia visión del bosque donde es su elemento de vida, no es un factor económico, sino que es su casa, es su parque de juegos, es su fuente de alimento"[98]. Asimismo, para los pequeños productores y comunidades indígenas la discusión sobre los costos de oportunidad pierde peso por la búsqueda de otro tipo de incentivos. Estos posicionamientos, donde los bosques se insertan en una cosmovisión no centrada en la maximización de los beneficios materiales individuales, si bien están presentes en Argentina, se vuelven predominantes a la hora de aproximarse a casos como el de Bolivia.

Adicionalmente, los productores forestales sostuvieron que en un mecanismo como REDD+ es necesario considerar que "la calidad de vida también incluye el acceso a la educación, salud, etc." (FCPF, 2014a:39). Demandas similares en relación con el mecanismo aparecen en el sector indígena, donde en adición a las cuestiones territoriales y al respeto por sus cosmovisiones se mencionaron Necesidades Básicas Insatisfechas, como agua potable, caminos y apoyo para diversificar la producción[99].

[98] Entrevista online sostenida por el autor a un negociador el 9 de marzo de 2023.
[99] Entrevista online sostenida por el autor al director de una ONG que fue socio local en la Ciudad de Buenos Aires el día 23 de febrero de 2023.

3.7 Estructuras de gobernanza y participación en REDD+

La estructura de gobernanza de REDD+, así como sus instancias y procesos de participación fueron diversas y cambiaron en el transcurso del período de estudio. Las mismas encuentran correlación sobre todo con los vaivenes de la agenda política, a partir de múltiples cambios en sus propuestas y distintos momentos identificables en los procesos de participación y, con el marco normativo, cuyas instancias de gobernanza y transversalización aparecieron tardíamente.

A partir de lo mencionado, podemos identificar al menos tres propuestas de estructuras de gobernanza que tuvieron diversos niveles de cristalización (Figura 15). Una primera propuesta, observable hasta el año 2010 propuso avanzar en el mecanismo a partir de un Grupo de Trabajo Nacional REDD creado al interior del Comité Gubernamental sobre Cambio Climático. Una segunda propuesta, la cuál con variaciones menores formó parte de borradores aproximadamente hasta 2015, buscó construir un Comité Directivo, un Comité Asesor (de aquí en adelante CAR) y una Unidad Operativa de Preparación. Finalmente, se observó una tercera propuesta desde 2016 a partir de la cual efectivamente se consolidó el mecanismo en el país. Esta última, a diferencia de las primeras, no incluyó una estructura propia para el mecanismo, sino que se sustentó en una Unidad Operativa y en el trabajo realizado en el marco del COFEMA y del GNCC.

Los procesos de participación, necesarios para la construcción de la gobernanza, también sufrieron modificaciones desde los primeros borradores elaborados por Argentina. Al igual que en el caso de las estructuras se identifican al menos tres momentos (figura 14) en los cuales se buscó articular con la diversidad de actores clave. La primera de ellas abarcó hasta el año 2010 y se caracterizó por reuniones y talleres, mayormente de carácter informal y limitado. La segunda se dio principalmente en los años 2013 y 2014 a partir de una serie de diálogos regionales enfocados en los riesgos y las salvaguardas sociales y ambientales. Finalmente, en 2017 y 2018 se desarrolló una nueva ronda de encuentros regionales en el marco de la elaboración del PANByCC.

En abril de 2009 comenzaron a desarrollarse una serie de reuniones de presentación, información y consulta con distintos actores clave para evaluar la posible preparación del país en el mecanismo, en aquel entonces cristalizada en la presentación de documentos a FCPF para conseguir financiamiento para la fase de diseño. Este período inicial involucró aproximadamente 12 reuniones y talleres, con un carácter informal, informativo y limitado

geográficamente (González, 2020). De hecho, prácticamente la totalidad de estas se desarrollaron en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dentro de estas primeras reuniones se destacaron:

- La reunión de personal del MAyDS con expertos forestales para analizar las devoluciones que había tenido el país de FCPF sobre los primeros borradores presentados y los posibles elementos a incorporar en el documento;
- El lanzamiento oficial de la elaboración de la EN, en la que participaron más de 100 actores de diversos sectores y se realizaron talleres sobre monitoreo, aspectos legales, ambientales y sociales, experiencias y opciones para REDD y, se comenzó a elaborar un mapeo de actores;
- La reunión cerrada con representantes de instituciones y expertos vinculados al tópico forestal en la que se discutió sobre temas técnicos relacionados con el sector forestal, REDD+ y el sector UTCUTS (Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura);
- Las reuniones ordinarias del COFEMA, donde se presentaron los componentes del Readiness Preparation Plan (de aquí en adelante R-PP) y en las cuales varias provincias con baja cobertura boscosa manifestaron su intención de incorporarse al proceso;
- La reunión informal con universidades y centros de investigación en la que se abordaron estrategias para combatir la deforestación y se intercambió información que fue considerada para los borradores presentados a FCPF;
- La reunión con representantes de los pueblos indígenas en la que se presentó información sobre la propuesta elaborada por la Organización de las Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina para informar a las comunidades sobre REDD (FCPF, 2010a, 2010b).
- Dos talleres en la provincia de Salta en los que se analizó la posible incorporación de Argentina al mecanismo REDD+, la posibilidad de incorporar a Salta en una estrategia nacional y las salvaguardas, gobernanza y procesos participativos (FCPF, 2014a).

Entre los principales actores que participaron de estas reuniones iniciales se destacaron la Fundación ProYungas, la Fundación Vida Silvestre, la Administración de Parques Nacionales, el MAGyP, el Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico, la Organización de las Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina, la Asociación Forestal Argentina, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, el Instituto Nacional de Asuntos

Indígenas, la Universidad de Buenos Aires, el COFEMA, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (FCPF, 2010a).

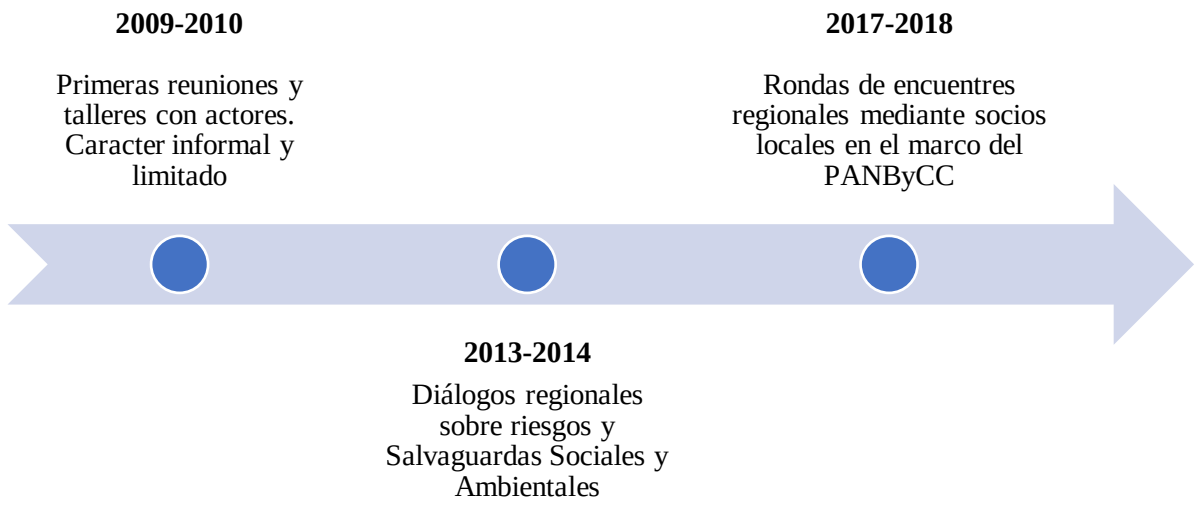
En esta etapa inicial de reuniones se persiguió difundir información sobre el mecanismo; identificar actores, intereses y posibles roles; consultar de forma temprana los lineamientos para un plan de consulta y participación; desarrollar una base de datos e; identificar temas relevantes y conflictivos. Asimismo, el proceso involucró el intercambio de información general sobre temas de REDD+, la identificación de las partes interesadas y, la difusión, consulta y revisión de los borradores (FCPF, 2010b). Adicionalmente, se identificaron desafíos para el diseño de REDD+ entre los que se puede hacer mención de la dificultad en el acceso a la información sobre el mecanismo y los bosques; el bajo nivel de conocimiento sobre REDD+ y el cambio climático; las dificultades para comunicar el proceso de negociación sobre REDD+ en el marco de la CMNUCC; la complejidad de alcanzar el involucramiento a escala territorial por la falta de recursos y la extensión del territorio; las dificultades para vincular las diferencias territoriales con los factores económicos, las dinámicas ecosistémicas de los bosques y el cambio climático; la necesidad de fortalecer el conocimiento y la investigación local sobre los bosques y el manejo sostenible y; los retos en torno a la creación de un proceso de diálogo con los representantes indígenas sobre REDD+ (FCPF, 2010b, FCPF, 2014a).

Estos primeros encuentros posibilitaron también la identificación de algunos temores por parte de los actores relevantes, como ser la preocupación de las ONG por la implementación de la Ley de Bosques Nativos, las definiciones de REDD+ y los posibles mecanismos de participación. Asimismo, el MAGyP se mostró especialmente preocupado por las restricciones que REDD+ podía tener para el plan de desarrollo agrícola y para lograr un desarrollo sostenible que contemple equilibrios entre la protección ambiental y la producción (FCPF, 2010b, FCPF, 2014a). El último de los elementos relevantes del proceso de participación inicial estuvo dado por la incorporación de expertos provenientes de distintos ámbitos, como académicos y referentes de ONG al equipo de elaboración de la propuesta de preparación del país (FCPF, 2010b).

La búsqueda de articulación con los distintos actores y las instancias de participación para la sociedad civil se interrumpieron desde el año 2010 hasta 2013, “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” (FCPF, 2014a:37).

Durante el año 2013, con apoyo de ONU-REDD, el gobierno comenzó a implementar un proceso de consultas sobre Riesgos y Salvaguardas Sociales y Ambientales[100]. El país reconocía para 2014 que existían actores locales y regionales que todavía no habían "podido ser alcanzados, debido al amplio territorio del país y la diversidad de actores, ecosistemas y factores vinculados al proceso de deforestación, que hacen necesario un enfoque regional" (FCPF, 2014a:185).

Figura 14: Instancias de diálogo, participación y consulta con los actores



Fuente: Elaboración propia

Por ello, el proceso iniciado en 2013 tuvo como objetivo incorporar la visión de los actores locales y regionales en la construcción de las salvaguardas. Como parte de esto se buscó generar un posible marco metodológico para desarrollar un único SIS que satisfaga tanto a ONU-REDD como al BM. Para ello se desarrollaron talleres por ecorregión en distintas provincias del país y un taller de socialización en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este último tuvo como objetivo avanzar con el Protocolo de la Estrategia para la Consulta de los Pueblos Originarios elaborada por la Organización de las Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina. Los talleres regionales de 2013 y 2014 contaron con más de 250 participantes.

Como parte de los resultados de los talleres se mencionó la necesidad de desarrollar materiales adecuados de difusión en idiomas y modalidades propias para los distintos actores (como las comunidades indígenas); la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación social, no

[100] Este proceso de participación en salvaguardas sociales y ambientales constituía un requisito para poder proceder a la firma del acuerdo legal con el BM por los fondos que habían sido aprobados por el FCPF en 2010.

duplicar y promover sinergias con los procesos existentes; la necesidad de asegurar la participación de la sociedad civil y las comunidades; la necesidad de incluir a los actores territoriales de forma temprana en la planificación y el diseño del mecanismo; el reconocimiento de que los riesgos y beneficios se encuentran directamente relacionados a los modos y medios de vida de las comunidades y poblaciones de los bosques y; la necesidad de promover una visión integral del bosque que contemple los valores culturales, ambientales, tangibles e intangibles (FCPF, 2014a).

Durante estos años, el país barajó distintas opciones para institucionalizar la gobernanza del mecanismo y la participación de los actores. Como parte de estas se mencionó inicialmente la creación del Grupo de Trabajo Nacional REDD como un subgrupo del Comité Gubernamental sobre Cambio Climático. El Grupo de Trabajo Nacional REDD+ estaría presidido por la máxima autoridad ambiental e incluiría actores gubernamentales y sociedad civil como: la SAyDS, el MAGyP, el Ministerio de Economía, la Administración de Parques Nacionales, la Organización de las Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina, la Fundación Vida Silvestre, la Mesa de Trabajo sobre Soja Sustentable, el COFEMA y la Universidad de Buenos Aires. A cada uno de ellos le correspondían distintas funciones entre las que se pueden mencionar la participación en el diseño del plan de consultas, la implementación y ajustes de acuerdo a las comunidades a la Organización de las Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina, la representación del sector académico a la Universidad de Buenos Aires, la consulta con el grupo de ONG, sociedad civil y el vínculo con productores y empresas a la Fundación Vida Silvestre y, la incorporación de la visión del sector privado y la consulta con actores a la Mesa de Trabajo sobre Soja Sustentable. El Grupo de Trabajo Nacional REDD+ sería el responsable de coordinar todas las acciones y de formular e implementar políticas y actividades necesarias para el avance y la promoción de la fase de preparación. El borrador fechado en enero de 2010 mencionó que el Grupo de Trabajo Nacional REDD+ funcionó "de manera informal para la elaboración del R-PP" y "elaboró un borrador de carta de procedimientos". Asimismo, se mencionó que se esperaba formalizar la creación del grupo, con un reglamento y reuniones trimestrales en los primeros seis meses a partir del comienzo de la preparación del país (FCPF, 2010a). La propuesta del Grupo de Trabajo Nacional REDD+ se planteaba un esquema de tres tercios, donde la sociedad civil y el MAyDS tenían considerable influencia sobre la toma de decisiones (FCPF, 2010a).

Si bien la consolidación de una estructura específica de participación y toma de decisiones a partir del Grupo de Trabajo Nacional REDD+ fue considerada una posibilidad, surgieron dudas

respecto a la necesidad de su conformación, así como sobre el esquema de votos (FCPF, 2010c). Estas dudas llevaron al país a avanzar en una segunda propuesta de estructura de gobernanza basada en:

- Un Comité Directivo como máxima autoridad. El Comité Directivo pertenecería al Comité Gubernamental sobre Cambio Climático y debía apoyar política y estratégicamente la preparación y asegurar la integración de REDD en las políticas nacionales de desarrollo del país y en los distintos planes y estrategias de los ministerios.
- Una Unidad Operativa de Preparación. La Unidad Operativa de Preparación sería la responsable de implementar la estrategia de preparación de acuerdo con el cronograma y presupuesto. Estaría compuesta por coordinadores de distintos sectores y ministerios. Sería coordinada por la Dirección de Cambio Climático que supervisaría las actividades y comunicaciones.
- Un Comité Asesor REDD+. El CAR sería el espacio de participación de la sociedad civil, compuesto por instituciones científicas y técnicas, ONG, sindicatos, organizaciones indígenas y sector privado. Los mismos se dividirían en dos grupos de trabajo: el científico técnico y el de la sociedad civil que podría a su vez crear subgrupos. El CAR celebraría reuniones cada cuatro meses. Como parte de sus funciones se incluía la de apoyar y asesorar a la Unidad Operativa de Preparación en temas técnicos, ambientales y sociales a partir de informes.
- Una Entidad Administrativa. La misma llevaría a cabo la gestión financiera de la fase de diseño, entre ellas las adquisiciones y contrataciones (FCPF, 2010b).

Esta propuesta de estructura de gobernanza para REDD+ se sostuvo, con algunas modificaciones, hasta aproximadamente 2015. En un borrador de 2014 se dejó entrever que la Entidad Administrativa no formaría más parte de la estructura y que el Comité Directivo estaría compuesto por representantes de ministerios y secretarías de Estado, dos representantes del CAR (uno por los pueblos originarios), dos representantes del COFEMA, un representante del Comité Gubernamental sobre Cambio Climático, un representante de la Comisión Nacional de Diversidad Biológica y representantes de las agencias de cooperación. El Comité Directivo debía tener una vinculación fuerte con el CAR, con el Comité Gubernamental sobre Cambio Climático y con la Comisión Nacional de Diversidad Biológica y tendría reuniones cada tres meses. La Unidad Operativa de Preparación tendría cinco coordinadores y una coordinación regional para aplicar cuestiones específicas en áreas sectoriales de relevancia, incluyendo

economía, planificación, agricultura y desarrollo social. El CAR por su parte se reuniría cada tres meses, con reuniones coordinadas por la Unidad Operativa de Preparación y tendría cuatro grupos: pueblos originarios, sociedad civil, sector académico y sector privado (FCPF, 2014a). El CAR partía de experiencias ya existentes en Argentina, como la de la Comisión Nacional de Diversidad Biológica[101] (ONU-REDD, 2015b).

Figura 15: Propuestas de estructura de gobernanza para REDD+ en Argentina

Fuente: elaboración propia

El establecimiento de una estructura de gobernanza para el mecanismo fue complejo y estuvo sometido a distintas modificaciones y vaivenes. Para 2014 solo el Comité Directivo había sido establecido. Asimismo, en 2015 se creó una Unidad Operativa de Proyecto para administrar tanto el proyecto del FCPF como el de ONU-REDD y quedó conformada por un coordinador nacional y un equipo interdisciplinario, una estructura más escueta que la propuesta previamente para la Unidad Operativa de Preparación. La misma se encomendó a coordinar todas las actividades REDD+ en el país, alinear las políticas forestales y de cambio climático, dar un correcto uso de los recursos y reportar los resultados, entre otras funciones (FCPF, 2016).

El CAR llegó a tener un borrador de reglamento, se realizaron reuniones informales y sus miembros participaron en representación del espacio en varios encuentros. En el evento de "Presentación del Programa ONU-REDD Argentina" se sostuvo que el CAR tenía por objetivos: construir un canal sin distorsiones, inclusivo, equitativo, plural y transparente; la

[101] La Comisión Nacional de Diversidad Biológica fue creada a partir del Decreto N 1347/1997 con objeto de articulación interinstitucional para consensuar políticas y planes de acción en materia de biodiversidad. La misma está integrada por una diversidad de actores gubernamentales, no gubernamentales, de pueblos indígenas, gremios, asociaciones profesionales, entre otros.

participación efectiva y equilibrada de actores dependientes del bosque en todos los componentes de REDD+ y; la participación de representantes regionales (MAyDS, 2015). La secretaria de una ONG ambiental que integró el espacio sostuvo que hubo mucho trabajo en el CAR, no solo por el armado del reglamento, sino porque se confeccionaron calendarios, planes de trabajo, bases presupuestarias para las reuniones y, porque sus miembros colaboraron en la elaboración de borradores para la fase de preparación de REDD+[102]. No obstante, reconoció que los objetivos del CAR no se lograron, que las reuniones eran pocas, discontinuas y sin avances sustantivos, "no se entendía muy bien para donde íbamos con los borradores y la presentación de propuestas, quedaba en el aire de que se trataba y hacia a donde se enfocaba" [103]. El CAR no logró consolidarse y para 2016 su creación se encontraba en "evaluación con el objetivo de generar un proceso de participación más sostenible y efectivo" (traducción propia de FCPF, 2016:2).

Estas modificaciones continuas en la estructura de gobernanza pensada para el mecanismo pueden explicarse por diversos motivos, como ser el cambio de signo en el gobierno nacional; los cambios de la estructurales burocrática ambiental del país; los cambios en los puntos focales y; la necesidad de articular no solo con el BM en el marco de FCPF sino también con FAO, PNUD y PNUMA en el marco de ONU-REDD. A partir de esto, la nueva estructura de gobernanza fue acordada entre el gobierno y estos actores, lo que quedó de manifiesto en la conformación de la Unidad Operativa de Proyecto con un único coordinador. Por su parte, la creación del GNCC supuso también un punto disruptivo al institucionalizar la participación de la sociedad civil en materia de cambio climático a partir de una propuesta de mesas ampliadas. Asimismo, se encontraron indicios de que la propuesta de grupos del CAR se fragmentó, dado que el grupo de pueblos originarios planteó una participación por fuera del CAR que dejó "desnivelado este grupo de cuatro sectores en donde uno tenía una representación directa que pasaba por encima de todos los demás"[104]. A partir del año 2016, los avances en el marco REDD+ se estructuraron en torno al GNCC (MAyDS, 2017; Sbarra y Yanosky, 2020). Este hecho, cerró las puertas a la posibilidad de que emergiera un espacio de participación específico e institucionalizado para el mecanismo.

[102] Entrevista online sostenida por el autor a la secretaria de una ONG ambiental que integró el CAR el día 17 de febrero de 2023.
[103] Entrevista online sostenida por el autor a la secretaria de una ONG ambiental que integró el CAR el día 17 de febrero de 2023.
[104] Entrevista online sostenida por el autor a la secretaria de una ONG ambiental que integró el CAR el día 17 de febrero de 2023.

En consonancia con la nueva estructura se dio un nuevo momento del proceso de participación. De hecho, durante 2016 se finalizó el Plan de Participación de las Partes Interesadas[105] que se puso en práctica al año siguiente (FCPF, 2018; Sbarra y Yanosky, 2020). En los años 2017 y 2018 se emprendió una nueva ronda de consultas y diálogo con los actores que involucró a más de 600 participantes (FVC, 2020). Al igual que había sucedido en los años 2013 y 2014 adoptó la forma de diálogos por ecorregión forestal. La implementación de estos diálogos se desarrolló a partir de alianzas con distintos actores locales que traccionaron la participación y apoyaron el desarrollo de los encuentros, los denominados "socios locales". Entre estos socios locales se encontró la Fundación Vida Silvestre para la Selva Misionera, el Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico para Patagonia y ProYungas para la Selva tucumano-boliviana. En el caso de Chaco y Santiago del Estero fueron las direcciones provinciales de bosques las que apoyaron el proceso. Esta excepción en el último caso se dio porque no se encontraron organizaciones con capacidad logística para conducir el proceso en esa región[106]. Respecto a esta nueva etapa de participación, una negociadora que también fue coordinadora del programa ONU-REDD sostuvo que el esquema de socios locales suponía un ganar-ganar y que tenía mucho sentido "que organizaciones locales que conocen a los actores, que saben la realidad de su propia región, pudieran ser quienes lideraban ese proceso a nivel local y construir con ellos". Asimismo, añadió que estos actores aportaron a la toma de decisiones y ayudaban a implementar el proceso, a la vez que se esperaba que tuvieran un rol activo en la fase de implementación del mecanismo[107]. Este proceso muestra, como se mencionó en el apartado 3.2, rasgos de gobernanza privada, en tanto las ONG participan en las redes de decisión y control, a la vez que funcionan como "fuentes autorizadas" (Bernstein y Cashore, 2012). Asimismo, esta articulación podría considerarse un ejemplo de apoyo de actores privados a los actores públicos en la búsqueda de un proceso de gobernanza más eficaz (Falkner, 2003).

Con estos actores se estableció un esquema de "reuniones con socios locales" que permitió revisar lo trabajado en los diálogos regionales y planificar los sucesivos encuentros. El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, la Dirección Nacional de Pueblos Originarios del MAyDS y organizaciones provinciales apoyaron el proceso para mejorar el nivel de participación de los pueblos originarios. Asimismo, para robustecer el esquema de participación se realizó un acuerdo con la Fundación Cambio Democrático para que apoye en el diseño de las dinámicas

[105] Diversos documentos dan cuenta de la existencia de un Plan de Consultas y Participación para la implementación elaborado previamente por el país en el marco de FCPF (FCPF, 2014a; 2014b).
[106] Entrevista online sostenida por el autor a una negociadora el día 2 de marzo de 2023.
[107] Entrevista online sostenida por el autor a una negociadora el día 2 de marzo de 2023.

de participación y en el proceso de sistematización de los resultados. Los informes emanados de este proceso incluyeron recomendaciones en términos de participación para los tomadores de decisiones (FCPF, 2018, 2019; Fundación Cambio Democrático, 2018; González, 2020; Sbarra y Yanosky, 2020). El tipo de articulación y la conducción del proceso de participación en este período recuerda lo sostenido por Betsill y Bulkeley (2006), en tanto en los procesos de gobernanza es común la emergencia de redes que integran actores estatales y no estatales.

La primera ronda de encuentros regionales tuvo por objetivo indagar en torno a las causas de la deforestación y degradación forestal, así como sobre las acciones estratégicas para la construcción del PANByCC. La segunda ronda de los diálogos se produjo luego de la presentación por parte de Argentina de su PANByCC y buscó avanzar en la priorización de ejes, en propuestas de actividades, en áreas específicas de intervención y en la identificación de riesgos y beneficios sociales y ambientales del mecanismo. Adicionalmente se buscó recabar elementos para una posible implementación de la EN a escala provincial (FCPF, 2018, 2019).

Entre los tipos de actores que participaron de estos encuentros se puede mencionar al sector privado, ONGs, pueblos originarios, pequeños y medianos productores, colonos y comunidades criollas, sector académico/científico y sector público de diferentes niveles. El informe realizado por la Fundación Cambio Democrático sobre la primera ronda de diálogos permitió observar que participaron más de 232 hombres y 88 mujeres. En el mismo se resaltó la participación de un número considerable de actores de pueblos originarios. En el caso de la Selva Misionera, el mismo llegó al 29% de los participantes, siendo el sector más voluminoso del taller. Más allá de los hechos destacables, el informe resaltó algunos puntos débiles. Entre estos se puede mencionar la necesidad de un mayor equilibrio entre hombres y mujeres y la necesidad de incrementar la participación del sector pequeños productores, el cual fue sumamente escaso, a excepción del taller de Santiago del Estero (Fundación Cambio Democrático, 2018; González, 2020). Respecto a la participación en esta etapa, el director de una ONG que fue socio local valoró positivamente el proceso, pero entendió que se estuvo lejos "de llegar a que la participación fuera plena, que la información sea completa"[108].

El alto número de participantes indígenas es relevante en tanto la participación del sector fue un elemento complejo en el país. De hecho, se había advertido un bajo nivel de participación de los pueblos originarios en la elaboración de los Ordenamientos Territoriales de Bosque

[108] Entrevista online sostenida por el autor al director de una ONG que fue socio local en la Ciudad de Buenos Aires el día 23 de febrero de 2023.

Nativo de las provincias, donde se consideró necesario no confundir la Consulta Libre, Previa e Informada con una "encuesta" (MAyDS, 2014), fortalecer la participación de las comunidades campesinas e indígenas (MAyDS, 2015) y, construir capacidades para la participación a partir de, por ejemplo, materiales en idiomas y modalidades que les sean propias (FCPF, 2014a). En 2015 el Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios presentó el Protocolo de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos Originarios que fue utilizado como base de los protocolos seguidos en el país (FVC, 2020; MAyDS, 2015). Asimismo, en el marco de REDD+ se realizaron mapeos de comunidades en algunas provincias y se crearon dos grupos de trabajo, el Grupo de Trabajo sobre Salvaguardas y Beneficios Sociales y Ambientales en el año 2015 (integrado por el MAyDS, el COFEMA, el GNCC, el MAGyP, ONGs y academia) y el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas en 2016. Dichos grupos de trabajo asistieron en la elaboración del enfoque nacional de salvaguardas del país. Adicionalmente, en los diálogos multisectoriales de 2017 y 2018 se buscó que las instituciones de los pueblos indígenas asistieran en la preparación del mapeo de actores (FVC, 2020).

Consultados sobre si era deseable una estructura de gobernanza institucionalizada que otorgara más peso a la sociedad civil, con un reglamento y con reuniones trimestrales o cuatrimestrales, una negociadora que también fue coordinadora del programa ONU-REDD consideró que se trató de un proyecto que tenía un principio y un fin, que venía demasiado atrasado y que necesitaba terminarse e implementarse lo antes posible, por lo que generar una estructura burocrática mayor no tenía sentido. Por ello, esta última etapa "se hizo muy a medida (…) se hacían acuerdos con las organizaciones, se firmaban convenios de lo que cada uno hacía y los roles, pero era ad hoc para ese proceso" [109].

La institucionalización de espacios de participación que puedan sostenerse en el tiempo con reglas, normas de comportamiento y roles definidos puede ser un elemento relevante para la gobernanza. Como sostienen Slaughter y Hale (2011) las instituciones pueden proveer un punto de encuentro, normas, reglas y cursos de acción. En el caso argentino, la poca importancia del tópico en la agenda política y la falta de ideas o creencias que ubiquen al mecanismo en un lugar de relevancia dificultó, a diferencia de lo observado en casos como el brasilero, la emergencia de un espacio de participación y toma de decisiones específico para REDD+. En este sentido el director de una ONG que fue socio local sostuvo que hubiera sido necesario generar una estructura de gobernanza y participación intermedia como la propuesta del CAR a

[109] Entrevista online sostenida por el autor a una negociadora el día 2 de marzo de 2023.

partir de grupos y representantes para cada uno de ellos pero que "no se pudo, no se quiso o no se supo cómo hacer ese fortalecimiento de la red inicial del mecanismo de gobernanza que genere 5, 10, 20 interlocutores válidos y validados para participar de los consejos asesores" [110].

En adición a estos elementos, la emergencia de GNCC institucionalizó un espacio de gobernanza en materia de cambio climático que fue aprovechado para las discusiones de REDD+. Como parte de este se puede mencionar el trabajo realizado en los Grupos de Trabajo Técnicos y las Mesas Ampliadas del GNCC. En 2017, por ejemplo, se desarrollaron tres reuniones de los grupos de trabajo técnicos con un total de 65 participantes y dos mesas ampliadas de las que participaron alrededor de 90 actores gubernamentales y no gubernamentales. Adicionalmente a estas instancias se pueden mencionar dos encuestas online, las cuales tuvieron por objetivo la revisión de la EN (FCPF, 2018; González, 2020).

Entre los informantes clave involucrados en el proceso de participación en las distintas etapas surgieron algunos cuestionamientos hacia el mismo, por sus modalidades, la convocatoria y la comunicación. Respecto a las modalidades de participación, la secretaria de una ONG ambiental que participó en diversas instancias cuestionó las encuestas en pantalla aplicadas en el último período, las cuales consideró que "no son participar"[111]. En tanto que el director de una ONG que fue socio local sostuvo que muchas de las reuniones que guiaron el proceso de REDD+ en sus distintas etapas eran meramente informativas[112]. Respecto a los procesos de convocatoria se sostuvo que en primera instancia fueron instituciones conocidas y que el mapeo de actores comenzó a realizarse tardíamente[113]. Asimismo, algunos actores consideraron necesario revisar la anticipación con la que la información es enviada y los formatos en los que la misma se suministra, incluso en ocasiones asistiendo de manera técnica y didáctica a los interlocutores para que puedan participar activamente[114]. La aludida secretaria de ONG ambiental sostuvo que faltó información sobre el avance del mecanismo y sobre lo que se iba haciendo, "si nosotros no vamos a buscar, la información no nos llega"[115]. Adicionalmente, el

[110] Entrevista online sostenida por el autor al director de una ONG que fue socio local en la Ciudad de Buenos Aires el día 23 de febrero de 2023.
[111] Entrevista online sostenida por el autor a la secretaria de una ONG ambiental que integró el CAR el día 17 de febrero de 2023.
[112] Entrevista online sostenida por el autor al director de una ONG que fue socio local en la Ciudad de Buenos Aires el día 23 de febrero de 2023.
[113] Entrevista online sostenida por el autor a la secretaria de una ONG ambiental que integró el CAR el día 17 de febrero de 2023.
[114] Entrevista online sostenida por el autor al director de una ONG que fue socio local en la Ciudad de Buenos Aires el día 23 de febrero de 2023.
[115] Entrevista online sostenida por el autor a la secretaria de una ONG ambiental que integró el CAR el día 17 de febrero de 2023.

mencionado director de ONG que fue socio local sostuvo que "es necesario revisar los procesos de convocatoria" y que "la situación de contexto ideológico va a definir quién está en la mesa y quién no" y que en ocasiones "se traía al que se tenía más a mano, con el que había más afinidad, con el que había menos conflicto"[116].

Estas menciones y falencias de los procesos ponen en discusión la propia conceptualización de participación, la cual como mencionamos en el capítulo uno alude a "la posibilidad que tiene cada persona, hombre o mujer, de ser considerado en el proceso de toma de decisiones, ya sea en forma directa o a través de instituciones de intermediación legítimas que representen sus intereses" (Munévar, 2010:228). A modo de ejemplo podría mencionarse la dificultad de contar con instituciones que representen a la mayor cantidad posible de actores en los casos donde los mapeos no están construidos; las convocatorias que se producen en ocasiones a partir de la afinidad y cercanía entre actores, o afinidad entre los actores y el sector gubernamental o; procesos de participación donde lo que se busca es "informar" y no se habilita un diálogo pleno ni horizontal.

Desde el ámbito gubernamental un ex director del área ambiental nacional sostuvo que, si bien actualmente el MAyDS es abierto en cuanto a participación, durante su gestión era reacio a trabajar con la sociedad civil porque cuestionaba su capacidad de representación, por lo que no "tenía buena relación" con estos actores, algo que actualmente considera un error, porque se trata de actores que "definitivamente tienen que estar"[117]. Menciones como esta, muestran las dificultades que tiene la construcción de los procesos de gobernanza, por ejemplo, en su intento de trascender la propia estructura estatal y construir arreglos interactivos entre actores públicos y privados, lo cual supone un prerrequisito para la misma. De hecho, en los propios documentos elaborados por el país se identificaron áreas vinculadas a la participación y gobernanza con potencial de fortalecimiento. Entre estas se mencionaron: la articulación interinstitucional; los procesos de comunicación multiactorales, interculturales y de género; los espacios participativos que involucran a los pueblos indígenas y comunidades que dependen de los bosques y; el diálogo interjurisdiccional para evitar inconsistencias entre provincias (MAyDS, 2019b).

[116] Entrevista online sostenida por el autor al director de una ONG que fue socio local en la Ciudad de Buenos Aires el día 23 de febrero de 2023.
[117] Entrevista sostenida por el autor a un exfuncionario del área ambiental nacional en la Ciudad de Buenos Aires el día 24 de febrero de 2023.

3.8 Posición de Argentina en las discusiones sobre REDD+ en la CMNUCC

La posición histórica de Argentina en la CMNUCC, en consonancia con lo abordado en el apartado 3.3, puede describirse como oscilante y caracterizada por la falta de ideas claras sostenidas a lo largo del tiempo. Al respecto, Franchini (2011) observó la paradoja de que la posición del país fue activa en la gobernanza climática internacional hasta mediados de la primera década del siglo, cuando el tópico era menos relevante en la agenda mundial. No obstante, a medida que el tópico ganó predominancia a nivel global, y la importancia de la mitigación y la adaptación se hicieron evidentes, el país se caracterizó por una ausencia de política climática doméstica e internacional. Consonantemente, gran parte del período de estudio, hasta 2015, se caracterizó por posiciones pasivas y defensivas (Bueno y Yamin, 2017). Esto último comenzó a modificarse parcialmente con la llegada del gobierno de Mauricio Macri.

El tamaño y la composición de las delegaciones enviadas por el país a las COPs son un correlato de lo mencionado. Bueno, Yamin y González (2022) identificaron que las mismas tuvieron un crecimiento inferior al promedio global, fluctuaron considerablemente a lo largo del tiempo y estuvieron desacopladas del resto de las delegaciones. El crecimiento inferior fue observado en el hecho de que desde 2012 el tamaño de las delegaciones argentinas fue inferior a la media global. Las fluctuaciones se deben a que en ocasiones el país envió delegaciones que no superaron el dígito, en tanto que en otras consignó delegaciones de tres dígitos. Finalmente, el desacople fue observado al considerar las COP priorizadas por el país en cantidad de delegados, en contraste con las priorizadas por el resto de las delegaciones. Por ejemplo, en la COP de Copenhague la delegación argentina fue más pequeña que la de años anteriores, en tanto que el promedio global creció un 160% en relación con la COP previa. Adicionalmente, las COP priorizadas por Argentina, como Durban o Santiago-Madrid, no coincidieron con las priorizadas por el resto de las Partes (Bueno, Yamin y González, 2022). Estas características contrastan con lo observado en países como Bolivia y refuerzan asimismo la falta de inserción del cambio climático en un marco de creencias que resalte la relevancia de este.

En términos de pertenencia institucional, la participación en las negociaciones climáticas fue liderada por el Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto y por el MAyDS. Aunque en este último caso con una participación errática que puede explicarse, en parte, por sus cambios constantes de estructura. Ambas carteras representaron el 79% de los

delegados del país entre 2012 y 2019. Si bien la participación de la cartera de Exteriores y de ambiente fue predominante, también se destacó el MAGyP, el cual tuvo un número constante de delegados (Bueno, González y Yamin, 2021). El rol del MAGyP es consonante con la dependencia económica argentina de la exportación de los commodities y supone una muestra de acoplamiento entre los intereses en términos de estructura económica productiva y la posición del país, los cuales funcionaron en este caso como un limitante. De hecho, el MAGyP mostró preocupación por el mecanismo (FCPF, 2010b, 2014a) y en ocasiones realizó un seguimiento del proceso de negociación de REDD+, se "trataba de tener un entendimiento de que implicancia podía llegar a tener eso para el sector agrícola argentino, si iba a evitar la deforestación y el avance o cómo se trataban los temas"[118]. En las negociaciones climáticas en general y forestales en particular el MAGyP funcionó en ocasiones como una línea roja para el proceso y los posibles compromisos que emanaran del mismo[119].

La cobertura de la agenda climática del país permite observar los principales temas priorizados en la CMNUCC. En términos generales se puede decir que entre 2012 y 2019 los aspectos relativos a la mitigación, agricultura y financiamiento fueron cubiertos en todas las COPs. Otros temas con gran cobertura fueron: adaptación (7 de 8 COP); pérdidas y daños (7 de 8 COP); transparencia; metodologías; medidas de respuesta y; tecnología (Bueno, Yamin y González, 2022).

La cobertura y la integración de grupos negociadores muestra asimismo la influencia de las creencias y las variaciones en la agenda política. Esto puede observarse por ejemplo en el abandono del liderazgo asumido por el país en el punto relativo a medidas de respuesta durante el gobierno de Mauricio Macri por considerarlo un signo de la política climática de la gestión precedente (Bueno, Yamin y González, 2022) y la salida del grupo Like Minded Developing Countries (Bueno, 2020). Esto último puede deberse a la intención de la gestión de correrse de la retórica norte-sur promovida por diversos miembros del grupo, como China y Bolivia, la cual como se sostuvo en el apartado 3.3 formó parte de la gestión de Néstor y Cristina Kirchner. Otro elemento disruptivo a partir del cambio de gestión estuvo dado por la creciente cobertura de mercados y el renovado interés por participar del sistema que emanara del AP. No obstante, de acuerdo con el MAyDS los proyectos del MDL bajaron a cero en 2016 (MAyDS, 2019a). Esta bajada podría parecer una contradicción, pero encuentra su explicación en la pérdida de

[118] Entrevista online sostenida por el autor a una negociadora el día 2 de marzo de 2023.
[119] Entrevista sostenida por el autor a un exfuncionario del área ambiental nacional en la Ciudad de Buenos Aires el día 24 de febrero de 2023.

peso de los instrumentos del PK y en las demoras en el cierre de las discusiones de mercados del AP.

La cobertura en materia de adaptación es por su parte un punto destacable de continuidad, en la cual el país ostentó liderazgo global desde el año 2010 (Bueno y Siegele, 2020; Bueno, Yamin y González, 2022).

El punto de agenda relativo a bosques fue marginalmente cubierto por el grupo negociador del país, solo en dos ocasiones desde 2012 (Bueno, Yamin y González, 2022). A partir del proceso de entrevista, se dieron indicios de que en esas ocasiones se trató del aludido seguimiento del MAGyP sobre REDD+[120] y no de una activa participación del Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto o del MAyDS en el proceso. Este bajo perfil en el tópico es llamativo teniendo en cuenta que los bosques aparecieron como un elemento relevante de los compromisos de mitigación y adaptación del país en las NDC, comunicaciones nacionales e Informes Bienales de Actualización. Tomando el caso de las NDC, la primera de ellas resaltó las acciones en materia forestal del país y la Ley de Bosques Nativos dentro de los esfuerzos de mitigación y adaptación del sector ASOUT. En tanto que su revisión del año siguiente expresó que la meta se alcanzaría focalizando en seis sectores, uno de ellos el de bosques. En la NDC del año 2020 los bosques se insertaron en la visión del país, dentro de lo cual se sostuvo la necesidad de: protegerlos y reducir drásticamente la deforestación; mejorar la gestión y el desarrollo sostenible de los mismos; mejorar el monitoreo y planificación y; promover su inserción en las cadenas de valor madereras y no madereras. Dentro de esta segunda NDC los bosques fueron citados como ecosistemas notables para el desarrollo productivo, el sector ASOUT, infraestructura, desarrollo territorial, hábitat y, Adaptación Basada en Ecosistemas. Asimismo, los bosques aparecieron como relevantes para al menos seis de las 41 medidas prioritarias de mitigación identificadas en esa segunda NDC, entre las que se encontraron diversas actividades admitidas por REDD+. Por su parte, si bien no fueron mencionados directamente dentro de las medidas de adaptación, se los consideró relevantes para aquellas identificadas dentro de la categoría “biodiversidad y ecosistemas”.

Otro aspecto que permite observar el posicionamiento del país en materia de bosques, así como los intereses y las creencias en el proceso, está dado por la participación en las negociación y consolidación de REDD+. Para esta tarea el país creó un grupo de trabajo ad hoc entre el MAyDS, el MAGyP y el Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y

[120] Entrevista online sostenida por el autor a una negociadora el día 2 de marzo de 2023.

Culto para discutir y definir posiciones. El trabajo del grupo generó las primeras presentaciones ante la CMNUCC y "puso a REDD en la agenda ambiental nacional" (FCPF, 2010b:14). No obstante, más allá de su creación, la posición de Argentina en el proceso de negociación fue limitada. El país solo realizó envíos en 3 de las 14 oportunidades (2007, 2008 y 2009).

El análisis de los envíos realizados por el país es útil en tanto nos permite observar las posiciones iniciales de Argentina en las discusiones. El primer envío, sobre RED, fue realizado en 2007 a partir de un llamado de SBSTA sobre enfoques de política en curso y potenciales e incentivos, requisitos técnicos y metodológicos, evaluación de resultados, fiabilidad y, mejoramiento de la comprensión sobre RED. Entre los principales puntos de dicho envío el país:

- Pidió considerar los debates de la CDB en torno a los incentivos positivos y los incentivos perversos, entendidos estos últimos como los que aceleran la pérdida de la biodiversidad. Consideró que los incentivos tienen distintas motivaciones, muchas no vinculadas con la protección del ambiente y que una causa relevante de la pérdida de biodiversidad en los países en desarrollo es el uso persistente de incentivos perversos de los países desarrollados. Por ello vio necesario mejorar la comprensión de estos últimos y el impacto que los mismos tiene sobre los bosques de los países en desarrollo.
- Pidió revisar los debates en el marco de la Organización Mundial del Comercio sobre la diferencia entre los PSA y los Pagos por Servicios Ecosistémicos. Argentina sostuvo que estos últimos implican cuantificar y mercantilizar los ecosistemas. Por ello, explicitó que, dado que gran parte del valor de los bosques no es monetario, estos esquemas no podrían ser integrados fácilmente en los Pagos por Servicios Ecosistémicos. Expresó que era necesario preguntarse "si todos los beneficios de los ecosistemas pueden o deben valorarse en términos monetarios, teniendo en cuenta las graves cuestiones éticas involucradas, como la reducción de la pobreza" (traducción propia de CMNUCC, 2007a:5).
- Respecto a los PSA sostuvo que debía tenerse en cuenta el rol del Acuerdo General sobre Comercios y Servicios dado que los servicios ambientales eran materia de la Organización Mundial del Comercio. Asimismo, consideró necesario tener en cuenta las discusiones en torno al vínculo entre subsidios e incentivos positivos.
- Pidió considerar las discusiones del Foro de Naciones Unidas sobre Bosques, marco en el cual se desarrollaron discusiones respecto a las necesidades de financiamiento,

incluyendo el soporte para la implementación de manejo sostenible de bosques en los países en desarrollo.

- Consideró que se debían tener en cuenta las necesidades de los países en desarrollo en términos de financiamiento, tecnología y construcción de capacidades y que cualquier mecanismo debía incluir recursos nuevos y adicionales. Adicionalmente, sostuvo que sería clave el acompañamiento para el apoyo y evaluación de los resultados del mecanismo. No consideró viable ni útil para los países en desarrollo un mecanismo sin financiamiento suficiente.
- Manifestó que era necesario considerar no solo la deforestación, sino también la degradación.
- Más allá de los reparos se mostró favorable a desarrollar un enfoque específico de RED para la CMNUCC y abierto a discutir los posibles beneficios de un mecanismo público (un fondo, por ejemplo), así como enfoques de mercado flexibles. Asimismo, pidió considerar aspectos vinculados al principio de equidad (CMNUCC, 2007a).

La segunda submission, sobre discusiones metodológicas relativas a los enfoques de política y los incentivos para REDD, fue enviada por Paraguay en representación de Argentina, Honduras, Panamá y Perú. Este envío se construyó sobre el "enfoque de Nested", el cual fue parte de una propuesta previa de la cual Argentina no participó. El Enfoque de Nested planteaba una postura flexible donde convivieran aproximaciones subnacionales y nacionales[121]. Finalmente, y como se aludió en el capítulo 2, el mecanismo adoptó los enfoques subnacionales como un paso hacia la escala nacional. Entre los principales elementos de este segundo envío podemos destacar que los países:

- Expresaron preocupación por los altos costos de los SNMB, la falta de conocimiento y datos sobre los stocks de carbono forestal y, los niveles y cambios de cobertura forestal.
- Mencionaron que REDD requería un nivel de capacidades técnicas para su implementación de las que carecían los países en desarrollo. A partir de ello sería necesario brindar mayores guías y apoyo financiero de forma urgente, en consonancia con el principio CBDR. Para evaluar las contribuciones de los países desarrollados a los

[121] Para leer la propuesta completa correspondiente con el Enfoque de Nested se recomienda consultar el documento de SBSTA FCCC/SBSTA/2007/MISC.14. Accesible mediante el siguiente enlace <https://unfccc.int/resource/docs/2007/sbsta/eng/misc14.pdf>.

esfuerzos de los países en desarrollo propusieron el envío de reportes anuales en los cuales dieran cuenta del apoyo brindado.

- Propusieron que las actividades REDD, tanto desde los enfoques subnacionales como nacionales puedan generar créditos de carbono negociables.
- Mencionaron que los enfoques nacionales requerían fortalecer la gobernanza e involucrar a distintos actores entre los que se encontraba el sector privado e indígena (CMNUCC, 2008a).

El tercer envío volvió a ser remitido por el país en solitario y se centró en el tópico relativo a experiencias, visiones y necesidades sobre cooperación y construcción de capacidades técnicas e institucionales. En el mismo, el gobierno reiteró que la construcción de capacidades técnicas e institucionales y la cooperación eran aspectos clave para el diseño e implementación de REDD en los países en desarrollo. Resaltó que la cooperación y la construcción de capacidades era necesaria para la formulación e implementación de políticas de manejo sostenible de bosques de manera eficiente, maximizando los beneficios ambientales, sociales y económicos. Manifestó que la construcción de capacidades debía permitir identificar e involucrar a los habitantes de los bosques en las actividades de REDD. Asimismo, el país se mostró favorable a que se provea asistencia técnica para estimar y analizar los usos de la tierra y los costos de oportunidad del cambio de uso de la tierra. Finalmente, planteó que podía ser interesante establecer redes regionales para coordinar el desarrollo de metodologías adecuadas y compartir información, dado que los ecosistemas no reconocían límites políticos (CMNUCC, 2009a).

A partir de estos envíos puede resaltarse que Argentina no mostró demasiado interés por el proceso de discusiones relativo a REDD+ en la CMNUCC. El país solo participó en tres envíos que se realizaron tempranamente. De hecho, el último envío se produjo a principios de 2009. Esta baja participación le impidió aportar o incidir en la construcción de REDD+, situación que contrastó con lo que se verá en Bolivia y Brasil, caracterizados por una alta participación e involucramiento.

A pesar de su baja participación en el proceso de negociación, emergen elementos que reflejan aspectos relativos a las creencias y a los intereses. Entre los vinculados a las creencias podemos mencionar una participación limitada, oscilante, que otorgó poca relevancia al mecanismo. Si bien apoyó la construcción de la propuesta inicial (sus pilares y su enfoque de fases flexibles, por ejemplo) fue consonante con los vaivenes y la poca relevancia sostenida del clima en la agenda política y, con algunos principios históricos de la posición argentina, como CBDR,

equidad y lucha contra la pobreza. El período de negociación de REDD+ coincidió mayoritariamente con las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner, la cual como se sostuvo otorgó una baja relevancia a la agenda climática (y, por consiguiente, al mecanismo REDD+), al cual entendió como una crisis principalmente del norte global. Esto es relevante, en tanto como sostienen Goldstein y Keohane (1993) la disponibilidad y calidad de las ideas es fundamental para aclarar las relaciones causales y coordinar el comportamiento. Lo dicho en el caso argentino se tradujo en la falta de ideas o creencias sustanciales sobre el rol que REDD+ podía tener para el país, lo que lo hubiera llevado a un accionar más profundo en el escenario internacional.

Por su parte, con relación al interés emergieron aspectos articulados con la estructura económica productiva, como el apoyo a la inclusión de la degradación, en un marco en el que todavía REDD+ no estaba consolidado; la mención reiterada al manejo sostenible de bosques por sobre otras actividades (como la conservación) y; la búsqueda de equilibrios que consideren también a la dimensión económica. Respecto a los incentivos se puede destacar la incorporación del discurso sobre costos de oportunidad por la deforestación y degradación evitada; la importancia de los medios de implementación para el desarrollo del mecanismo en el país y; el hecho de que no cerró la puerta al mercado a pesar de tener reparos sobre la posibilidad y necesidad de valorizar los diversos servicios de los bosques. La mayoría de estos elementos encuentran asimismo articulación con el propio rol que ocupan actividades como la ganadería en el marco de las creencias de los actores. Estos aspectos son asimismo relevantes en tanto el MAGyP participó en el breve proceso de discusiones a la par de otras agencias gubernamentales como el MAyDS, hecho que contrasta con lo observado en otros casos de estudio.

Finalmente, se puede destacar que los procesos participativos y las estructuras de gobernanza, creadas en su mayoría tardíamente, no tuvieron incidencia sobre la posición internacional en el período de construcción del mecanismo en la CMNUCC. Asimismo, en la posición internacional de Argentina no tuvieron escalaridad discusiones domésticas, como la relativa a la Ley de Bosque, la cual se dio en paralelo con la discusión internacional de REDD+.

3.9 Avance de Argentina en materia de REDD+

El avance de Argentina en el marco del mecanismo coincide con las múltiples oscilaciones mencionadas en el desarrollo del caso. Dentro del mismo encontramos al menos tres momentos. El primero, entre 2008 y 2010, se caracterizó por el interés en REDD+ y la búsqueda de acompañamiento de FCPF. El segundo, aproximadamente entre los años 2011 y 2014, se caracterizó por la falta de avances tangibles y un aletargamiento de la fase de diseño. El tercer momento, desde el año 2015, estuvo determinado por la consolidación y el cierre, no sin inconvenientes, de la etapa de diseño y el acceso a PPR.

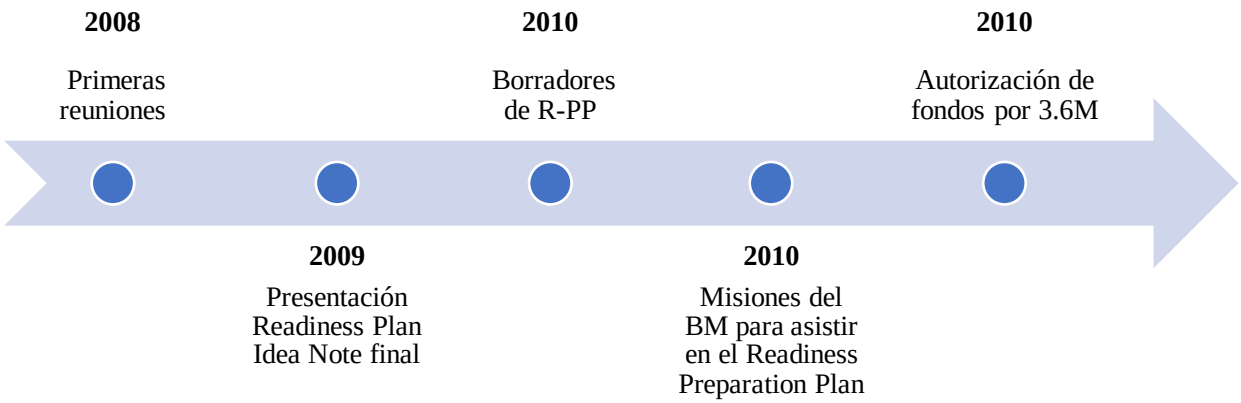
Desde el año 2008 se comenzaron a desarrollar reuniones para discutir la participación en el mecanismo y el acceso del país al Fondo de Preparación del FCPF. Este proceso inicial involucró principalmente agencias gubernamentales. En el marco de la preparación del Readiness Plan Idea Note[122] para FCPF se realizó una reunión del COFEMA en la ciudad de Bariloche donde se presentaron los avances de este documento, proceso que mostró el interés de algunas provincias (FCPF, 2010b).

A mediados de 2009 Argentina presentó el Readiness Plan Idea Note a FCPF como parte del camino del Fondo de Preparación. 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 fue identificada como el instrumento principal de gobernanza forestal. Asimismo, 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 fueron los aspectos marcados por el país como problemas a resolver (González, 2018).

El Readiness Plan Idea Note fue seguido por una serie de presentaciones y borradores de R-PP presentados por el país a partir de revisiones y observaciones por parte del Panel de Asesoramiento Técnico compuesto por el Comité de Participantes del FCPF y el BM. De hecho, durante el año 2010 se registraron dos misiones de FCPF al país. En la primera de ellas un equipo del BM y consultores viajaron para brindar asistencia técnica para la preparación del R-PP (FCPF, 2011a).

[122] El R-PIN (Readiness Plan Idea Note, en inglés), es el comienzo de una serie de pasos para acceder al Fondo de Preparación de REDD+ del FCPF. La elaboración de este permite acceder a un financiamiento inicial para desarrollar el R-PP (Readiness Preparation Plan, en Inglés). Terminado el R-PP, el FCPF los revisa y evalúa, luego de lo cual decide sobre la asignación de los fondos.

Figura 16: Primeros pasos de Argentina en el marco del Mecanismo REDD+



Fuente: Elaboración propia

De las aludidas presentaciones se destacó el borrador de junio de 2010. A partir del cual, el FCPF autorizó la donación de fondos para el avance en la construcción de los pilares de REDD+ mediante la resolución PC/6/2010/1 de la Sexta Reunión de su Comité de Participantes. Como parte de la propuesta se:

- Planteó una estructura de gobernanza y participación para REDD+.
- Resaltó el papel de la Ley de Bosques, los inconvenientes en la implementación de esta y la necesidad de adecuarla para contemplar la asignación de fondos por las reducciones de GEIs.
- Planteó la posibilidad de crear un fideicomiso o un mecanismo inspirado en el Fondo Amazónico que le permitiera canalizar los PPR en el marco de la aplicación de las actividades.
- Manifestó la necesidad de crear un esquema de Medición, Reporte y Verificación que incluyera un Sistema de Inventario de Bosques, un Sistema de Monitoreo de Bosques para estimar biomasa y contenido de carbono, un Sistema de Monitoreo de Degradación Forestal y, un NREF para las distintas regiones (FCPF, 2010b; González, 2018).

La presentación fue bien recibida y "elogiada" por el Comité de Participantes del FCPF y se autorizó la donación por el monto solicitado para comenzar con la preparación. No obstante, se le solicitó a Argentina que revisara y volviera a presentar el R-PP previo a la firma del acuerdo de donación. Concretamente se le pidió clarificar las actividades propuestas para la verificación y reporte independiente por parte de una tercera parte; incluir un cuadro que presente el diseño de la propuesta del sistema de monitoreo para mejorar la claridad y la organización y, clarificar

el proceso para identificar y priorizar criterios e indicadores para los beneficios distintos al carbono (FCPF, 2010d). Posteriormente, el BM añadió comentarios relativos a los arreglos sociales, ambientales, de comunicación e institucionales, los sistemas de Medición, Reporte y Verificación y los NREF (FCPF, 2012).

Como otro dato relevante de este primer período se destacó, a fines de 2010, la organización en el país de un evento multinacional para el FCPF, al cual asistieron cerca de 10 países (FCPF, 2011a).

Uno de los principales elementos que se desprenden de estas presentaciones iniciales se vinculó a la búsqueda de articulación con el marco normativo doméstico, particularmente a partir de la Ley de Bosques Nativos como un instrumento con el que era necesario generar sinergias, a pesar de reconocer sus inconvenientes de implementación.

No obstante, más allá de las manifestaciones de interés iniciales, de los avances en las propuestas de preparación, del respaldo en términos de financiamiento por parte del FCPF y, de que las modificaciones solicitadas no parecieron implicar cuestiones de fondo, para fines de ese año el avance en el proceso de preparación se detuvo. Esta situación parece encontrar nuevamente justificación en la agenda política, la marginalidad del clima y particularmente de REDD+ a nivel doméstico y las continuas modificaciones en la estructura burocrática nacional. De hecho, años después el país reconoció que fueron los cambios y reestructuraciones en el gobierno y en el punto focal REDD+ los que paralizaron los avances (FCPF, 2014a).

Este período de letargo se extendió entre 2011 y 2014 y, si bien no se lograron avances considerables, se identificaron algunos hechos que muestran el sostenimiento de un interés mínimo por el mecanismo. Entre estos se puede mencionar: el envío de R-PP revisadas en octubre de 2011, junio de 2012 y marzo de 2013 (FCPF, 2013); el envío de una carta solicitando apoyo para el desarrollo de la EN del país a ONU-REDD en 2012 (ONU-REDD, 2012); contactos y reuniones dispersos de FCPF con el punto focal del país y la Subsecretaría de Medio Ambiente donde se manifestó el interés de Argentina en continuar trabajando con el mecanismo (FCPF, 2011a, 2012); modificaciones en los puntos focales (FCPF, 2013) y; dos misiones del BM en 2012 y 2014, la última de las cuales se produjo frente al vencimiento de la fecha límite para la firma del acuerdo de donación, ante lo que Argentina solicitó una extensión (FCPF, 2013, 2014b).

Esta escasez de avances en el período es coincidente con la gestión de Cristina Kirchner, bajo la cual tópico fue menos relevante en la agenda política; la interrupción de los procesos de participación o reuniones con los actores para avanzar en el mecanismo, las cuales se reanudaron en 2013; la incapacidad de consolidar una estructura de gobernanza para el mecanismo y; la falta de participación en las discusiones sobre REDD+ en la CMNUCC.

Más allá de lo mencionado, hacia el final de la gestión de Cristina Kirchner los esfuerzos tomaron un nuevo impulso. En términos de incentivos el país accedió a financiamiento del programa ONU-REDD para el desarrollo de una propuesta de 30 meses, con cierre programado para diciembre de 2017. Para ello Argentina presentó en 2015 su Programa Nacional ONU-REDD, basado principalmente en los lineamientos establecidos en el R-PP. Este apoyo permitió avanzar en el diseño de los cuatro pilares del mecanismo (González, 2018; ONU-REDD, 2015). Paralelamente, en 2014, cuatro años después del borrador aprobado por FCPF para acceder al Fondo de Preparación, el país presentó su R-PP final. En el mismo Argentina se comprometió a avanzar con un cronograma de actividades que tenía como fecha de cierre el año 2016 (FCPF, 2014a). A partir de ello, a principios de 2015, el BM dio su aprobación al proyecto por un monto de 3.800.000 dólares.

En términos de estructuras de gobernanza y participación para el mecanismo se creó una Oficina de Coordinación al interior de la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Este hecho fue clave para la articulación de los esfuerzos desarrollados tanto en el marco de FCPF como de ONU-REDD. Dado que los dos programas tenían finalidades similares y estaban respaldando al país en su fase de preparación comenzaron a desarrollarse reuniones entre representantes de ambas instituciones y el punto focal del gobierno para optimizar recursos, evitar duplicidades, establecer lineamientos generales y generar un plan de trabajo común. Adicionalmente, si bien la estructura de participación que se esperaba fuera el CAR nunca emergió, en 2013 y 2014 se desarrollaron los ya aludidos diálogos regionales sobre riesgos y salvaguardas sociales y ambientales.

No obstante, las discontinuidades y la falta de claridad sobre algunos aspectos son observables también en este período. Un ejemplo estuvo dado por la manifestación de interés en el año 2015 de comercializar las posibles reducciones de GEIs evitadas en FCPF. Para ello, se preparó y presentó un Emission Reductions Program Idea Note, el cual supone el primer paso en el camino para acceder al Fondo de Carbono del FCPF (FCPF, 2015a, 2015b; ONU-REDD, 2016a). En el mismo se planteó reducir las emisiones del sector forestal de las provincias de

Chaco y Misiones un 42% entre 2018 y 2022 y ofrecer un 64% de esas reducciones al Fondo de Carbono de FCPF (FCPF, 2015a, 2015b). Años más tarde, el gobierno manifestó que no tenía intenciones de seguir avanzando en esta propuesta (BM, 2018). Estas idas y vueltas con el posible uso del mercado en el marco de REDD+ fueron una constante en el período de análisis, como se observó en los propios envíos del país a la CMNUCC, donde a pesar de dudar sobre la necesidad y posibilidad de monetizar los ecosistemas forestales no se cerró del todo la puerta a los mercados.

Hacia fines de 2015 la agenda política volvió a afectar el avance en el marco de REDD+. Argentina reconoció que el cambio de la gestión Kirchner a la gestión Macri:

> "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" (ONU-REDD, 2016a:5).

Este hecho, generó entre otras cosas demoras en la contratación de las entidades encargadas de realizar los estudios de vacíos legales e institucionales para el abordaje y respeto de salvaguardas (ONU-REDD, 2016a:5). Esta situación llevó al país a pedir una prórroga para poder dar cumplimiento a las actividades propuestas en el marco de ONU-REDD. La extensión fue de un año, pasando la fecha de cierre de diciembre de 2017 a diciembre de 2018. No obstante, esta extensión no fue suficiente. El Decreto N.º 632 del año 2018 que limitó las contrataciones de nuevo personal, las restricciones fiscales y la degradación de la estructura burocrática ambiental de ministerio a secretaría impactaron nuevamente sobre REDD+. Para ello Argentina solicitó una segunda extensión. Como resultado de esto se fijó la fecha de finalización para diciembre de 2019 (González, 2020; ONU-REDD, 2018).

El tránsito en FCPF fue parecido, se reconocieron demoras y el acuerdo no se firmó hasta finales de 2016. Hubo que esperar casi dos años para que el gobierno argentino y el BM pudieran finalizar el trámite (BM, 2016; FCPF, 2016). Esto demoró el inicio del programa y el cronograma propuesto. Para 2017 el proyecto no había comenzado a implementarse y el gobierno manifestó que había compromiso a pesar de las demoras. Se admitió además la necesidad de reorganizar las actividades en un cronograma más "realista, preciso y detallado" (FCPF, 2017:6). Para mediados de 2017 Argentina no había comenzado aún a recibir los fondos donados por el BM y para mediados de 2018 tan solo un 9% había sido desembolsado (BM, 2018; FCPF, 2017). Por este motivo, se reconoció en septiembre de 2018 que debido al retraso

en la llegada y utilización de los fondos y a la acumulación de las demoras la mayoría de las actividades planificadas no iban a poder ser implementadas con los cronogramas de trabajo propuestos, para lo cual se consideró necesaria una reestructuración y extensión de la fecha de cierre del proyecto de FCPF (Banco Mundial, 2018; González, 2020).

Más allá de las demoras, discontinuidades e incumplimientos de los cronogramas propuestos, a partir de 2017 se empezó a vislumbrar una tendencia de consolidación de la fase de preparación (Figura 17). La cual es observable en el avance sobre los pilares del mecanismo. En dicho año se presentaron los primeros borradores de la EN REDD+ de Argentina, el aludido PANByCC, en la COP23 celebrada en Bonn.

Tabla 8: Objetivos, Ejes Estratégicos Estructurales, Ejes Estratégicos Operativos, medidas y resultados esperados del PANByCC

Objetivo de mitigación	**Objetivos de adaptación**
Reducir las emisiones y aumentar las capturas de GEI asociadas a la deforestación y la degradación de los bosques nativos a partir de un adecuado ordenamiento territorial, del uso sostenible y competitivo del suelo, y de la conservación y recuperación de los paisajes productivos. Para alcanzar este objetivo, se integrarán diversas cosmovisiones, que contribuyan al desarrollo del país y al cumplimiento de los compromisos de reducción asumidos por la Argentina ante la CMNUCC.	Reducir la vulnerabilidad de los bosques nativos frente al cambio climático mediante el fortalecimiento de sus estructuras. Reducir la vulnerabilidad de las comunidades locales asociadas a los bosques nativos, mediante el fortalecimiento de la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y la revalorización de sus saberes ancestrales.
Ejes Estratégicos Estructurales	**Ejes Estratégicos Operativos**
Fortalecimiento de la gobernanza. Fortalecimiento de las comunidades locales. Fortalecimiento de las capacidades de gestión, control y monitoreo. Reconocimiento de la importancia de los bosques nativos como bien para la sociedad. Gestión del conocimiento.	Ordenamiento territorial. Manejo Sostenible de los bosques. Conservación en paisajes productivos. Restauración y recuperación. Prevención de incendios forestales.
Medidas y resultados estimados (en Has. y MTCO2e)	

Deforestación evitada (100.000 has – 14,34 MTCO2e)
Manejo sostenible por aprovechamiento forestal y Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (600.000 has – 46,63 MTCO2e)
Conservación de bosques (25.0000 has – 7,43 MTCO2e)
Restauración y recuperación (+ de 100.000 has – 11,27 MTCO2e)
Prevención de incendios forestales (5.500 has – 1,19 MTCO2e)

Fuente: Elaboración propia

La EN de Argentina (Tabla 8) permite observar distintos elementos de relevancia. En materia de objetivos recoge alguno de los aspectos identificados como más importantes por los actores en los procesos participativos, como la reducción de la vulnerabilidad de las comunidades locales a partir de la seguridad jurídica en la tenencia de tierra y la valorización de sus saberes. En términos de actividades se apostó mayormente por el manejo sostenible de bosques, actividad que concentró más del doble del total de la superficie a intervenir que el resto, así como la mitad de las reducciones esperadas. Esto contrastó con lo sucedido en casos como el brasilero, donde la conservación y deforestación evitada ocuparon un rol predominante. A su vez, encuentra anclaje en el mencionado papel relevante del MAGyP, en las aludidas creencias vinculadas a la "cultura ganadera" del país y en las oportunidades y necesidades identificadas por algunos actores, por ejemplo, aquellos de la región chaqueña. Adicionalmente, la priorización de actividades como el manejo de bosque con ganadería integrada podría considerarse un intento de aprovechar los incentivos que pueden provenir de REDD+ sin resignar la búsqueda de maximizar los beneficios materiales que una actividad como la ganadería puede conllevar. Búsqueda que no está exenta de complejidades conceptuales, políticas y técnicas.

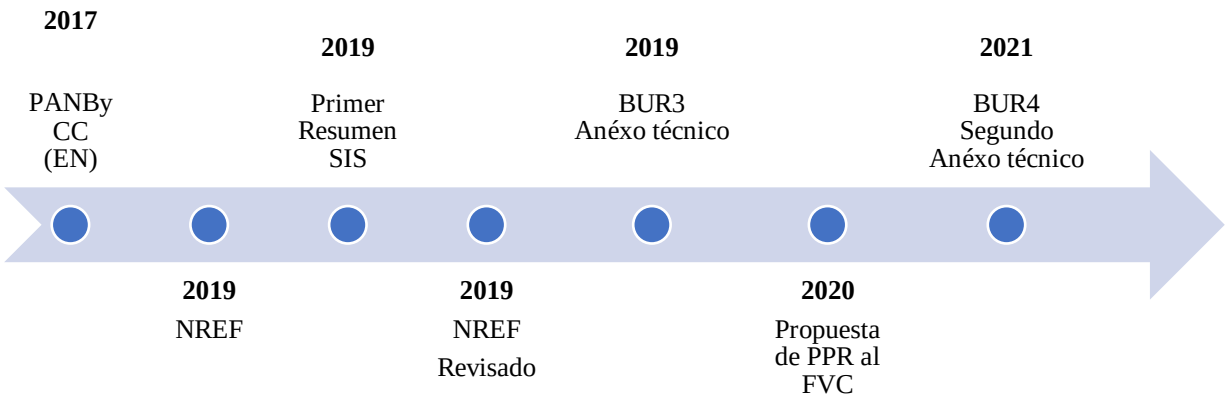
En contraste, algunas actividades, como la detención de la degradación producto de los incendios aparecieron con un bajo nivel de ambición. Esto es llamativo, teniendo en cuenta que los mismos fueron identificados por el país como una de las principales causas de pérdida y en algunos años, como 2019, explicaron más de la mitad de los bosques totales perdidos.

En términos de transversalización y articulación, algunas de las metas de la EN, tales como la de restauración no se encontró en total consonancia con otros documentos de política pública. De hecho, el Plan Nacional de Restauración de Bosques Nativos publicado pocos meses después propuso llevar la restauración a 20.000 hectáreas por año para 2023, siendo más ambicioso que la EN cuyo objetivo total para 2030 rondó las 100.000 hectáreas.

Adicionalmente, la mayoría de las medidas expresadas en la EN del año 2017 fueron de carácter condicional. De hecho, solo incondicionalmente se plantearon medidas en materia de manejo sostenible de bosques (poco más de una tercera parte de las reducciones planificadas para esta actividad) y de detención de la deforestación (la mitad de las reducciones esperadas para esta actividad). Adicionalmente, la expresión de metas condicionales encontró consonancia con la NDC del año 2016, pero no con la segunda NDC del año 2020, la cual adoptó solamente una meta incondicional.

En 2019 Argentina presentó a la CMNUCC la mencionada estrategia, así como los otros pilares requeridos para acceder a la fase de PPR: el NREF y el primer resumen de SIS (Figura 17). Asimismo, se entregó el anexo técnico REDD+ en el Informe Bienal de Actualización de dicho año donde se dio cuenta del SNMB.

Figura 17: Pilares e instrumentos principales de REDD+ en Argentina



Fuente: elaboración propia

El NREF se presentó inicialmente en enero de 2019 y fue analizado por un grupo de expertos de la CMNUCC. A partir de ello Argentina realizó modificaciones y presentó una nueva versión el mismo año. Las "modificaciones mejoraron la claridad y transparencia de la información sin alterar el abordaje ni el valor del NREF originalmente presentado" (FVC, 2020:4). El NREF se desarrolló a escala subnacional e incluyó a las regiones forestales del Parque Chaqueño, Selva Tucumano Boliviana, Selva Misionera y Espinal, ecorregiones que conjuntamente supusieron el 90% de la superficie cubierta por bosques del país. El NREF, en consonancia con la decisión adoptada para el PANByCC, solo consideró al bosque nativo. El mismo se construyó utilizando las directrices del IPCC para el año 2006.

El NREF partió del promedio histórico de emisiones de CO2 producto de la deforestación del período 2002-2013. De acuerdo con el NREF la elección de dicho período refleja la dinámica de la deforestación en la Argentina, al poder observarse las emisiones de GEI previas y posteriores a la sanción e implementación de la Ley de Bosques Nativos (MAyDS, 2019c). Asimismo, este recorte es coincidente con el ciclo alcista del precio de las materias primas y los picos de deforestación aludidos en el apartado relativo a estructura productiva, por lo que podría intuirse que su selección se debió también a su ventaja comparativa con otros periodos históricos.

Entre las áreas de mejoras que tiene el NREF de Argentina se encontró la inclusión de otras actividades, sobre todo la reducción de emisiones provenientes de la degradación y la ampliación del NREF a otras regiones del país (FVC, 2020; MAyDS, 2019c). Aspectos que también fueron identificados como un área de mejora por el gobierno (MAyDS, 2021d). El NREF no cuantifica actividades asociadas a la degradación, como la ganadería, la cual es difícil de cuantificar y localizar (MAyDS, 2019c, 2019b). El segundo anexo técnico REDD+, presentado fuera del período de estudio tampoco incluye estimaciones sobre degradación. La inclusión de la degradación dentro del NREF adquiere un valor significativo, sobre todo considerando que el manejo de bosques es la principal actividad priorizada por el país en la EN. Al respecto un ex coordinador del mecanismo en el MAyDS consideró sorprendente que "se haya considerado solo la reducción de deforestación y que el país no haya presentado una medición de su degradación"[123] .

El SNMB es otro de los pilares del mecanismo. Está principalmente bajo la órbita de la Dirección Nacional de Bosques y parte de la Ley de Bosques y del Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos. Dentro del mismo se incluye al monitoreo satelital de los bosques nativos y al Inventario Nacional de Bosques Nativos. La información obtenida mediante el SNMB es utilizada asimismo para los cálculos de emisiones por deforestación del sector ASOUT del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero, por lo que se encuentra articulado con el Sistema Nacional de Inventario de Gases de Efecto Invernadero de la Argentina.

En materia de Salvaguardas el país adoptó lo que llamó el Enfoque Nacional de Salvaguardas, conformado por 4 elementos:

[123] Entrevista sostenida por el autor a un ex coordinador del mecanismo en el MAyDS en la Provincia de Buenos Aires el día 22 de febrero de 2023.

- La Interpretación Nacional de las Salvaguardas. Consiste en el marco normativo e institucional para apoyar el abordaje[124] y respeto[125] de las salvaguardas. Tiene como objetivos: especificar cómo las salvaguardas de Cancún son entendidas y abordadas por el marco regulatorio e institucional nacional; evaluar cómo las acciones del PANByCC se alinean con las salvaguardas y las promueven e; identificar vacíos y áreas de mejora.
- El Sistema de Información de Salvaguardas (de aquí en adelante SIS). Está compuesto por los sistemas y fuentes de información que dan cuenta del abordaje y respeto de las salvaguardas. El SIS debe: tener objetivos y alcances consonantes con las prioridades nacionales y con los requisitos internacionales; identificar fuentes y proveedores de información; adoptar un enfoque progresivo a partir de áreas de mejora; considerar las instituciones y los recursos humanos y económicos necesarios para su implementación; profundizar la articulación con otras necesidades de monitoreo y reporte vinculadas a la biodiversidad, la gobernanza y los requisitos de las diversas instituciones vinculadas.
- El Resumen de Información de Salvaguardas. El mismo se presentó en el año 2019 como requisito para acceder a los PPR e informar a la CMNUCC sobre cómo el país abordó y respetó las salvaguardas en la implementación de las actividades REDD+.
- Las herramientas para la implementación de las salvaguardas en el terreno. Son instrumentos y orientaciones vinculadas a la participación de los actores, la Consulta Libre, Previa e Informada, la integración de los enfoques de género, el análisis de los beneficios sociales y ambientales, entre otras. Como parte de estas se publicaron documentos relativos a la integración de la perspectiva de género, la participación de actores clave, la consulta a pueblos originarios y, los beneficios sociales y ambientales de los bosques nativos (MAyDSb, 2019b).

La construcción de los pilares del mecanismo permitió al país acceder a PPR. En este marco, en 2019 se envió una nota conceptual al FVC para obtener pagos por los resultados alcanzados en el período 2014-2016. Mediante estos PPR Argentina se propuso un plan de trabajo de seis años para reducir 10 MTCO2e. En términos de superficie se expresó la intención de "poner bajo planes de manejo un área cercana a las 4,549,075 ha de bosques nativos", hecho que el

[124] Abordar es entendido como "garantizar la existencia de un marco regulatorio para que el PANByCC u otras iniciativas de REDD+ se implementen de acuerdo con las salvaguardas establecidas por la CMNUCC" (MAyDS, 2019b:17).
[125] Respetar es entendido como "Alinear las acciones del PANByCC con las salvaguardas y la aplicación del marco regulatorio existente en la implementación del PANByCC u otras iniciativas de REDD+, mediante instituciones, mecanismos, planes y programa" (MAyDSb, 2019b:17).

país consideró ambicioso a la luz de que el FNECBN de la Ley de Bosques en 10 años "abarcó un área de 3,000,000 ha" (FVC, 2020:63).

El proyecto de PPR en el marco del FVC contempla, en consonancia con la EN, solo bosques nativos. Para el mismo se reconoció la colaboración del MAGyP y del Comité Técnico Nacional de Manejo de Bosques con Ganadería Integrada[126].

El proyecto del FVC se orienta fundamentalmente a la categoría amarilla de la ley. Este aspecto puede ser considerado conflictivo, dado que Argentina se propone implementar un proyecto que tiene como eje la reducción de emisiones en una categoría que de acuerdo con la Ley de Bosques no admite deforestación. La propuesta presentada ante el FVC esgrime que esto se produjo porque la categoría amarilla supone más de la mitad de los bosques del país y "si bien en dichas zonas la deforestación no está permitida, sigue teniendo lugar el aprovechamiento no controlado o ilegal, y los esquemas de manejo que actualmente se implementan (por ejemplo, sistemas silvopastoriles tradicionales) (…) muchas veces llevan a la deforestación o degradación" (FVC, 2020:62).

En el proceso de entrevistas tres informantes clave, pertenecientes a ONG y al sector gubernamental se refirieron a esta decisión. El director de una ONG que fue socio local sostuvo que el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada podría ser una opción, pero "debería ser aplicado en las áreas que son de categoría verde", a lo que añadió que "un financiamiento REDD+ para Manejo de Bosques con Ganadería Integrada implementado en un área donde es posible la deforestación total, es deforestación evitada o es degradación evitada", en cambio "el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada en una categoría amarilla es un poco dudoso porque hay que ver si el tipo de intervención que se hace no va en contra de lo principal que es el bosque"[127]. Por su parte, un ex coordinador del mecanismo en el MAyDS sostuvo que el problema de fondo era de monitoreo y legalidad, dado que el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada así planteado apunta a reemplazar prácticas que llevaban a la deforestación y, por lo tanto, ilegales dentro de la categoría amarilla, a lo que agregó, "si es una cuestión ilegal andá y confiscale la topadora"[128].

[126] Creado por la resolución conjunta 2/2022 del MAyDS y del MAGyP.
[127] Entrevista online sostenida por el autor al director de una ONG que fue socio local en la Ciudad de Buenos Aires el día 23 de febrero de 2023.
[128] Entrevista sostenida por el autor a un ex coordinador del mecanismo en el MAyDS en la Provincia de Buenos Aires el día 22 de febrero de 2023.

La coordinadora de uno de los programas de soporte que apoyó al país en el diseño del mecanismo, en discordancia con estas posiciones sostuvo que era necesario que las "zonas amarillas y verdes fueran sostenibles económicamente porque son áreas productivas" y que "lo que te queda por ganar es evitar la deforestación en zonas amarillas"[129].

Las discusiones en torno al Manejo de Bosques con Ganadería Integrada y la profundización del aprovechamiento forestal en bosques de categoría amarilla para proyectos REDD+ suponen un punto de encuentro clave entre creencias, intereses y actores. A partir de la idea de una la cultura ganadera arraigada y la relevancia otorgada al manejo sostenible en todo el proceso; las discusiones relativas a los costos de oportunidad; la falta de valorización de los bosques; las falencias de la implementación de la ley de bosques; la idea del aprovechamiento ilegal de los bosques como una práctica histórica y; la dependencia del sector agrícola ganadero. Adicionalmente resaltan el rol relevante del MAGyP en el proceso.

Como se observó, Argentina tuvo un avance lento y oscilante en REDD+ que solo logró cerrar la etapa de preparación sobre el final del período. La baja relevancia del clima y de REDD+ en la agenda política ocuparon un rol relevante, a lo que se sumaron las oscilaciones en la estructura burocrática ambiental que quitaron continuidad al proceso. Aspectos que muestran la ausencia de un marco de creencias donde pudiera insertarse el mecanismo. Asimismo, si bien el marco normativo forestal fue clave, existieron inconvenientes en su implementación y su articulación con REDD+ fue tardía, al igual que procesos participativos los cuales si bien incluyeron distintos actores de la sociedad civil, fueron discontinuos, poco institucionalizados y carecieron de claridad, a excepción de los sostenidos al final del período. Asimismo, se destacó en el avance argentino intereses vinculados a una estructura económico-productiva fuertemente dependiente del cambio de uso de los suelos, que operó como un condicionante, donde cobró relevancia la arraigada cultura forestal y la promoción del Manejo de Bosques con Ganadería Integrada, relevante sobre todo para algunas ecorregiones e identificado como la principal actividad a implementarse en el país.

[129] Entrevista sostenida por el autor a la coordinadora de uno de los programas de soporte que apoyó al país en el diseño del mecanismo en la Ciudad de Buenos Aires el día 22 de febrero de 2023.

Capítulo 4: Posición y avance de Bolivia respecto al mecanismo REDD+ de la CMNUCC

El presente capítulo busca explicar la posición y avance de Bolivia respecto al mecanismo REDD+ de la CMNUCC a partir del análisis de las tres variables independientes y la variable dependiente, así como sus respectivas dimensiones, propuestas en la introducción de la presente tesis en consonancia con la estructura de operacionalización presentada en el apartado 1.7.

Para ello inicialmente se realiza una breve descripción del caso, con aspectos generales que, si bien no forman parte de las variables analizadas, muestran elementos contextuales que necesitan ser mencionados para la comprensión de los apartados subsiguientes. Como parte del apartado 4.2 se introducen aspectos relativos a la gobernanza al presentarse el mapeo de los principales actores relevantes del país. Los apartados siguientes tienen por objetivo avanzar en torno a la variable de creencias a partir de la observación del cambio climático y los bosques en la agenda política boliviana y de los marcos normativos relevantes para el mecanismo. Posteriormente en los apartados 4.5 y 4.6 se profundiza en torno a los intereses a partir del rol de los bosques en la estructura económica-productiva y de la inserción de los incentivos en el marco de REDD+. El apartado 4.7, cierra la variable de gobernanza iniciada con el mapeo de actores clave del apartado 4.2 a partir de la presentación de las estructuras de gobernanza específicas para REDD+ construida por el país, así como de las instancias formales e informales de participación generadas, tanto para la toma de decisiones como para la participación de los actores.

Finalmente, los apartados 4.8 y 4.9 buscan relacionar las creencias, los intereses y, la gobernanza con el posicionamiento y avance de Bolivia en REDD+. Para ello analizan la variable dependiente a partir de sus dos dimensiones, en un primer apartado que aborda la posición del país en las discusiones sobre REDD+ en el marco de la CMNUCC y en un segundo apartado que aborda al avance de Bolivia en materia de REDD+.

4.1 El caso de Bolivia

De acuerdo con los datos provisionales del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2012, la población de Bolivia superó los 10 millones de habitantes y se reparte principalmente en áreas urbanas (cerca del 70%). Los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba son los de mayor cantidad de habitantes del país (INE, SF). De la población de Bolivia un porcentaje superior al 15% pertenece a naciones y pueblos indígenas originario campesinos, mayormente a la nación quechua (APMT, 2020). Por su parte, en términos geográficos Bolivia tiene una superficie que supera el millón de kilómetros cuadrados, distribuida en tres áreas geográficas principales: andina, subandina y llanos.

Desde el punto de vista político, de acuerdo con el artículo primero de la Nueva Constitución del Estado, Bolivia es un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario. Su forma de gobierno es democrática participativa, representativa y comunitaria. En tanto que mediante su artículo 5 reconoce al idioma castellano y a una multiplicidad de idiomas de los pueblos y naciones indígenas como oficiales del Estado (Estado Plurinacional de Bolivia, 2009). El país se organiza administrativamente en 9 departamentos, 112 provincias, 339 municipios y 36 territorios indígena originarios campesinos (APMT, 2020).

Bolivia forma parte del régimen ambiental y climático internacional y regional. Esto la convierte en parte de la CMNUCC, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, la Convención Relativa a los humedales de Importancia Internacional, la CDB y sus protocolos de Cartagena y Nagoya y, el Acuerdo de Escazú, entro otros. Asimismo, dentro del régimen climático, para diciembre de 2019, Bolivia había elaborado dos comunicaciones nacionales y, una Contribución Prevista Determinada Nacionalmente convertida posteriormente en su primera NDC. Adicionalmente, entre 2019 y 2023, el país incorporó una segunda NDC y una tercera comunicación nacional.

Bolivia no es uno de los grandes emisores a nivel global. Es responsable de entre el 0,2% y 0,3% del total de emisiones globales (WRI, 2023). Los últimos datos oficiales del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero del país llegan hasta el año 2008. ASOUT es el principal sector en volumen de emisiones. En 2008, de las 69.442 gigatoneladas de CO2e emitidas por el país, ASOUT representó 56.147 gigatoneladas. Por su parte, el cambio en el uso de los suelos supuso el 37% de las emisiones totales del país en dicho año (APMT, 2020).

Si bien las estimaciones oficiales alcanzan solo hasta 2008, de acuerdo con distintas valoraciones, como la de Climate Watch del World Resources Institute, las emisiones para 2019 alcanzaron 139.18 Mt CO2e[130]. De este número, aproximadamente el 57% correspondió al cambio en el uso de los suelos y silvicultura, en tanto que aproximadamente el 20% correspondió a agricultura. Estos números dejan al sector ASOUT con aproximadamente el 77% de las emisiones totales del país, lo que confirma su peso en la matriz de emisiones. Esto último es asimismo observable al considerar las bajas y las altas del cambio de uso de los suelos y silvicultura, las cuales explicaron las oscilaciones históricas de las emisiones del país a partir de los picos del sector en los años 2007, 2010 y 2019.

Bolivia es a su vez un país que necesita desarrollar acciones de adaptación al cambio climático. Esto resulta imperioso si se tiene en cuenta que es uno de los diez Estados con mayor riesgo climático. Un cuarto de la población habita lugares con alto riesgo de sequías e inundaciones. La retracción de los glaciares, la cual alcanzó hasta un 50% en las últimas décadas, es ejemplo de esto. Su impacto es considerable dada la dependencia de poblaciones locales, como las andinas, de estos ecosistemas (APMT, 2022a; MMAyA, 2016).

Este escenario se complejiza debido a que en el país se registraron numerosos eventos climáticos adversos en las últimas décadas. En orden de relevancia encontramos las inundaciones, las sequías, las granizadas y las riadas o desbordes. Las sequías son particularmente nocivas para el país, sobre todo a partir de las diferencias entre los distintos grupos sociales y la vulnerabilidad socioeconómica. Estos fenómenos impactan considerablemente sectores como el agropecuario, el cual es altamente vulnerable. Las pérdidas en dicho sector por eventos extremos superaron en el período 2007-2008 los 300 millones de dólares. Asimismo, en el período 2013-2014, se contabilizaron más de 200 mil cabezas de ganado bovino muertas en el departamento de Beni (APMT, 2020). La vulnerabilidad de los bosques al cambio climático es también evidente y los incendios forestales fueron identificados como uno de los principales riesgos para casi todas las regiones (MMAyA, 2016).

Como parte de sus compromisos Bolivia incorporó una meta de mitigación y una meta de adaptación. En materia de mitigación el país expresó en su segunda NDC que hasta 2030 proyecta “realizar esfuerzos en materia de transición en la matriz de generación eléctrica nacional hacia un sistema fuertemente basado en energías renovables; mejorar la eficiencia

[130] Información disponible en el sitio web del World Resources Institute. Accesible en <https://www.climatewatchdata.org/countries/BOL?end_year=2020&show_previous_targets=false&start_year=1999#ghg-emissions>.

energética y gestión integral y sustentable de bosques que contribuyen a la reducción de emisiones de GEI". En tanto que en materia de adaptación manifestó que:

> "promoverá el manejo integral y sustentable de los bosques, la resiliencia de los sistemas productivos, aumentará la capacidad de adaptación de las sociedades y sus sistemas de vida y disminuirá la vulnerabilidad de los diferentes sectores sociales, económicos y ambientales con justicia climática, con enfoque de sistemas de vida, género y justicia intergeneracional" (APMT, 2022a:13).

Los bosques son sumamente relevantes en la dinámica climática del país, como muestran la matriz de emisiones y la meta de adaptación. Bolivia tiene casi la mitad de su territorio cubierto de bosques, lo que lo convierte en el sexto país del mundo en extensión de bosque tropical y quinceavo en cobertura boscosa. Esta cobertura se ubica principalmente en las tierras bajas (80%). El resto se distribuye en el altiplano y los valles. En términos de ecorregiones, los bosques pueden dividirse en Amazónico, Andino, Chaqueño, Chiquitano, Seco Interandino, Tucumano-boliviano, de Llanuras Inundables, de Pantanal y de Yungas (MMAyA, 2016).

De acuerdo con datos del Servicio Nacional de Áreas Protegidas para 2010 Bolivia contaba con 52.5 millones de hectáreas de bosques (APMT, 2020). Los bosques del país se dividen en Tierras de Producción Forestal Permanente y en Reservas Forestales. Las Tierras de Producción Forestal Permanente se reparten en tierras de uso forestal sin restricciones (aproximadamente 28 millones), tierras de uso forestal con restricciones (aproximadamente 2,3 millones) y, áreas protegidas (aproximadamente 16 millones). Por su parte, las Reservas Forestales contienen aproximadamente 11.7 millones de hectáreas (MMAyA, 2016).

Independientemente de la superficie total del país cubierta bosques, las coincidencias son absolutas sobre la tendencia decreciente de la misma. Según datos de la FAO, Bolivia perdió siete millones de hectáreas netas de bosques entre 1990 y 2020 (FAO, 2021). El análisis decadal permite observar variaciones en el proceso de desbosque del país. A partir de esto, se observó que la deforestación se ubicó en torno a 270 mil hectáreas anuales en el período 1990-2000, 201 mil hectáreas anuales en el período 2000-2010 y, 225 mil hectáreas anuales en 2010-2020. Los aumentos de la última década registrada ubicaron a Bolivia como el noveno país del mundo en pérdida neta de bosque (FAO, 2021).

La deforestación recorre todos los tipos de propiedad, tipos de tierra, tipos de bosque y departamentos del país. Respecto a los tipos de propiedad, en el período 2016-2017 el 37% se

concentró en propiedades empresariales, el 21% en pequeñas propiedades, el 20% en medianas, el 14% en Propiedades Comunitarias y el 8% en Territorios Indígenas de Origen Comunitario. Respecto a los tipos de tierra, la deforestación alcanzó incluso a las áreas protegidas de las distintas jurisdicciones, registrándose en el período 2016-2017 más de 37.000 hectáreas deforestadas en áreas protegidas de distinta categoría. Gran parte de la deforestación del país es ilegal. De hecho, en años como 2016 el 62% de la misma lo fue, alcanzando 182.694 hectáreas (ABT y DGGDF, 2018). Los tipos de bosque más afectados por el proceso de cambio en el uso de los suelos en el período 2016-2017 fueron el Bosque Chaqueño (35%), el Bosque Chiquitano (32%) y el Bosque Amazónico (19%) (ABT y DGGDF, 2018). En términos de departamentos, Santa Cruz y Beni lideraron el proceso de desbosque (ABT y DGGDF 2018; WRI, 2023).

4.2 Actores clave para el mecanismo en el caso de Bolivia

Los actores clave para el mecanismo REDD+ en el caso boliviano son diversos. Como parte de estos se cuentan actores del sector público, privado o mixto que operaron a escala internacional, nacional, regional y/o subnacional.

Algunos actores clave se repiten del mapeo global presentado en el capítulo 1. Entre los mismos (Tabla 9) es posible mencionar OIG como el BM, FAO y PNUD. Asimismo, se observan algunas ONG transnacionales como The Nature Conservancy y la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica y agencias de cooperación de países desarrollados como GIZ, la Agencia Danesa de Desarrollo Internacional y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. En este sentido, la presencia de OING, la cual fue relevante sobre todo antes de la llegada de Morales al poder, así como la de agencias de cooperación internacional, es una característica del caso boliviano que contrasta con lo observado en Argentina. En el caso de Bolivia, las agencias de cooperación promovieron y apoyaron la participación del país en el mecanismo.

Tabla 9: Tipo de actor clave, actor clave, área de influencia, área de interés principal, continuidad e incidencia de la participación en el mecanismo REDD+ en Bolivia[131]

Tipo de actor y actor		Área de influencia	Área de interés	Continuidad de Participación	Incidencia de la Participación
OIG	PNUD	Internac.			
	PNUMA	Internac.			
	FAO	Internac.			
	ONU-REDD	Internac.			
	FCPF	Internac.			
	BM	Internac.			
	The Nature Conservancy	Internac.			

[131] La identificación del tipo de actor clave, actor clave, área de influencia, área de interés, continuidad e incidencia de la participación en el mecanismo REDD+ en Bolivia se realizó a partir del proceso de entrevistas y el análisis de la legislación, los instrumentos de política del país, la participación en talleres, en actividades y, la lista de delegados del país en la CMNUCC.

OING	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica	Internac.			
	CI	Internac.			
Guberna mental Nacional	MMAyA	Nacional			
	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	Nacional			
	Ministerio de Relaciones Exteriores	Internac.			
	APMT	Nacional			
	Instituto Nacional de Reforma Agraria	Nacional			
	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Nacional			
	Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra	Nacional			
	Servicio Nacional de Áreas Protegidas	Nacional			
	Oficina de Desarrollo Limpio	Nacional			
	Programa Nacional de Cambio Climático (PNCC)	Internac.			
Actor de Coop. Intern.	GIZ	Internac.			
	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional	Internac.			
	Agencia Danesa de Desarrollo Internacional	Internac.			
	Agencia Suiza Para el Desarrollo y Cooperación	Internac.			
	Fondo para el Medio Ambiente Mundial	Internac.			

ONG y Sector Indígena	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia	Nacional			
	Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia	Nacional			
	Fundación Amigos de la Naturaleza	Nacional			
	CMNCIOB-BS	Nacional			
	Museo de Historia Natural Noel Kempff Mercado	Nacional			

Código de iconos		Ambiental		Productivo	Indígena
		Bancos o fondos bi/multilaterales		Asistencia y soporte	Académico o científico

Fuente: Elaboración propia

Operando a escala nacional se observó una multiplicidad de actores públicos relevantes que se diferencia de lo observado en el caso argentino donde a nivel gubernamental predominó una triada conformada por las carteras de ambiente, agricultura y exteriores. En el caso de Bolivia se puede destacar al Ministerio de Medio Ambiente y Agua (de aquí en adelante MMAyA), el Instituto Nacional de Reforma Agraria, la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra (de aquí en adelante APMT), el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio Nacional de Áreas Protegidas. Asimismo, con una influencia más limitada sobre el proceso, se destacó el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, el cual tuvo participación mediante la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, que funcionó bajo su tuición.

La continuidad e incidencia de la participación de los actores encuentra en el país fuertes correlaciones con la agenda política, los marcos normativos y las estructuras de gobernanza y participación. De esta forma, actores con incidencia nacional como el Programa Nacional de Cambio Climático (de aquí en adelante PNCC) y la Oficina del Mecanismo de Desarrollo Limpio fueron desplazados por los cambios en la estructura burocrática del país, los nuevos marcos normativos, el creciente peso de nuevas ideas y la renovación de la agenda que supuso la llegada de Evo Morales a la presidencia. El MMAyA y la APMT fueron nuevas estructuras

que tomaron impulso por las reformas del Movimiento al Socialismo (de aquí en adelante MAS) y se convirtieron en los actores clave nacionales en la intersección entre clima y bosques.

La participación de los actores internacionales, tanto OIG, como OING siguió un curso similar. Como parte de los mismos se puede mencionar a FAO, PNUD y PNUMA, sobre todo a partir de ONU-REDD y, al BM a partir de FCPF. Estos perdieron peso a medida que el país fue endureciendo sus posiciones en REDD+. Asimismo, dentro de la sociedad civil, actores como The Nature Conservancy y Conservation International que impulsaron inicialmente la participación de Bolivia y promovieron la comercialización de créditos de carbono, redujeron su participación con el rechazo del país a los mercados de carbono y la emergencia de ideas y cosmovisiones que colocaron a REDD+ en el marco de la lucha anticapitalista.

De esta forma, en términos conceptuales, el mecanismo en Bolivia se caracterizó a partir de la llegada del MAS por un menor desarrollo de la "gobernanza privada" y una mayor concentración de actores del sector público. De hecho, no se destacó la participación de los actores privados, como las ONG en, por ejemplo, las redes de decisión y control. En Bolivia se observó con menos claridad el reconocimiento del rol de los actores supranacionales y subnacionales en lo que Betsill y Bulkeley denominaron el "proceso de gobernar" (2006:144).

Asimismo, los actores de la sociedad civil local participante se observaron menos numerosos que en casos como el argentino y con menor incidencia, a excepción del sector indígena. Como parte de las ONG ambientales se destacó el rol de actores como la Fundación Amigos de la Naturaleza. Por su parte, las organizaciones indígenas sindicales como CMNCIOB-BS y la Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia fueron visibilizados como actores con una mayor participación. La participación más activa de las comunidades indígenas y sindicales, así como la dominancia del proceso por parte del sector público encuentra consonancia con el marco de creencias en las que el MAS incorporó al mecanismo REDD+, hecho que será visibilizados en los próximos apartados a partir del análisis de la agenda política y del marco normativo impulsado por la gestión de Morales.

4.3 El cambio climático y los bosques en la agenda política

A diferencia de lo que sucedió con Argentina, el cambio climático y los bosques tuvieron una relevancia considerable en la agenda política de Bolivia. Sobre todo, tras la llegada de Evo Morales al poder y, particularmente en el período 2008-2012. Esto es observable, por ejemplo, en las numerosas intervenciones en las que Morales hizo alusión al clima, en la realización en el país de eventos internacionales de relevancia, en la reconfiguración de las estructuras burocráticas y, en los distintos instrumentos de política elaborados. Asimismo, se observaron menciones directas por parte de Evo Morales al mecanismo REDD+. Con mayor claridad que en los otros casos de estudio, el mecanismo REDD+ se ubicó en el país dentro de lo que Goldstein y Keohane (1993) denominaron creencias como visión de mundo, insertas en los simbolismos de la cultura y que por consiguiente afectan los modos de pensar y los discursos e incluyen elementos de las cosmologías, las ontologías y la ética.

En términos de discursos, podemos ver que Bolivia es de los países estudiados el actor donde mayor relevancia dio un primer mandatario al tópico y, donde aparecen un mayor número de menciones. El cambio climático se insertó en un marco de creencias dominado por las nuevas visiones del mundo de la gestión, vinculado a la confrontación norte-sur, y al posicionamiento anticapitalista, antiimperialista y anticolonial. Asimismo, apareció como una responsabilidad del Norte desarrollado que afecta al Sur en desarrollo. Frente a esto, se propuso el reconocimiento de los Derechos de la Madre Tierra y la búsqueda de un modelo de desarrollo integral y holístico anclado en el Vivir Bien. Las creencias en el caso de Bolivia aparecen como disruptivas en relación con las de Brasil y Argentina, al incorporar elementos de una cosmovisión anticapitalista, antiimperialista y anticolonialista.

Respecto al antiimperialismo y anticolonialismo Morales sostuvo que son luchas históricas de la región “desde nuestros antepasados, que por más de 500 años lucharon contra el colonialismo, contra el imperialismo. Y por esas razones soy antiimperialista, nadie me va a sacar de eso” (Morales E, 2010d:44). Por su parte, definió al capitalismo como “el peor enemigo de la humanidad” (Morales E, 2010d:44) porque “impone megaproyectos de infraestructura, invade territorios con proyectos extractivistas, privatiza y mercantiliza el agua y militariza los territorios expulsando a los pueblos indígenas y campesinos de sus territorios, impidiendo la Soberanía Alimentaria y profundizando la crisis socioambiental” (CMPCC, 2010:11). Para el MAS se trató de una lucha entre la muerte (el capitalismo) y la vida (la madre tierra). En este

marco, Morales expresó que existen solo “dos caminos, salvar al capitalismo o salvar la vida y a la Madre Tierra” (Morales E, 2010b:8).

El análisis de los discursos de Evo Morales en la AG de la ONU entre 2007 y 2019 muestra al cambio climático como uno de los temas ambientales más mencionados, conjuntamente con los tópicos de agua y de energía y, refuerza su inserción dentro del marco de creencias y cosmovisiones mencionadas. El cambio climático apareció en 11 de las 13 intervenciones del primer mandatario en la Asamblea (Tabla 10).

Las mencionados creencias y cosmovisiones aparecen sintetizadas de forma clara en algunas expresiones, tales como el discurso de 2014, como parte del cual sostuvo que:

> “el hombre, alentado por el capitalismo, ha convertido todo en un mercado, incluyendo la manipulación genética y la destrucción del ser humano - La Madre Tierra y la humanidad agonizan, azotadas por las crisis ambiental, energética, climática, financiera y alimentaria, generadas por un capitalismo inhumano y depredador, que convierte a la vida humana y a la Madre Tierra en mercancías” (Morales E., 2014:1).

Asimismo, expresó que la defensa de la Madre Tierra y la armonía con la naturaleza:

> “no se trata de un simple enunciado político. Es un compromiso compartido con todo el mundo para cambiar nuestra visión de desarrollo por una visión más integral y holística. Proponemos al mundo vivir bien, en armonía con la Madre Tierra, y la construcción de una cultura de la vida, de la complementariedad, de la solidaridad y de la paz” (Morales E., 2014:1).

Tabla 10: Discursos de Evo Morales en el marco de la AG: Año, menciones y características destacadas

Año	C.C.	Bosques	Características destacadas de la mención
2007			-
2008			Cambio climático como muestra de rebelión de los pueblos contra el capitalismo – Capitalismo como enemigo de la humanidad y de la Madre Tierra – Buen Vivir como respuesta
2009			Propuesta de 3 puntos, de cara a Copenhague, para la crisis climática: que los países desarrollados reconozcan y paguen la crisis; tribunales de justicia climática para juzgar los incumplimientos y la destrucción de la madre tierra y; avanzar en una Declaración de Derechos de la Madre Tierra.

2010			Creciente preocupación por impactos climáticos: agua, migraciones, ecosistemas de montaña – Rechazo a la mercantilización de los bosques – Alusión a la Cumbre de los Pueblos de Cochabamba – Propuesta, frente a la COP de Cancún, de alianza para "enfriar el planeta" – Propuesta de grito de guerra para salvar a la humanidad: "planeta o muerte, venceremos" – Reclamo para que los países desarrollados asuman la deuda climática
2011			-
2012			-
2013			-
2014			El capitalismo "inhumano y depredador" convirtió a la Madre Tierra en mercancías y generó múltiples crisis, entre ellas la climática. Hay que construir una visión integral y holística, en armonía con la Madre Tierra
2015			Alusión a los impactos y al financiamiento climático
2016			Alusión a los refugiados y a los impactos climáticos (sequía) – Necesidad de adoptar medidas urgentes y evitar que la "barbarie del capitalismo transforme el AP en un acuerdo mentiroso y chantajista"
2017			Alusión a los impactos climáticos (inundaciones, sequías, eventos extremos, pérdida de biodiversidad) como producto del modelo capitalista, consumista y la industrialización desmedida - Cambio climático como promotor de injusticias y desigualdades – Llamado al cumplimiento del AP frente a la posición de EE. UU.
2018			Cambio Climático como una de las 3 principales crisis que enfrenta el planeta (junto con el armamentismo y la desigualdad)
2019			Alusión a los impactos y efectos climáticos (sequia, migraciones, pérdida de biodiversidad) – Alusión a la deforestación y los incendios

Fuente: elaboración propia a partir de discursos de Evo M. en la AG

Entre los principales discursos de la AG se pueden destacar las propuestas de cara a Copenhague de 2009, el contenido del discurso de 2010 y, la identificación del cambio climático como una de las tres principales crisis de la humanidad en 2018. Como parte de la primera de ellas, el mandatario propuso que los países desarrollados reconozcan y paguen la deuda climática con la humanidad y el planeta, la creación de tribunales de justicia climática para juzgar y sancionar el incumplimiento de los compromisos y la continua destrucción del

planeta y, la realización de una Declaración de los Derechos de la Madre Tierra para defender la vida, la regeneración de su biocapacidad y la armonía.

El tenor de este pronunciamiento es coincidente con otro realizado en el marco de la COP de Poznan de 2008, en el que Morales envió una carta titulada “salvemos al planeta del capitalismo” con propuestas para la futura Conferencia de Copenhague. Como parte de dicho pronunciamiento resaltó los impactos climáticos, realizó críticas al sistema capitalista, a los países desarrollados y a sus incumplimientos de los compromisos, reclamó que el cambio climático se había convertido en un negocio y mencionó que la humanidad se encontraba en la disyuntiva de continuar con el "capitalismo y la muerte, o emprender el camino de la armonía con la naturaleza y el respeto a la vida". Asimismo, en esta carta el presidente realizó una serie de 20 propuestas, entre las que mencionó a los bosques y al mecanismo REDD+, aspectos que serán analizados con mayor profundidad en el apartado 4.8.

El discurso de la AG de 2010, por su parte, contiene una gran riqueza en términos de cambio climático y es relevante en tanto, luego del mismo, se abrió un período de menor intensidad discursiva del tópico en las comunicaciones de Morales. Como parte del dicho discurso el mandatario realizó alusiones a los crecientes riesgos e impactos del cambio climático; rechazó la mercantilización de los bosques; reclamó a los países desarrollados que asumieran la deuda climática y; propuso una alianza para “enfriar el planeta” y la adopción de un grito de guerra para salvar a la humanidad: “planeta o muerte, venceremos”. Finalmente, se destaca el discurso del año 2018 donde identificó al cambio climático como una de las tres grandes crisis de la humanidad (junto con la crisis del armamentismo y la desigualdad) y consideró que “mientras no se ataquen las causas estructurales que provocan esta crisis, no podremos detenerla (…) el cambio climático es consecuencia inseparable del capitalismo, de la sobreproducción y de los patrones de consumo. El planeta se agota y con él la vida” (Morales E., 2018:35)

Los bosques, por su parte, no aparecieron como un elemento relevante de los discursos de Evo Morales en el plano internacional y fueron, en relación con el cambio climático, una rara excepción generalmente vinculada a este. Entre ellas, las más destacadas son la mención a la deforestación y a los incendios realizada en el año 2019, coincidente con uno de los mayores incendios forestales de la historia del país y, la mención del año 2010. Esta última fue particularmente relevante, en tanto sintetiza la visión de Evo Morales sobre algunas de las principales discusiones respecto a REDD+. En la misma, el primer mandatario expresó su preocupación:

> "porque algunos, en vez de preservar la naturaleza, están pensando en hacer negocio con el cambio climático y poner precio a la naturaleza. No podemos privatizar nuestros bosques, ni vender certificados de carbono como si los bosques sólo tuvieran la función de absorber dióxido de carbono. Esos países se equivocan. Quiero comentar algo de nuestra vivencia. En el mundo indígena, en los pueblos indígenas, se vive en armonía con la Madre Tierra y en armonía con la naturaleza. ¿Y por qué esa armonía con la naturaleza? Salimos de la Tierra, vivimos en la Tierra y volvemos a la Tierra. Por tanto, el planeta, o la Tierra, o la naturaleza, o la Pachamama, o la Madre Tierra, es nuestro hogar, es nuestra madre. Si la Tierra nos da vida, agua, tantos recursos naturales, la producción, ¿cómo podemos convertir en un negocio o en un objeto a la Madre Tierra?" (Morales E., 2010a:40).

Respecto a las creencias sobre principios se encontraron menciones a equidad, CBDR y soberanía, los cuales fueron evocados en reiteradas comunicaciones del país e incorporados al entramado jurídico normativo nacional. Algunos de estos fueron también reinterpretados a partir de las visiones del mundo anticolonial y antiimperial. De esta forma, en lo que usualmente sería una referencia a principios como el de CBDR y equidad, Evo expresó que:

> "un primer componente es la devolución del espacio atmosférico que ha sido ocupado por los países desarrollados con sus emisiones de gases de efecto invernadero afectando a los países en desarrollo. Los países desarrollados deben descolonizar la atmósfera para posibilitar una equitativa distribución del espacio atmosférico entre todos los países, según su población" (Morales E, 2010b:2-3).

Las visiones del mundo y creencias sobre principios que constituyeron el marco de creencias del país en el que se insertó el cambio climático y REDD+ son observables también en los eventos de alto nivel organizados por Bolivia, como la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra. Tanto esta, como la II Conferencia Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático y Defensa de la Vida son asimismo muestra de la relevancia del cambio climático en la agenda política de Bolivia.

La Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra fue realizada en el país en 2010, luego del (y como respuesta al) fracaso de Copenhague. Contó con la participación de más de 35.000 personas de 140 países (Morales, E. 2010b). De acuerdo a la convocatoria del propio Morales, tuvo por objetivo el análisis de las causas estructurales y sistémicas del cambio climático y la proposición de medidas para alcanzar el

bienestar en armonía con la naturaleza; discutir y acordar una Declaración Universal de Derechos de la Madre Tierra; trabajar en un Referéndum Mundial de los Pueblos sobre el cambio climático; analizar y trazar un plan de acción para constituir un Tribunal de Justicia Climática; definir estrategias de acción y movilización para defender la vida frente al cambio climático y los derechos de la Madre Tierra y; acordar propuestas y proyectos de decisiones para la CMNUCC con respecto a la deuda climática, migración, mitigación, adaptación, transferencia de tecnología, financiamiento, bosques y pueblos indígenas, entre otros (Morales, E. 2010c). El Acuerdo de los Pueblos de 2010 planteó eliminar toda forma de imperialismo y colonialismo. Dicho documento expresó que "el capitalismo requiere una potente industria militar para su proceso de acumulación y el control de territorios y recursos naturales, reprimiendo la resistencia de los pueblos. Se trata de un sistema imperialista de colonización del planeta" (CMPCC, 2010:6).

Tanto la declaración final de la Conferencia, como las propuestas emergidas de la misma recogieron numerosos elementos mencionados en los discursos de Morales. Asimismo, como parte de las mismas se destacaron: las críticas por el cambio hacia la lógica bottom-up que comenzó a vislumbrarse en Copenhague; el rechazo a un objetivo de temperatura de 2 grados; la necesidad de reconocer de forma universal los derechos de la Madre Tierra; la búsqueda de la soberanía alimentaria mediante un modelo de producción agrícola campesino/indígena; el rechazo a los mecanismos de carbono; la creación de mecanismos multilaterales, multidisciplinarios y participativos para la transferencia de tecnologías y; el reconocimiento y la revalorización de las raíces indígenas de la población mundial. El mecanismo REDD+ se encontró tanto en la declaración final como entre las propuestas. En la declaración se expresó la condena a REDD+ en su carácter de mecanismo de mercado por considerarlo violatorio de la soberanía, del derecho a la Consulta Libre, Previa e Informada y de los derechos y costumbres de los pueblos. En tal sentido se afirmó que las estrategias deben girar en torno al reconocimiento y garantización de los derechos colectivos de las tierras y territorios y, que las transferencias económicas y tecnologías para los bosques deben ser en favor de los pueblos indígenas, originarios y campesinos, por fuera del mercado de carbono y nunca en carácter de compensaciones de carbono. En consecuencia, se demandó a los países detener las iniciativas locales basadas en el mercado por considerar sus resultados inexistentes y condicionados y, se exigió la eliminación de las concesiones forestales y la explotación hidrocarburífera en selvas y, la elaboración de un programa mundial de restauración de bosques nativos dirigido y administrado por los pueblos. Como parte de estas propuestas se planteó la sustitución de

REDD+ por un nuevo mecanismo. Consecuentemente, Morales expuso ante el G77+China la necesidad de que el mecanismo que reemplace a REDD+ transfiera de manera directa los recursos económicos y tecnológicos a los países en desarrollo para pagar el mantenimiento y la restauración de los bosques (Morales E, 2010b).

Por su parte, la II Conferencia Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático y Defensa de la Vida se desarrolló en Bolivia en el año 2015, previa a la COP21 que culminó con el AP. En esta ocasión contó con un número menor de asistentes, cercano a los 3.000 (COMIBOL, 2015). Entre los elementos que nos interesa destacar de la misma se encuentra el repaso de los logros la agenda de la I Conferencia, los desafíos aún pendientes y la agenda de acción futura. Entre los logros se resaltó: el reconocimiento en Río+20 de la multiplicidad de enfoques y visiones para alcanzar el desarrollo; el reconocimiento por parte de la CDB de los enfoques no basados en el mercado; la no aprobación en la CMNUCC de nuevos mecanismos de mercado y la creación de un grupo de trabajo sobre enfoques, mecanismos y soluciones no basadas en el mercado y; el reconocimiento del Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques y la Madre Tierra (de aquí en adelante MC) como enfoque alternativo a REDD+. Entre los temas pendientes se hizo mención del reconocimiento internacional de los Derechos de la Madre Tierra, de la necesidad de mayor ambición de los países desarrollados en consonancia con las CBDR y mayores niveles de financiamiento y tecnología para los países en desarrollo. Finalmente, respecto a las acciones futuras que se plantearon en la agenda interesa destacar particularmente las relativas a la no mercantilización de la naturaleza. Dentro de las que se encontró: el repudio a la construcción de mercados de carbono en la CMNUCC; el rechazo a la implementación de REDD+ por considerarlo un instrumento que mercantiliza la naturaleza y busca confundir a la humanidad "mostrándose engañosamente flexible con el enfoque indígena"; el rechazo del traslado de responsabilidades de los países desarrollados al sector privado mediante mecanismos de mercado; el rechazo de la mercantilización de los servicios ecosistémicos, los pagos por servicios ambientales, la economía verde y los mecanismos como REDD+; el apoyo al MC como propuesta holística e integral del Vivir Bien, basado en el no mercado y el manejo integral y; la incorporación en el futuro acuerdo climático de los enfoques de no mercado y el acceso a financiamiento para la implementación de estas alternativas (COMIBOL, 2015).

Estos elementos son relevantes en tanto muestran la inserción del cambio climático en la lucha contra el capitalismo y por consiguiente la emergencia del mecanismo REDD+ como una ventana de oportunidad para esta disputa. Asimismo, resaltan la necesidad de construir una

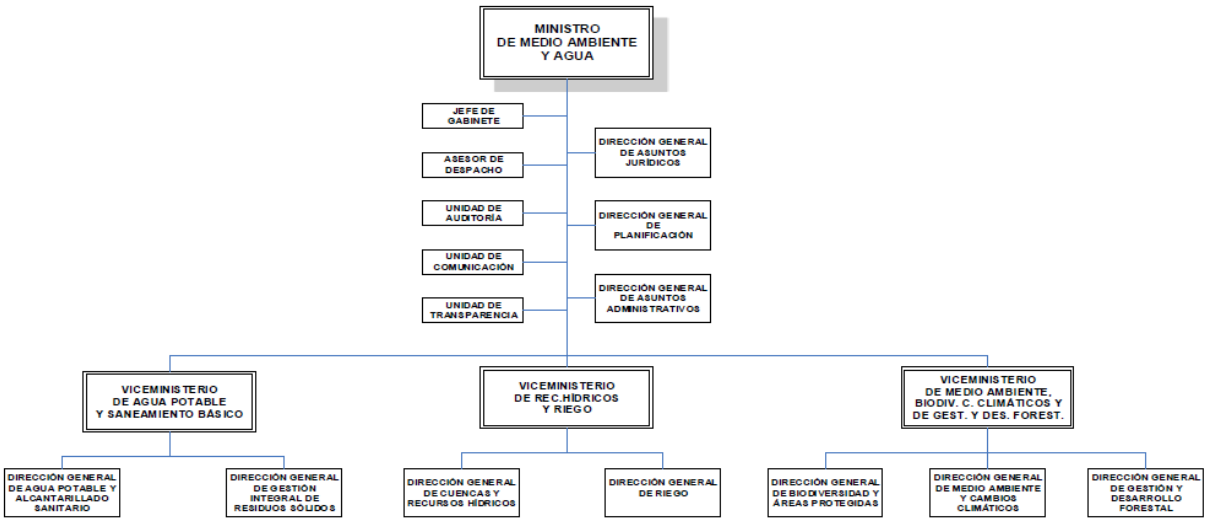
propuesta alternativa en torno al vivir bien y en armonía con la naturaleza como una cosmovisión enfrentada a la tríada imperialismo, colonialismo y capitalismo. En Bolivia, a diferencia de casos como el de Argentina, las ideas emergieron como "hojas de ruta" (Goldstein y Keohane, 1993) a partir de la identificación de preferencias y relaciones causales entre los objetivos, así como de distintas estrategias políticas que podrían permitir alcanzarlos.

La estructura burocrática ambiental y climática boliviana es otro aspecto de relevancia para observar el lugar que ocupó el tópico en la agenda política y ver la institucionalización de las mencionadas creencias. Esto puede ser vislumbrado a partir de su evolución y variaciones, así como sus características. A modo general puede decirse que la estructura ambiental del país se mantuvo mayormente estable durante todo el período de estudio, luego de las modificaciones llevadas adelante por el MAS en los primeros años de su gobierno. En términos de REDD+ las nuevas creencias y cosmovisiones implicaron la pérdida de poder o desplazamiento de los actores gubernamentales que hasta el momento habían promovido activamente la participación en el mecanismo.

Hasta 2009 el área de ambiente estuvo integrada dentro de la estructura de agricultura, en el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente. Dicho ministerio incorporaba, entre otros, al Viceministerio de Riego y al Viceministerio de Planificación Territorial y Medio Ambiente. En dicho año el área ambiental fue jerarquizada de acuerdo con la nueva estructura del ejecutivo nacional[132] [133]. Esta jerarquización condujo al nacimiento del MMAyA compuesto por el Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego, el Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico y, el Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal (Figura 18). Esto permitió una separación ministerial entre el MMAyA y el también recién creado Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

[132] Véase Decreto Supremo 29.894 de febrero de 2009.
[133] Adicionalmente, el Decreto Supremo 429 de 2010 modificó algunas denominaciones e incorporó direcciones a la estructura del decreto 29.894.

Figura 18: Estructura burocrática del MMAyA de Bolivia



Fuente: Adaptado de MMAyA (2016:2-4)

El Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambios Climáticos y de Gestión y Desarrollo Forestal concentró durante la gestión de Morales las atribuciones relativas a bosques y cambio climático, distribuidas en la Dirección General de Medio Ambiente y Cambios Climáticos, la Dirección General de Gestión y Desarrollo Forestal y, la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

Adicionalmente, resulta necesario resaltar tres cambios relevantes en la estructura burocrática del país introducidos en estos primeros años de gestión del MAS. El primero de ellos estuvo dado por la eliminación de la Superintendencia Forestal y la Superintendencia Agraria, ambas creadas en 1996, las cuales fueron reemplazadas de acuerdo con la Ley N.º 071 por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra. El segundo de los cambios se vinculó al cierre y traslado de funciones de la Oficina del Mecanismo de Desarrollo Limpio, creada en 2002 para impulsar proyectos en el marco del MDL y del PK. De acuerdo con la segunda comunicación nacional de Bolivia la Oficina fue constituida a partir del apoyo de Países Bajos y del gobierno de Japón y tenía por objetivo conseguir inversiones para el país, facilitar la información a los interesados en el MDL, construir capacidades y brindar las bases técnicas para facilitar la aprobación de los proyectos. El traslado de sus funciones y su posterior cierre fue un hecho relevante, en tanto supuso el desplazamiento de uno de los últimos actores que promovía el mecanismo REDD+, el uso de instrumentos de mercado y discutía el nuevo enfoque del gobierno del MAS en el tópico.

La tercera modificación se vinculó al cierre del PNCC, el cual fue un actor relevante de la estructura burocrática desde su creación en 1995 hasta el año 2012[134]. El mismo dependió inicialmente del Viceministerio de Planificación Territorial y Ambiental del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente y luego del MMAyA hasta la creación de la APMT. De acuerdo con la primera comunicación nacional el programa desarrolló los primeros estudios sobre el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero siguiendo metodologías del IPCC y planteó los primeros pasos de la implementación de una estrategia climática y, los primeros análisis de opciones de mitigación y de vulnerabilidades y adaptación en materia de bosques, sector agrícola ganadero y recursos hídricos. Entre sus atribuciones se encontraba la participación en las negociaciones internacionales y la elaboración de las comunicaciones nacionales. Asimismo, el PNCC fue el punto focal ante la Convención y la instancia que lideró, facilitó y coordinó los esfuerzos iniciales para viabilizar la implementación de REDD+ en el país (ONU-REDD, 2010a). A partir de la Ley 300 se trasladaron sus recursos, programas y proyectos a la APMT.

Como último elemento relevante de las estructuras burocráticas en el país es necesario resaltar que, en Bolivia, a diferencia de lo que sucedió con Argentina a partir de la construcción del GNCC, no se evidenció la existencia de espacios de transversalización y articulación interinstitucional de la política climática durante todo el período de análisis. Aspecto clave para la gobernanza en tanto supone reconocer la interdependencia entre los actores, a la vez que favorece la cooperación y participación (Peral, 2005b) y, permite redefinir el alcance y escala de la actividad estatal.

Respecto a los instrumentos de política, Bolivia elaboró distintas estrategias y planes directa e indirectamente vinculados a REDD+, como parte de los cuales otorgó una relevancia mayor al mecanismo que la vista en Argentina. Algunos de los más relevantes a los fines de este trabajo, como la Estrategia Nacional de Bosque y Cambio Climático del año 2009 y el MC del año 2012, serán abordados en el apartado 4.9. No obstante, interesa desarrollar aquí[135] el Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Democrática y Soberana para el Vivir Bien 2006-2011; el Plan de Revolución Rural, Agraria y Forestal; la Política Nacional para la Gestión Integral

[134] De acuerdo con la primera comunicación nacional de Bolivia, el PNCC se creó con apoyo del U.S Country Studies Program y con la cooperación de U.S Environmental Protection Agency.

[135] Como otros instrumentos de relevancia no abordados se puede mencionar el Plan de Desarrollo del Sector Agropecuario 2014-2018, el Plan del Sector Agropecuario y Rural con Desarrollo Integral para el Vivir Bien 2016-2020, el Plan Sectorial de Desarrollo Integral del MMAyA y, la Estrategia Nacional de Implementación del Programa Nacional de Forestación y Reforestación 2016-2030.

de los Bosques; la Agenda Patriótica 2025[136]; el Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 y; la Política Plurinacional de Cambio Climático.

El Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Democrática y Soberana para el Vivir Bien 2006-2011 de 2007 es un documento que recorre muchos de los elementos discursivos introducidos por el MAS, entre los que se encuentran el Vivir Bien como propuesta alternativa, la lucha contra la colonialidad y el neoliberalismo, la promoción de la seguridad alimentaria, la emergencia de Bolivia como Estado internacional soberano y con identidad propia a partir de la defensa de los pueblos, los recursos naturales y la biodiversidad, entre otros elementos. Dicho documento es relevante, en tanto permite visibilizar las posiciones, propuestas y metas de los primeros años de gobierno de Morales. La descolonización es observable por ejemplo en la búsqueda de librar al Estado y a la cultura de esta y, en la construcción de una identidad nacional a partir de un Estado descolonizado donde:

> "Se superponen las raíces culturales regionales andinas, amazónicas, chaqueñas, chiquitanas y otras junto a las expresiones culturales occidentales insertas desde la colonia o recientemente instaladas. Descolonizar el Estado significa reconocernos como somos, diversos y múltiples, en un largo proceso que parte de la subjetividad social hasta llegar a una conciencia colectiva de una nueva identidad nacional" (Estado Plurinacional de Bolivia, 2007:20).

Dentro del plan el cambio climático es mencionado como una de las expresiones de crisis del sistema capitalista, en adición a algunas expresiones relativas a los impactos climáticos y a la mitigación, fundamentalmente a partir de las acciones en el sector forestal. Los bosques aparecen a partir de su relevancia para la estructura económico-productiva, para el desarrollo del país y, por su papel en términos de mitigación. En el plan se planteó el control del Estado sobre los recursos forestales por medio de la Revolución Forestal, la adecuación de la normativa forestal a partir de la reversión de las concesiones forestales, las transformaciones en la estructura de la tenencia de la tierra y los bosques, la ampliación de la participación de campesinos e indígenas y, la promoción del manejo forestal comunitario e integral. Asimismo, el país propuso para el período 2006-2011 la reforestación de medio millón de hectáreas.

El capítulo relativo a la estructura económica productiva da cuenta de que, en estos primeros instrumentos, elaborados entre 2006 y 2008, el MDL y las lógicas de mercado no aparecen

[136] La Agenda Patriótica fue elevada a rango de ley por la Ley N.º 650 del año 2015.

como enemigas de las reformas propuestas por el MAS. En el mismo se menciona en relación con los recursos naturales que:

> "el liderazgo mundial de Bolivia en bosques con sello verde es una ventaja que debe ser consolidada y ampliada. Paralelamente el secuestro de carbono y las reducciones certificadas de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEIs), constituyen una importante oportunidad de generación de ingresos para el país, dada la apertura de mercados internacionales para los servicios ambientales a través del Mecanismo de Desarrollo Limpio y otros mercados emergentes en el marco del Protocolo de Kyoto" (Estado Plurinacional de Bolivia, 2007:170).

Lo mencionado emerge como una acción relevante para la reducción y captura de GEI a partir de la venta y distribución "equitativa y solidaria de los beneficios generados por la comercialización de bonos de carbono en mercados internacionales emergentes, en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio" (Estado Plurinacional de Bolivia, 2007:176). A partir de ello se menciona la necesidad de trabajar en planes de manejo de áreas protegidas fomentando plantaciones forestales y, en proyectos de forestación y reforestación con las comunidades y el sector privado.

Durante 2007 se incorporó el Plan de Revolución Rural, Agraria y Forestal. El mismo buscó operativizar mediante siete políticas diversos elementos del Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Democrática y Soberana para el Vivir Bien 2006-2011. Entre las siete políticas que buscaron poner en marcha la "Revolución Rural, Agraria y Forestal" se mencionó: transformar la estructura de tenencia y acceso a la tierra y los bosques; transformar los patrones productivos y alimentarios; apoyar la producción y transformación de recursos naturales renovables; proteger, manejar y aprovechar sosteniblemente la biodiversidad y; fortalecer la institucionalidad. En materia de institucionalidad forestal se propuso: mejorar la participación de los actores locales; mejorar la contribución de los bosques al desarrollo; avanzar hacia el manejo integral de bosques; mejorar los beneficios de los bosques y; apoyar la conservación y restauración frente a otros usos de los suelos.

En consonancia con el Plan de Revolución Rural, Agraria y Forestal, los aún existentes Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente y Superintendencia Forestal publicaron en 2008 la Política Nacional para la Gestión Integral de los Bosques como instrumento operativo del Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Democrática y Soberana para el Vivir Bien 2006-2011. Este instrumento mencionó como uno de sus cuatro fundamentos

el papel de los bosques en materia de mitigación y adaptación, lo cual apareció dentro de su objetivo general. La Política Nacional para la Gestión Integral de los Bosques mencionó a REDD+ nuevamente en términos favorables, como un instrumento de acción relevante para la ampliación de la contribución de los bosques a los medios de vida, donde se resaltó la necesidad de generar las condiciones para que los beneficios de REDD+ puedan llegar a los usuarios locales (MDRAyMA, 2008).

Las consideraciones favorables de REDD+ en los primeros planes y estrategias de gestión es llamativa frente a la emergencia de las cosmovisiones e ideas mencionadas. No obstante, podrían explicarse por el hecho de que la emergencia de las estructuras burocráticas construidas por el MAS y el desplazamiento de los espacios que promovían el mecanismo no había aún sucedido al momento de construir el Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Democrática y Soberana para el Vivir Bien 2006-2011 y, por el hecho de que la inscripción de REDD+ en la lucha anticapitalista no fue automática ni inmediata.

La Agenda Patriótica 2025 abrió el juego a un segundo conjunto de instrumentos de política pública que resulta necesario mencionar. La misma contiene 13 pilares entre los que se encuentran la soberanía ambiental y la soberanía sobre los recursos naturales con nacionalización, industrialización y comercialización. Para la soberanía ambiental el país se planteó alcanzar el equilibrio entre la producción alimentaria y la conservación de los bosques y una serie de metas entre las que se puede mencionar: el reconocimiento internacional de los derechos de la Madre tierra; la defensa y fortalecimiento internacional de mecanismos sustentables que permitan la conservación de los bosques y que no estén basados en el mercado; la continuidad de la crítica en ONU de la mercantilización de la naturaleza; el respeto por los derechos de la Madre Tierra en la "exploración, explotación, transformación e industrialización" de los recursos naturales; el desarrollo de procesos de gestión que permitan un uso sustentable de los suelos, la conservación de los bosques y la producción de alimentos; el incremento de la cobertura forestal y; la prevención de los riesgos climáticos y desastres. Por su parte se mencionó que los recursos naturales, su industrialización y transformación son claves para erradicar la pobreza y contribuir al desarrollo, lo que se alcanzará a partir de la nacionalización de todos los recursos y servicios estratégicos y la industrialización de recursos como el litio, los bosques y la biodiversidad (Ministerio de Autonomías, 2013). De dicha agenda se pueden resaltar algunos aspectos de relevancia como ser la búsqueda continua de articular conservación de bosques con producción de alimentos, un enfoque extractivo hacia los recursos naturales y la incorporación de metas internacionales ligadas a la promoción de

mecanismos propios y a la crítica a la mercantilización, las cuales cristalizan como una política de Estado de la Agenda Patriótica.

El Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 buscó operativizar la Agenda Patriótica a partir de metas y resultados concretos. Entre los mismos aparecen para 2020 la eliminación de la deforestación ilegal en todo el territorio y la ampliación en más de 750 mil hectáreas de la cobertura forestal mediante reforestación, sistemas agroforestales, plantaciones comerciales y otras acciones de forestación y reforestación (MPD, 2015). Con este último objetivo se aprobó mediante el Decreto Supremo 2.912 la Estrategia Nacional de Implementación del Programa Nacional de Forestación y Reforestación 2016-2030. La misma añadió como meta a 2030 la forestación y reforestación de 4.500.000 hectáreas. La identificación del cambio climático como un espacio de lucha contra el capitalismo y, la difusión internacional de la posición de Bolivia, se evidenció nuevamente a partir de metas vinculadas a la integración multilateral y bilateral de políticas anticapitalistas, antiimperialistas y anticolonialistas para difundir y exportar "sus políticas liberadoras y de soberanía de los pueblos en el mundo, en los organismos internacionales y a través de Naciones Unidas" (MPD, 2015:158).

Interesa también destacar la Política Plurinacional de Cambio Climático de 2016. La misma recoge los objetivos cuantitativos en materia de energía, agua y bosques de la primera NDC y plantea fundamentos, objetivos específicos y lineamientos para mitigación, y programas para adaptación, la totalidad de los cuales son de carácter cualitativo (MMAyA y APMT, 2016). La Política Plurinacional de Cambio Climático incorporó como un elemento central a los bosques a partir del MC. No obstante, no mostró una clara articulación entre sus lineamientos y los sectores, objetivos y medidas de la NDC, situación que es extensible al MC. A tal respecto se observan metas internacionales más ambiciosas que las planteadas internamente. Asimismo, carece de: estimaciones cuantitativas de cada uno de los programas o lineamientos; estructuras de participación para la sociedad civil y la transversalización de políticas; escenarios de riesgos futuros; análisis de vulnerabilidades y amenazas; distribución de competencias; instrumentos financieros para vehiculizar las acciones; abordaje de los distintos medios de implementación; acciones concretas para alcanzar los lineamientos y programas; sistemas de monitoreo, seguimiento, reporte y verificación; indicadores de avance, entre otros.

Es necesario destacar que la Política Plurinacional de Cambio Climático del año 2016 constituyó prácticamente el único instrumento político de implementación de los compromisos asumidos por él país en la CMNUCC, dado que Bolivia no desarrolló durante el período de

estudio Planes de Adaptación o Mitigación al Cambio Climático, los cuales de acuerdo con su Segunda NDC del año 2022 están siendo elaborados por la APMT y el Ministerio de Planificación del Desarrollo. Asimismo, Bolivia careció de instrumentos técnicos que supongan la línea de base para el diseño, implementación y monitoreo de medidas climáticas, tales como análisis de vulnerabilidades y riesgos, escenarios futuros o Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero actualizados.

La agenda política de Bolivia muestra al clima como un componente relevante de su política exterior. Fue a partir de un conjunto de nuevas cosmovisiones y principios impulsados por el gobierno de Morales que se insertó el mecanismo. Las creencias como visiones del mundo permearon su vinculación con los bosques. En este marco, si bien no de forma inmediata, la gestión del MAS comenzó a adoptar progresivamente una visión negativa del mecanismo, lo que supuso una diferenciación del apoyo que el país había prestado hasta el momento. Estas variaciones, así como las principales creencias vinculadas al mecanismo se dejan traslucir con claridad en elementos discursivos, estructuras burocráticas e instrumentos de planificación. Asimismo, a la luz del caso aparecen algunas diferenciaciones con lo observado en Argentina, país donde el cambio climático no fue una problemática relevante y la estructura burocrática no tuvo estabilidad. Adicionalmente, como se verá a continuación, el nuevo marco de creencias de la gestión y su vinculación con los bosques fue institucionalizado en instrumentos normativos, importantes para entender su posicionamiento y avance.

4.4 Marcos normativos relevantes para el mecanismo

Como sostienen Goldstein y Keohane (1993) las creencias tienen la capacidad de especificar la política pública, proceso que se produce cuando se convirtieron en reglas y normas y son institucionalizadas. Es por ello, que de la mano del nuevo conjunto de creencias y cosmovisiones identificadas como relevantes por el gobierno del MAS, Bolivia construyó legislación vinculada directa o indirectamente con los bosques y el cambio climático. Este aspecto es asimismo relevante, en tanto una vez que las creencias penetraron la estructura organizacional y normativa pueden permanecer un largo tiempo, independientemente si siguen siendo compartidas o no por el actor que las impulsó.

De hecho, más allá de que el país es de los casos analizados el que más novedades introdujo a su marco normativo, su legislación convivió con instrumentos jurídicos construidos por las gestiones previas. El cambio climático, si bien es abordado por múltiples normas promovidas por el MAS con un enfoque holístico, no contó con una Ley específica. La situación de los bosques es similar y, si bien los mismos se observan clave para muchas de las ideas institucionalizadas en el marco normativo de la nueva gestión, su ley forestal data de los años 90.

Es por esto último que previo al análisis de la legislación boliviana construida con posterioridad a la llegada de Morales, es necesario destacar tres instrumentos con incidencia directa en materia de bosques y cambio climático, sancionados durante los años 90. Dichos instrumentos son la Ley N.º 1.333 de Medio Ambiente, la Ley Forestal N.º 1700 y la Ley N.º 1.715. La Ley N.º 1.333 determinó las bases, el marco institucional, instrumentos de planificación, sistemas nacionales de información ambiental y lineamientos en términos de participación. Sus capítulos comprenden aspectos relativos al agua, suelos, flora y fauna, áreas protegidas, actividades agropecuarias, recursos minerales, energía, salud, educación, ciencia y bosques. Como parte del capítulo relativo a los bosques se puede resaltar la promoción de un programa de investigación forestal y la declaración como necesidad pública de la ejecución de planes de forestación y agroforestación con fines de recuperación de suelos, protección de cuencas, uso comercial e industrial.

Por su parte, la Ley Forestal tuvo por objeto normar la utilización y la protección de los bosques y tierras forestales desde una lógica de desarrollo sostenible. Como parte de esta se

establecieron definiciones, se determinaron clases de tierras[137], se crearon los Planes de Manejo Forestales[138], se promovió la creación de reservas municipales, se creó un sistema de concesiones forestales para personas individuales o colectivas, se determinaron concesiones forestales para usuarios tradicionales y comunidades y, se fijaron sanciones para infractores. Como otros aspectos destacados de la Ley se puede mencionar la creación del Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables y la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Forestal. Este último se compone, entre otros, por fondos del tesoro, donaciones y multas y, transferencias de subsidios que se le asignen en el marco de la CDB y la CMNUCC.

La Ley Forestal N.º 1.700 fue relevante en tanto contribuyó a la democratización del acceso a los recursos forestales, reconoció derechos exclusivos de aprovechamiento forestal para los pueblos indígenas dentro de las tierras tituladas, introdujo los planes de manejo forestal, permitió crear reservas municipales y disminuyó la corrupción en la recaudación, entre otros elementos (MDRAyMA, 2008). Pacheco observó que, si bien la Ley Forestal supuso un avance en relación con la instrumentación previa, al pasar de un esquema de contratos a largo plazo a uno de concesiones y, al abrir oportunidades para grupos locales, propietarios privados y comunidades, tuvo considerables inconvenientes. Dentro de estos, se puede mencionar la focalización solo en el manejo forestal maderero, la priorización de las empresas como el principal actor para el manejo de bosques, la falta de apoyo a los actores territoriales y, el mal funcionamiento de su Fondo (Pacheco, 2008). De acuerdo con documentos analizados este último nunca funcionó (MDRAyMA, 2008). De hecho, con la intención de revertir la parálisis del Fondo, el Decreto Supremo N.º 2.916 de 2016 aprobó un nuevo estatuto para el mismo. El nuevo estatuto lo autorizó a recibir recursos del Fondo Plurinacional de la Madre Tierra y estableció como parte de su finalidad la promoción, administración y otorgamiento de "recursos financieros para el manejo sustentable de bosques con enfoque de gestión integral de cuencas, conservación de los bosques y suelos forestales, recuperación de suelos degradados en áreas forestales y, manejo integral del fuego" (art. 2).

[137] Entre las clases de tierras determinadas por la ley se mencionan en el artículo 12: tierras de protección, tierras de producción forestal permanente; tierras con cobertura boscosa aptas para diversos usos, tierras de rehabilitación y; tierras de inmovilización.

[138] De acuerdo al artículo 3 se entiende por Plan de Manejo Forestal al “instrumento de gestión forestal resultante de un proceso de planificación racional basado en la evaluación de las características y el potencial forestal del área a utilizarse, elaborado de acuerdo a las normas y prescripciones de protección y sostenibilidad y debidamente aprobado por la autoridad competente, que define los usos responsables del bosque, las actividades y prácticas aplicables para el rendimiento sostenible, la reposición o mejoramiento cualitativo y cuantitativo de los recursos y el mantenimiento del equilibrio de los ecosistemas”.

Si bien la ley forestal fue defendida por las comunidades indígenas de tierras bajas como una oportunidad para reconocer su titulación en un marco de avasallamiento por parte de productores agropecuarios y empresas madereras, fue asimismo criticada por su promoción de la mercantilización de la tierra, sobre todo por las organizaciones campesinas de las tierras altas y valles (MMAyA, 2009). Esto se vinculó con el hecho de que la ley homogeneizó los bosques, ignoró a los bosques andinos y la existencia de múltiples formas de manejo (MDRAyMA, 2008). De hecho, si bien en las tierras bajas existió un incremento en la seguridad jurídica de la tenencia y una diversificación de las fuentes de ingresos, se observó la emergencia de inconvenientes entre los que se destacó el daño a los arreglos de gobernanza tradicionales de las propias comunidades (León et al. 2012).

Asimismo, se ha resaltado que el desempeño de las instituciones municipales fue muy heterogéneo y afectó la deforestación ilegal directa e indirectamente, independientemente del marco legal supuesto por la Ley 1.700. Algunos actores locales vieron el robustecimiento de la autoridad que proveía la Ley como una oportunidad para tomar medidas más proactivas en el sector forestal, otros hicieron lo justo para evitar conflictos con la multiplicidad de actores con intereses en el tópico, en tanto que otro grupo de municipios ignoró sus nuevos derechos y responsabilidades y no tomó medidas (Andersson y Gibson, 2006; Andersson, Gibson y Lehoucq, 2005). Este aspecto se encuentra vinculado y a la vez resalta la necesidad del involucramiento de los actores locales y la construcción de gobernanza multinivel y horizontal. De hecho, Wright y su equipo observaron que en casos con una gobernanza forestal descentralizada como el que buscó la Ley en Bolivia, la estabilidad en la cobertura de bosques es alcanzada solo cuando los actores locales que hacen uso de estos se articulan con las autoridades encargadas de implementar los instrumentos normativos y políticos. Esta situación incrementa la eficacia en la gobernanza local de los bosques, diversifica y amplía el número de actividades emprendidas por los gobiernos, fortalece las capacidades técnicas de los tomadores de decisiones locales y mejora los espacios de resolución de conflictos (Wright, et al. 2016).

El tercer instrumento que nos interesa destacar previo a la llegada de Evo Morales es la Ley N.º 1.715. Mediante la misma se determinó la gobernanza para llevar adelante la reforma agraria, se clasificaron y determinaron las extensiones de la propiedad agraria y, se explicitaron las modalidades, finalidades y procesos del saneamiento y de distribución de tierras. Para conducir la reforma se creó el Servicio Nacional de Reforma Agraria, la Superintendencia Agraria y la Judicatura Agraria, compuesta por el Tribunal Agrario Nacional y los juzgados agrarios, como órganos de justicia para la resolución de conflictos sobre posesión y derechos. Respecto a la

clasificación de la propiedad agraria, la misma fue dividida en solar campesino, pequeña propiedad, mediana propiedad, empresa agropecuaria, Tierras Comunitarias de Origen[139] y Propiedades Comunitarias[140].

De acuerdo con Pacheco (2008) en este período la política de tierras estuvo dominada por una visión agrarista, estimulando el desmonte y la extensión de la frontera productiva sobre el bosque, lo que benefició principalmente a intereses especulativos y corporativos de medianos y grandes propietarios. Con la llegada al poder del MAS, la Ley N.º 1.715 fue modificada en 2006. Para ello se promulgó la Ley de Reconducción de la Reforma Agraria (Ley N.º 3.545). Dicha modificación permitió definir "nuevos mecanismos operativos para destrabar el proceso de saneamiento" (MMAyA, 2009:16).

Respecto a los instrumentos construidos luego de la llegada del MAS es necesario resaltar, en primera instancia, la Nueva Constitución Política del Estado. La misma consagró a Bolivia como un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario y partió de principios tales como: soberanía, armonía, equidad, vivir bien y, pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural. El artículo 8 expresó que el Estado promueve entre sus principios ético-morales el suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena) y qhapaj ñan (vida noble). El vivir bien aparece asimismo vinculado a la estructura económica y productiva del Estado (art. 306). Mediante su artículo 2 reconoció la existencia precolonial de naciones y pueblos originarios y campesinos, así como el dominio ancestral de estos sobre los territorios, garantizó su libre determinación, el derecho a la autonomía, autogobierno, cultura y entidades territoriales. El artículo 5 reconoció como idiomas oficiales el castellano y múltiples idiomas de las naciones y pueblos indígenas y campesinos como el aymara, guaraní, leco, puquina, quechua y tacana.

La incorporación de este conjunto de principios en el marco normativo boliviano es relevante en tanto muestra la emergencia de creencias sobre principios que exceden aquellos clásicos sostenidos por la mayor parte del mundo en desarrollo (lucha contra la pobreza, equidad, CBDR) observados en casos como el argentino. Estos principios se desprenden asimismo de

[139] De acuerdo con el artículo 41 son "los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles"

[140] De acuerdo con el artículo 41, se entiende por propiedades comunitarias a "aquellas tituladas colectivamente a comunidades campesinas y ex haciendas y constituyen la fuente de subsistencia de sus propietarios. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles".

las visiones de mundo del país y consisten en ideas normativas que permiten distinguir lo que es correcto y lo que es justo al trasladar doctrinas fundamentales en guías de acción que al igual que las visiones del mundo tienen fuertes repercusiones sobre el comportamiento de los Estados (Goldstein y Keohane, 1993).

La Nueva Constitución Política del Estado estableció en su artículo 342 que es deber del Estado y de la población conservar, proteger y aprovechar los recursos naturales y la biodiversidad de manera sostenible, respetando el equilibrio ambiental. Adicionalmente, reconoció el derecho a la participación en gestión ambiental, a la consulta e información previa (art. 343), estableció que las políticas de gestión ambiental deben basarse en una planificación y gestión participativa con control social y, determinó la responsabilidad y sanción civil, penal y administrativa por incumplimiento y daños ambientales (art. 345). El artículo 346 reconoció que el patrimonio natural es de interés público y estratégico para el país y que su conservación y aprovechamiento es una atribución exclusiva del Estado. Como parte de estos recursos estratégicos aparecen los bosques, cuya gestión política y régimen es competencia exclusiva del nivel central (art. 298) que ejerce la conservación de estos junto con las entidades territoriales autónomas (art. 299). Este aspecto es un elemento de diferenciación con otros casos de análisis como el argentino, donde por el artículo 124 de la constitución corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio y donde la articulación multinivel entre estas y la nación es clave.

Los bosques disponen de una sección específica en la Nueva Constitución Política del Estado. Entre los principales elementos de esta sección se puede mencionar el reconocimiento por parte del Estado de derechos de aprovechamiento forestal a favor de las comunidades y particulares y, la promoción de actividades de conservación, aprovechamiento sostenible, valor agregado, rehabilitación y reforestación (art. 386). Adicionalmente considera a las comunidades indígenas campesinas dentro de las áreas forestales como las titulares del derecho exclusivo de su aprovechamiento y gestión (art. 389). Respecto al cambio en el uso del suelo para actividades agropecuarias estableció que solo será posible en espacios asignados legalmente para ello, de acuerdos a las políticas de planificación y a la legislación.

Como último elemento destacado de la Nueva Constitución Política del Estado interesa mencionar el capítulo destinado a la Amazonia, la cual es reconocida como un espacio estratégico para el desarrollo integral del país por su sensibilidad ambiental, biodiversidad, recursos hídricos y ecorregiones. Por el artículo 391 se estableció la priorización del desarrollo

integral sustentable de la región mediante la administración integral, participativa, compartida y equitativa orientada a la generación de empleo y la mejora de los ingresos de los habitantes en un marco de protección y sustentabilidad. Como parte de ello, se determinó el fomento del acceso a financiamiento para distintas iniciativas regionales y la creación de un organismo especial con sede en amazonia, en coordinación con las autoridades indígenas.

El segundo y tercer instrumento normativo ambiental que nos interesa destacar de esta renovación del MAS está dado por la Ley N.º 071 sobre Derechos de la Madre Tierra y la Ley N.º 300 o Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien. La ley N.º 071 creó la Defensoría de la Madre Tierra, reconoció a la Madre Tierra como sujeto de derecho y, determinó obligaciones para el Estado y deberes para la sociedad con relación a la misma. Como parte de los derechos de la Madre Tierra se reconoció el derecho a la vida, a la diversidad, al agua, al aire limpio, al equilibrio, a la restauración y, a vivir libre de contaminación. Dentro de las obligaciones del Estado se puede mencionar: el desarrollo de políticas y acciones para evitar que las actividades lleven a la extinción de los seres y a la alteración de los ciclos y procesos que garantizan la vida o a la propia destrucción de los sistemas de vida y, la necesidad de impulsar formas de producción y patrones de consumo equilibrados. Es interesante resaltar que el Estado Boliviano contrajo por dicha Ley al menos tres deberes vinculados a su accionar internacional con incidencia en la CMNUCC: desarrollar políticas para defender la Madre Tierra en el ámbito plurinacional e internacional de la sobreexplotación de sus componentes, de la mercantilización de los sistemas de vida o los procesos que los sustentan y de las causas estructurales del cambio climático y sus efectos; demandar en el ámbito internacional el reconocimiento de la deuda ambiental a través del financiamiento y transferencia de tecnologías y; promover el reconocimiento y defensa de los derechos de la Madre Tierra en el ámbito multilateral, regional y bilateral de las relaciones internacionales (art. 8). La incorporación en los instrumentos internos de deberes internacionales es un ejemplo de las “guías de acción”, en este caso en el marco de la CMNUCC, que pueden proveer las creencias como visiones de mundo y las creencias sobre principios.

La ley N.º 300 complementó y amplió las disposiciones establecidas en la nueva constitución y en la Ley N.º 071. Adicionalmente, incorporó al marco regulatorio el trabajo que el país venía desarrollando como producto de las discusiones internacionales sobre REDD+ y su MC, a la vez que desarrolló en profundidad los alcances y la legislación sobre Vivir Bien. Como parte de esta se establecieron fines, principios, definiciones y los valores del Vivir Bien como horizonte alternativo al capitalismo. Dentro de los principios relevantes se pueden mencionar

la no mercantilización de las funciones ambientales de la Madre Tierra, el principio precautorio, el principio de prevención, la integralidad, la garantía de restauración de la madre tierra, la relación armónica, el diálogo de saberes y la justicia climática. A este último se lo entiende, de acuerdo con el artículo 5, como:

> "el marco de la equidad y las responsabilidades comunes pero diferenciadas de los países ante el cambio climático, reconoce el derecho que tiene el pueblo boliviano y sobre todo las personas más afectadas por el mismo a alcanzar el Vivir Bien a través de su desarrollo integral en el marco del respeto a las capacidades de regeneración de la Madre Tierra".

La Ley N.º 300 definió un conjunto de conceptos que cristalizaron las creencias y cosmovisiones del país. Entre las mismas se puede resaltar Madre Tierra, Vivir Bien, Desarrollo Integral y Sistemas de Vida (Tabla Anexo 2). Esto configuró una postura biocéntrica donde la Madre Tierra es un sistema viviente y sagrado, hogar y sostén de la vida. Dicha concepción se aleja de la idea del ambiente como un objeto de derecho del hombre y como solo un medio para su desarrollo. Los sistemas de vida aparecen para el país como un espacio de interrelación entre el hombre y la naturaleza, en el que se combinan aspectos geográficos, geológicos, climáticos, culturales, históricos y productivos. Por su parte, el Vivir Bien fue entendido 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" (Ley N.º 300, art 5).

El medio para alcanzar el horizonte propuesto por el Vivir Bien está dado por el desarrollo integral, entendido como un proceso para generar e implementar medidas y acciones para crear, proveer y fortalecer las condiciones y capacidades materiales e inmateriales culturalmente apropiadas.

En adición a institucionalizar jurídicamente el conjunto de ideas y creencias predominantes del período del MAS, la Ley N.º 300 reconoció derechos, obligaciones y deberes y, estableció bases y orientaciones para el Vivir Bien. Como parte de estas últimas se destaca, de acuerdo con el artículo 25, la realización del manejo integral y sustentable de bosques; la identificación, actualización y clasificación de la superficie boscosa; la promoción y desarrollo de políticas de manejo integral y; la prohibición de la conversión del uso del suelo, con excepción de los proyectos de interés nacional y utilidad pública.

Por su parte, en materia de cambio climático se resaltan diversas disposiciones de la Ley N.º 300, como la creación de la APMT, el Fondo Plurinacional de la Madre Tierra (de aquí en adelante FPMT) y los tres mecanismos de funcionamiento de la APMT: El MC, el Mecanismo de Mitigación para el Vivir Bien y, el Mecanismo de Adaptación para el Vivir Bien[141]. Adicionalmente se acordó el establecimiento de políticas, estrategias, planes y mecanismos para la mitigación y adaptación; el desarrollo de capacidades; la promoción, recuperación y aplicación de prácticas, tecnologías y saberes ancestrales; el desarrollo y mejoramiento de la prevención y gestión de riesgo y; la no mercantilización y no uso de los mercados de carbono para la reducción de GEI.

En el proceso de entrevista la Ley N.º 300 fue identificada como un instrumento clave tanto en materia de bosques como de cambio climático, por su carácter de vanguardia e integralidad[142] y, por haber recogido lo trabajado en congresos y conferencias, sobre todo la Conferencia de los Pueblos de 2010, que contó con gran participación indígena[143]. En consonancia se destacó la influencia que tuvieron estos eventos realizados por el país y el proceso de negociación de la CMNUCC sobre el armado de esta[144] [145]. De hecho, esto último fue identificado por un exfuncionario con el cargo de viceministro como algo decisivo[146]. Las Leyes N.º 071 y N.º 300 permiten vislumbrar la retroalimentación entre los procesos internacionales, la agenda política y los instrumentos normativos. Observable por ejemplo en la incorporación de los

[141] Para más información sobre la APMT véase el apartado 4.7.
[142] Entrevista sostenida por el autor a un ex director del MC en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.
[143] Entrevista sostenida por el autor a una referente de agencia de cooperación internacional en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 12 de septiembre de 2022.
[144] Entrevista sostenida por el autor a un exfuncionario con el cargo de viceministro en la ciudad de La Paz, Bolivia el día 16 de septiembre de 2022.
[145] Entrevista sostenida por el autor a una referente de agencia de cooperación internacional en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 12 de septiembre de 2022.
[146] Entrevista sostenida por el autor a un exfuncionario con el cargo de viceministro en la ciudad de La Paz, Bolivia el día 16 de septiembre de 2022.

posicionamientos internacionales del país con relación al cambio climático y en la institucionalización de procesos cuyo desarrollo se produjo en articulación con estos ámbitos.

Si bien en el proceso de entrevistas diversos informantes clave respaldaron el conjunto de ideas y alternativas conceptuales propuestas por el país en la Ley N.º 300 y, consideraron que reflejaba la cosmovisión indígena[147] [148], algunos entrevistados sostuvieron que las cosmovisiones de los pueblos indígenas del país son sumamente diversas y existen diferencias considerables entre la cosmovisión indígena de los pueblos de tierras altas y de tierras bajas[149] [150]. Asimismo, una ex coordinadora de la Oficina de Desarrollo Limpio y ex directora de la APMT sostuvo que las cosmovisiones sostenidas y trasladadas a la arena internacional en la propuesta del MC fueron una concepción propia de comunidades indígenas de tierras altas como las aymaras y quechuas que no refleja las cosmovisiones indígenas de tierras bajas. Al respecto expresó que dicha construcción puede tener valor teórico y discursivo pero que no fue consensuado con los indígenas de las tierras bajas ni con las ONGs y el resto de la sociedad civil[151].

Como otros instrumentos normativos específicos en materia forestal construidos durante el gobierno del MAS se pueden destacar los decretos supremos N.º 443, N.º 29.643 y N.º 2.914. El decreto N.º 443 creó el Programa Nacional de Forestación y Reforestación con el objetivo de incrementar la cobertura boscosa del país, fortalecer el manejo integral del bosque y, ampliar las contribuciones en materia de biodiversidad, cambio climático, mantenimiento de procesos ecológicos, restauración de ecosistemas y cuencas. El MMAyA es el responsable del programa. De acuerdo con los artículos 3 y 4 debe contar con el apoyo de comunidades indígenas, sociedad civil, gobiernos municipales, prefecturas departamentales y diversas entidades públicas (Ministerio de Defensa, Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, entre otros). Por su parte, el decreto N.º 29.643 reconoció, reglamentó y promovió las actividades de las comunidades campesinas e indígenas mediante Organizaciones Forestales

[147] Entrevista sostenida por el autor a un ex director del MC en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.
[148] Entrevista sostenida por el autor a una académica especializada en cambio climático en la ciudad de La Paz, Bolivia el día 13 de septiembre de 2022
[149] Entrevista sostenida por el autor a una referente de agencia de cooperación internacional en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 12 de septiembre de 2022
[150] Entrevista sostenida por el autor a una ex coordinadora de la Oficina de Desarrollo Limpio y ex directora de la APMT en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.
[151] Entrevista sostenida por el autor a una ex coordinadora de la Oficina de Desarrollo Limpio y ex directora de la APMT en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.

Comunitarias[152] orientadas al manejo, industrialización y comercialización de productos maderables y no maderables en áreas de uso forestal. A partir del mismo, se estableció al Manejo Forestal Comunitario[153] como la herramienta para el desarrollo de las mencionadas actividades. El tercero de los decretos supremos mencionado, N.º 2.914, creó en 2016 el Programa de Monitoreo y Control de la Deforestación y Degradación de Bosques "Nuestros Bosques" para apoyar el proceso de implementación del Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 y los compromisos internacionales de cambio climático. La coordinación y monitoreo del programa corresponde a la Dirección General de Gestión y Desarrollo Forestal del MMAyA y tiene entre sus objetivos la regulación de la superficie de producción de alimentos, el control y monitoreo de la deforestación, la prevención, monitoreo y combate de incendios forestales, el manejo del fuego, la recuperación de bosques en áreas degradadas y, la erradicación de la deforestación ilegal para 2020 (art. 4).

Las fricciones a partir del intento de conciliar los derechos de la madre tierra, la conservación y manejo de los bosques y la promoción de la soberanía alimentaria, emergen con claridad al observar los instrumentos normativos. En tal sentido puede mencionarse la Ley N.º 337 que estableció un régimen excepcional para el tratamiento de los predios deforestados sin autorización entre 1996 y 2011 para quienes se acogieran al Programa de Producción de Alimentos y Restitución de Bosques creado por la misma Ley con el objetivo de promover la soberanía alimentaria. Para incorporarse al Programa se estableció el pago de una sanción por única vez y la obligatoriedad de reforestar en algunos casos el 10%[154] de la superficie forestal afectada. Adicionalmente, como parte de las disposiciones finales de la Ley se autorizó a los predios colectivos de poblaciones indígenas originaria campesina, afro bolivianas y comunidades interculturales a destinar el 20% de su superficie al desarrollo de sistemas agroforestales. Por su parte, la Ley N.º 741 buscó promover la soberanía alimentaria autorizando hasta 20 hectáreas de desmonte y eximiendo del pago de patentes a las pequeñas

[152] De acuerdo con el artículo 2 del decreto N.º 29.643 son Organizaciones Forestales Comunitarias "las comunidades campesinas e indígenas que realizan actividades en áreas de propiedad colectiva de vocación forestal, por sí solas o asociadas, que en base al consenso de sus miembros participan en procesos productivos dedicados al manejo, industrialización y/o comercialización de productos maderables y no maderables, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente y gestión exclusivamente comunitaria".

[153] De acuerdo al artículo 2 del decreto N.º 29.643 se considera Manejo Forestal Comunitario al "conjunto de actividades ligadas a la gestión comunitaria integral de los bosques, incluyendo la conservación y producción forestal maderable y no maderable, abarcando todas o algunas fases del proceso productivo (recolección, extracción, producción primaria, almacenaje, transformación, diseño, industrialización, distribución, comercialización, así como actividades conexas como el apoyo logístico, la innovación e investigación, educación, servicios ambientales y otras)".

[154] De acuerdo con el artículo 5 esta exigencia solo fue establecida para los predios con superficies superiores a las 50 hectáreas (art. 5).

propiedades y propiedades comunitarias que desarrollen actividades agrícolas y pecuarias. Finalmente, se destaca el decreto N.º 3.973 que autorizó desmontes y quemas en tierras privadas y comunitarias en los departamentos de Santa Cruz y Beni.

Estas incongruencias en la legislación, que contradice disposiciones de leyes como la N.º 71 y la N.º 300, o entre los mismos objetivos políticos del Estado, es un elemento problemático y con impactos en la implementación (Müller, Pacheco y Montero, 2014; González, 2017). Esto fue asimismo confirmado en el proceso de entrevistas, donde se sostuvo que la implementación de la Ley N.º 300 es sumamente compleja [155] [156] [157] [158], se mencionó la dejadez de las autoridades para la implementación[159], los conflictos de intereses entre los actores por la misma integralidad de la norma [160] [161] y sus propias contradicciones, dado que por un lado implica respetar los bosques y no ampliar la frontera productiva, en tanto que por otro lado fomenta la ampliación de esta[162].

Como último aspecto relevante del marco normativo boliviano, se destaca que el país no cuenta con una ley específica de cambio climático, tópico que se encuentra disperso en otros instrumentos normativos. Hecho que, si bien puede favorecer la transversalidad de las temáticas, también generan solapamientos y dificulta los procesos de implementación. A la vez que tampoco dispone de una ley de bosques actualizada que articule con la renovada estructura normativa. Esto contrasta con lo observado en el caso argentino el cual, si bien tardíamente, pudo construir una norma específica en materia climática o, el caso de Brasil que contó tempranamente con una ley de cambio climático.

[155] Entrevista sostenida por el autor a una referente de agencia de cooperación internacional en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 12 de septiembre de 2022
[156] Entrevista sostenida por el autor a un investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.
[157] Entrevista sostenida por el autor a un ex director del MC en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.
[158] Entrevista sostenida por el autor a un exfuncionario con el cargo de viceministro en la ciudad de La Paz, Bolivia el día 16 de septiembre de 2022.
[159] Entrevista sostenida por el autor a un exfuncionario con el cargo de viceministro en la ciudad de La Paz, Bolivia el día 16 de septiembre de 2022.
[160] Entrevista sostenida por el autor a una referente de agencia de cooperación internacional en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 12 de septiembre de 2022.
[161] Entrevista sostenida por el autor a un investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.
[162] Entrevista sostenida por el autor a una referente de agencia de cooperación internacional en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 12 de septiembre de 2022.

4.5 Los bosques en la estructura económica y productiva del país

A pesar de que la fricción entre la conservación de los bosques y la expansión de la frontera productiva fue observada en su marco normativo, así como en los instrumentos de planificación política, a diferencia de lo que sucede con otros países como Argentina, las actividades del sector agropecuario, si bien centrales para la soberanía alimentaria y para el combate contra la pobreza rural, no son voluminosas en términos de PBI ni de comercio exterior. Los sectores hidrocarburífero y minero son los principales motores de la economía del país. En contraste, la participación del sector agropecuario en el PIB nacional en el período 2006-2015 fue decreciente, pasando de un 14,4% a un 11,9%. Este porcentaje se conformó por aproximadamente un 43% de productos agrícolas no industriales, un 30% de productos pecuarios y un 18% de productos agroindustriales (MDRyT, 2017). La soja es el principal cultivo del país en términos de hectáreas. De hecho, en la campaña 2014-2015 alcanzó más de 1.3 millones de hectáreas cultivadas y superó a la producción de cereales como la quinua, el trigo, el sorgo y el maíz sumados (MDRyT, 2017). Por su parte, la participación del sector agropecuario en las exportaciones nacionales es aún más baja. Por ejemplo, en el año 2015 solo el 5,5% de los dólares generados provinieron del sector agrícola. El producto que más contribuyó a este porcentaje fue la soja, la cual representó más de las dos terceras partes de las exportaciones agrícolas y forestales (MDRyT, 2017).

El sector agropecuario se encuentra rezagado y es menos dinámico que otros sectores de la economía. Entre los principales motivos que llevan al atraso del sector agropecuario se encuentra; la falta de innovación, investigación, y tecnología; la falta de orientación de las inversiones; la falta de organización de los productores; la ineficiencia en la articulación de las cadenas productivas; la falta de infraestructura; la deficiente calidad; la baja productividad; el inadecuado manejo de tierras y; la dificultad de acceso a los mercados (MDRyT, 2017). Como consecuencia de este rezago, las Necesidades Básicas Insatisfechas, la pobreza y la inseguridad alimentaria son una característica de los actores que viven en áreas rurales. La pobreza rural afecta al 54% de la población, de los cuales aproximadamente el 98% son indígenas (APMT, 2022a). Adicionalmente, más de la mitad de las comunidades rurales del país se encuentran en situación de vulnerabilidad alimentaria (MDRyT, 2017).

Debido a esta situación, autores como Andersen (et al. 2012) al analizar la estructura de incentivos y los PSA en Bolivia sostuvieron que los países en desarrollo van a estar más

dispuestos a aceptar un mecanismo que traiga beneficios en términos de reducción de la pobreza y que corra la orientación desde de la reducción de emisiones y la evitación de pérdidas de biodiversidad[163] a variables vinculadas a la equidad, el incremento de los ingresos rurales y la participación de los actores. Para ello sugirieron cambiar el foco desde PPR hacia incentivos por conservación que eviten sistemas complejos como los NREF y que se dirijan a las áreas densas de bosques donde permitan incrementar los ingresos rurales per cápita.

Más allá de su rezago y su menor relevancia en términos de PBI, y de comercio exterior, es necesario destacar que el sector cumple un rol relevante como generador de empleo al representar aproximadamente el 40% de la población económicamente activa. La misma se distribuye en más de 800.000 Unidades Productivas Agropecuarias. La mayoría de las cuales corresponden a la agricultura familiar, en más de un 90% (APMT, 2022a:9), y se caracterizan por su diversidad y por el autoempleo familiar (MDRyT, 2017). El subsector forestal, por su parte, supone el 3% del PIB y es también relevante para la generación de empleo. Este genera trabajo directo e indirecto para aproximadamente 250.000 personas. Para 2016 se encontraron formalmente registradas 1.200 unidades productivas, principalmente micro y pequeñas empresas (MMAyA, 2016).

En adición a la producción de madera, algunos productos forestales, como la castaña, son relevantes para la economía, siendo responsables de la generación de más del 75% del empleo en algunas regiones del norte del país (MMAyA, 2016). No obstante, su rol es marginal dentro del sector agropecuario. A partir de ello, varios entrevistados coincidieron en la necesidad de profundizar el apoyo y desarrollo de los productos del bosque, tanto maderables, como no maderables, que ayudan a mantener el bosque en pie[164] [165]. Asimismo, un ex director del MC opinó que existen múltiples ventajas, como ser impuestos y subvenciones a los combustibles para el sector agrario exportador, en tanto que el apoyo para los pequeños productores de los bosques es muy limitado y las restricciones elevadas[166].

Otro aspecto relevante de la estructura productiva del país se vincula a los tipos de propiedad y su designación (Tabla Anexo 3). Las mismas se encuentran divididas en colectiva, individual y

[163] Algunas propuestas, como la de Sangermano, Toledano y Eastman (2012) hacen foco en la inclusión de la biodiversidad como elemento relevante de los PPR e incentivos derivados de REDD+ en Bolivia.
[164] Entrevista sostenida por el autor a una referente de ONG local en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 12 de septiembre de 2022.
[165] Entrevista sostenida por el autor a un referente de OING en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 12 de septiembre de 2022.
[166] Entrevista sostenida por el autor a un ex director del MC en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.

estatal. Las colectivas se distribuyen entre los Territorios Indígenas de Origen Comunitario y las propiedades comunitarias. Las individuales se dividen en pequeña, mediana y empresa. Finalmente, las estatales se distribuyen entre las áreas naturales protegidas y los derechos a autorizaciones temporales de uso.

El gobierno del MAS avanzó fuertemente en el reconocimiento de los derechos de propiedad de las comunidades indígenas y comunitarias. Asimismo, entre el año 2006 y 2016 aumentó prácticamente un 80% la superficie bajo manejo forestal, pasando de 4.5 a 8.7 millones. Adicionalmente, la superficie bajo manejo por tipo de actor se modificó fuertemente en la gestión de Morales, en la cual los privados pasaron de suponer el 52% en 2006 al 20,4% en 2016. En tanto que los actores comunitarios pasaron del 48% al 79,6% en idéntico período (MMAyA 2016).

De acuerdo con lo sostenido en la tercera comunicación nacional de Bolivia, el sector agrario se caracteriza por una estructura productiva heterogénea que:

> "involucra agricultura familiar campesinas de subsistencia con pequeños excedentes para la comercialización a partir de insumos locales. Asimismo, comprende actividades campesinas orientadas al mercado local y actividades rurales mecanizadas sujetas principalmente al mercado internacional (…) Esta heterogeneidad socioeconómica permite la diferenciación de una economía agropecuaria dual, caracterizada por la presencia de una economía campesina - indígena y por una economía empresarial" (APMT, 2020:33,34)

El país reconoce múltiples impulsores de la deforestación y la degradación forestal, tanto directos e inmediatos, como subyacentes (Tabla 11). Entre las causas directas aparece la expansión de la agricultura industrial, la colonización, la producción minera y petrolera, la ganadería y los incendios. En tanto que como causas indirectas se menciona a los subsidios, la falta de rentabilidad de las actividades forestales, la inseguridad de la tenencia de la tierra, los incentivos económicos para la extracción minera y petrolera y, las fallas institucionales. Finalmente, como impulsores subyacentes el país identificó la ausencia de incentivos para la conservación, las asimetrías institucionales y la debilidad de los sistemas de fiscalización, entre otras.

Tabla 11: Causas directas, inmediatas y subyacentes de la deforestación y degradación

Tipo	Deforestación	Degradación

Directa	• Expansión de la agricultura industrial • Avance de los frentes de colonización • Crecimiento de la ganadería extensiva • Actividades mineras y petroleras	• Extracción comercial no sostenible • Aprovechamiento ilegal • Incendios
Inmediata	• Subsidios para la agricultura comercial • Mayor rentabilidad de usos agrícolas del suelo • Inseguridad en la tenencia de la tierra • Desarrollo de la infraestructura caminera • Incentivos para la extracción minera y petrolera	• Costos de transacción elevados para el Manejo Forestal Sostenible • Fallas institucionales de control • Problemas de exclusión en tierras comunitarias • Captura de las rentas por grupos de poder • No reconocimiento de prácticas tradicionales
Subyacente	• Mayor demanda de materias primas agrícolas • Dependencias de rentas de recursos naturales • Desplazamiento de población y migraciones • Ausencia de incentivos para la conservación	• Demanda por maderas tropicales • Sistema de fiscalización débil • Asimetrías institucionales y de poder

Fuente: adaptado de MMAyA (2009:25)

Más allá de la multiplicidad de causas de deforestación y degradación forestal, en el proceso de entrevista se logró profundizar sobre algunas que resultan relevantes. Como parte de estas, la expansión de la agricultura y ganadería industrial apareció como el principal impulsor del cambio en el uso de los suelos. La minería y la colonización fueron otros impulsores directos. En tanto que como causas indirectas se mencionaron las asimetrías institucionales y de poder y, las incongruencias en los objetivos de desarrollo, y en la planificación y ejecución de políticas.

Bolivia incrementó en los últimos años de manera considerable su superficie de uso agrícola y su superficie cultivada (MDRyT, 2017). Como explicó un ex director del MC, tanto la

agricultura industrial como la ganadería extensiva son las fuentes principales de deforestación en el país. Este fenómeno es particularmente observable en Santa Cruz, Beni, Chaco y Pando, entre otras regiones. En muchas ocasiones se trata de tierras que previamente tenían vocación forestal y están siendo alquiladas y sometidas a un proceso de extranjerización con lógicas mercantiles y muy poca generación de empleo a partir del cual son deforestadas para ingresar ganado con fines de exportación[167]. No obstante, más allá de la influencia del sector agropecuario en la deforestación, esto no se tradujo en un incremento en los niveles de producción y productividad. De hecho, la segunda NDC expresó que "no existe un incremento en los rendimientos a pesar de tener mayor deforestación, por lo que es un indicador de la caída paulatina y crónica de la capacidad productiva de los suelos a nivel nacional" (APMT, 2020:28).

Los colonizadores o también denominados campesinos interculturales son los principales promotores de este modelo[168] [169]. Como parte de estos se identificó un conjunto amplio de actores que involucra desde campesinos de zonas altas que se desplazaron durante las últimas décadas a las zonas bajas para trabajar en el sector agropecuario[170] hasta comunidades menonitas[171]. De acuerdo con un ex director del MC, estos últimos actores han empujado la deforestación en regiones como la Chiquitanía dado que una vez que los suelos están degradados se mueven a nuevas áreas y replican la práctica hasta agotarlos nuevamente[172]. Este modelo, caracterizado por una visión del desarrollo solo en términos económicos, aparece como una contraposición al conjunto de ideas incorporadas por el MAS en la arena nacional e internacional a partir del Vivir Bien. En este marco, un investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario sostuvo que actores como los campesinos interculturales "se sienten portadores de lo que llaman desarrollo", proceso en el que articulan con el empresariado rural[173].

[167] Entrevista sostenida por el autor a un ex director del MC en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.
[168] Entrevista sostenida por el autor a un referente de OING en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 12 de septiembre de 2022.
[169] Entrevista sostenida por el autor a un investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.
[170] Entrevista sostenida por el autor a un referente de OING en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 12 de septiembre de 2022.
[171] Entrevista sostenida por el autor a un ex director del MC en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.
[172] Entrevista sostenida por el autor a un ex director del MC en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.
[173] Entrevista sostenida por el autor a un investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.

De acuerdo con dicho investigador, esta dinámica es la continuidad de un proceso de reforma que comenzó en la década del 50 en busca del desarrollo del capitalismo en la agricultura y que continuó con el gobierno del MAS en las últimas décadas. Entre las principales novedades introducidas por el MAS al proceso el experto mencionó: el avance hacia nuevos lugares de la Amazonia, como Beni y Pando; la incorporación de nuevos cultivos y actividades, como los biocombustibles; el fin del "reparto agrario" y saneamiento de la tierra, el cual ya fue culminado prácticamente en su totalidad y; el protagonismo creciente de los colonizadores/campesinos interculturales, los empresarios y de la economía mercantil. Según mencionó, es en un escenario de hegemonía de la economía mercantil y capitalista donde se mueren las comunidades campesinas y las comunidades indígenas. Asimismo, sostuvo que:

> "cada vez ven más difícil una salida que se base en la pequeña producción manual. Porque ya tienes competencia de otros productos (…) Llega un momento en que ya no te conviene producir, comprarlo es más barato. Todos esos procesos se están dando. Los campesinos están viendo cada vez más difícil producir en las condiciones que producían antes. Y que básicamente es producir una, máximo dos hectáreas de pequeños cultivos, arroz, yuca, algunos cítricos, plátanos. Pero eso cada vez se está haciendo más, más difícil"[174].

Adicionalmente, un elemento vinculado a estas prácticas y sobre todo a los colonizadores y los actores de la economía mercantil se relaciona con el avasallamiento hacia las comunidades indígenas y campesinas locales[175] [176]. A lo que se le suma la fragmentación de las organizaciones indígenas. En una entrevista en la que se consultó por el avasallamiento y la división de las comunidades, un líder indígena de Beni confirmó la penetración en las organizaciones indígenas de la lógica mercantil y de sectores económicos que han llevado a la fragmentación y confrontación. Al respecto expresó que son:

> "amenazados por terceros, por empresarios, por ganaderos, por gente que realmente viene a invertir en la tierra amazónica o Beniana (…) Todavía existe por ahí el abuso del poder de los ganaderos hacia nuestros indígenas (…) [Esos sectores] no tienen arrastre público, comunitario, liderazgo. Sino [que] ellos se conforman como sector

[174] Entrevista sostenida por el autor a un investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.
[175] Entrevista sostenida por el autor a un referente de OING en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 12 de septiembre de 2022.
[176] Entrevista sostenida por el autor a un investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.

> indígena, poder político y poder económico (…) no queremos perder lo que es la esencia de los pueblos indígenas, una cultura, y una cosmovisión que nos hace sentir que tenemos una identidad dentro del Estado Plurinacional de Bolivia"[177].

Este tipo de expresiones muestran la correlación existente entre los distintos tipos de actores, los intereses y las cosmovisiones. En este marco, las creencias y cosmovisiones promovidas por el MAS en la escena doméstica e internacional articulan y a la vez suponen una respuesta a una estructura económica productiva compleja donde la agricultura a gran escala, las lógicas mercantiles y el capitalismo se introducen con celeridad y con un rasgo mayor de novedad que en casos como el argentino, constriñendo identidades y vinculaciones propias de los sectores indígenas y campesinos. En tal sentido, como se mencionó en el capítulo 1 autores como Garret y Weingast (1993) recuerdan la articulación estrecha entre ideas e intereses y la necesidad de entender ambas y sus contextos. Como sostienen, la desarticulación entre ambas dificulta la acción política, la coordinación entre actores y el alcance de los objetivos fijados y, otorga a las ideas distinto poder explicativo. En el caso de Bolivia, esto es observable por su impacto en la capacidad del país para implementar planes de gestión, instrumentos normativos y, para traducir el discurso en acciones concretas sobre el terreno.

Si bien la agroindustria es la principal promotora de la deforestación, los pequeños agricultores, campesinos e indígenas contribuyen en menor medida. No obstante, como sostuvo un ex director del MC, lo hacen en pequeñas extensiones persiguiendo la seguridad alimentaria, el autoconsumo y el mercado nacional[178].

Al igual que sucede en Argentina, los incendios aparecen como importantes impulsores directos de la deforestación asociados al sector agropecuario y agroindustrial. De hecho, obedecen a motivos fundamentalmente antrópicos en más del 90% de los casos, sobre todo a prácticas agrícola ganaderas y al cambio en el uso de los suelos (MMAyA, 2016). Santa Cruz y Beni, dos de los departamentos donde el sector es más pujante, son los que registraron una mayor superficie afectada por incendios, alcanzando aproximadamente 500 mil hectáreas en el año 2019 (GFW, 2023).

La minería es otro impulsor destacado. Al respecto, un ex funcionario del Servicio Nacional de Áreas Protegidas y referente de ONG internacional que trabaja con comunidades en proyectos

[177] Entrevista sostenida por el autor en la ciudad de La Paz, Bolivia el día 14 de septiembre de 2022.
[178] Entrevista sostenida por el autor a un ex director del MC en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.

de manejo de bosques mencionó que supone una competencia sumamente desleal para las actividades tradicionales de las Tierras Comunitarias de Origen como la pesca, la producción de café y cacao en bosque o la producción de lagarto e incienso. Asimismo, resaltó que el ingreso de la minería, sobre todo aurífera, a partir de la elevación de los precios internacionales, impuso una nueva dinámica organizativa, social, cultural y económica perversa, al mostrar resultados económicos inmediatos a costa de un enorme pasivo ambiental. Esta perversidad se incrementa, dado que las comunidades aledañas que no ingresan en la actividad son las que más sufren los pasivos, por ejemplo, al depender del pescado contaminado por mercurio[179].

Las incongruencias entre los objetivos de desarrollo y planificación suponen otro ejemplo de articulación entre la dimensión política y normativa con la estructura productiva. En este sentido en documentos del país se mencionó que la tendencia incremental de la deforestación legal se debe a la implementación del Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 y la Agenda Patriótica (ABT y DGGDF, 2018). Asimismo, se reconoció que los niveles de deforestación se ubican por encima de lo proyectado (ABT y DGGDF, 2018). Este hecho permite inferir que la promoción de la soberanía alimentaria es uno de los principales motores de la deforestación legal, a lo que se le suma la deforestación ilegal. Esto es aún más llamativo a la luz de los objetivos ambiciosos de forestación y reforestación del país en los distintos documentos aludidos previamente. De acuerdo con lo sostenido por un ex director del MC, incluso estas proyecciones contradictorias se dan sobre las mismas áreas de bosques. Por lo que existe una fuerte necesidad de vincular la agenda forestal con la agenda agropecuaria y modernizar el sector para incrementar la productividad quitando presión a la tierra[180].

[179] Entrevista sostenida por el autor a un referente de OING en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 12 de septiembre de 2022

[180] Entrevista sostenida por el autor a un ex director del MC en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.

4.6 Incentivos para la acción en el marco de REDD+

La dimensión de los incentivos presentó en Bolivia distintas particularidades que resulta necesario considerar. Una de ellas se vincula a la articulación entre creencias, incentivos y la posición del país con relación a la valorización de los bosques y la mercantilización de la naturaleza. Otro elemento se relaciona con la dependencia externa ante el incipiente financiamiento doméstico, la cual en el caso boliviano es mayor que en Argentina y Brasil.

Respecto al primer punto, el gobierno de Bolivia fue claro sobre las fuentes de financiamiento, los mecanismos de mercado y la distribución del financiamiento climático internacional. Morales rechazó en multiplicidad de oportunidades la mercantilización de la naturaleza y la ineficacia de los mecanismos de mercado aplicados en los países en desarrollo, los cuales consideró que solo eran negocio para los agentes financieros y las grandes corporaciones.

A nivel nacional el FPMT fue el mecanismo financiero de la APMT utilizado para canalizar los flujos financieros internacionales y nacionales para la implementación de las políticas y estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático en el país. El FPMT tiene la facultad de administrar y gestionar recursos de cooperación multilateral y bilateral, recursos de otros fondos, recursos de entidades territoriales autónomas, recursos privados de donaciones, fondos del tesoro, préstamos, contribuciones o donaciones de OI, entre otros (art. 57, Ley N.º 300). El FPMT funciona a partir de un fideicomiso con el Banco Central de Bolivia.

Durante 2014 y 2015 el funcionamiento de la APMT fue posible a partir de dos fuentes principales: fondos del Tesoro General de la Nación y fondos de cooperación provistos por Dinamarca (APMT, 2018). Por su parte, entre 2016 y 2020 el Programa para el Desarrollo del MC tuvo un presupuesto de aproximadamente 250 millones de bolivianos. La programación presupuestaría fue muy variable entre años, pasando de 94 millones en 2018 a 14 millones en 2019 (MMAyA, 2016).

En adición a la APMT Bolivia contó a nivel doméstico con otros instrumentos de movilización de financiamiento con incidencia sobre el MC. Entre los mismos se puede resaltar el Programa Nacional de Forestación y Reforestación con un presupuesto de aproximadamente 82 millones de bolivianos asignados entre 2016-2020, el Programa Nacional de Lucha contra la Deforestación Ilegal con aproximadamente 114 millones en idéntico periodo y, el Programa Nacional de Gestión Integral de Bosques con 52 millones. No obstante, estos programas se

vieron superados por los recursos asignados por el MMAyA para acopio, transformación primaria y secado de productos maderables certificados, los cuales se estipularon en 358 millones para el período 2016-2020 (MMAyA, 2016). Este último dato es relevante en su vínculo con la estructura económico-productiva, en tanto muestra que entre el 2016-2020 el propio MMAyA pareció haber destinado más recurso a procesos productivos en el bosque que al manejo, reforestación o lucha contra la deforestación y degradación de bosques.

Como se mencionó, la APMT y su MC, financiados a partir del FPMT fueron los principales instrumentos dispuestos para la movilización de recursos en la intersección bosques y clima. En tal sentido, resulta relevante observar los tipos de incentivos provistos a los actores. Previo a la sanción de la Ley N.º 300 el país diagramó distintos instrumentos de regulación, control y promoción (Tabla 12). Como parte de estos se preveía brindar incentivos de tipo legal, financiero, técnico, infraestructural y organizacional, entre otros (MRE y MMAyA, 2012).

Tabla 12: Instrumentos de promoción previstos inicialmente en el marco del MC

Tipo	Instrumento previsto
Legales	Derechos propietarios y de acceso para el aprovechamiento de productos y servicios de los bosques
Financieros	Transferencias condicionales público-público o público-privadas (reembolsables y no reembolsables) y acceso preferencial a líneas de crédito
Técnicos	Asistencia, facilitando acceso a información e insumos para la implementación de sistemas de producción y manejo de bosques
Defensa territorial	Promover la integridad territorial y el control del aprovechamiento ilegal mediante estrategias de control y fiscalización
Control social y autorregulación	Facilitar iniciativas locales articuladas con los sistemas regionales y nacionales de gestión de los bosques
Infraestructura y acceso a servicios	Infraestructuras para la producción y servicios básicos para la población
Cadenas de producción	Articulación de los productos locales del bosque con las cadenas de valor y mercados regionales y globales
Organizacional	Fortalecer el desarrollo de capacidades organizativas, la gestión local, la promoción de intercambios y los procesos de aprendizaje
Educación	Fortalecer sistemas apropiados a nivel territorial

Fuente: Elaboración propia en base a MRE y MMAyA, 2012

Muchos de estos incentivos fueron incorporados posteriormente a la Ley N.º 300. De acuerdo con la misma, los recursos del FPMT están destinados al financiamiento de planes, programas y proyectos de sus tres mecanismos, incluido el MC. Entre las medidas de soporte del MC, de acuerdo con el artículo 54 de la Ley N.º 300, se encontró el:

> "apoyo y articulación de instrumentos de regulación, control, evaluación, monitoreo y promoción de carácter financiero y no financiero, reembolsable y no reembolsable, en coordinación con las entidades financieras y no financieras del Estado Plurinacional de Bolivia, para el desarrollo de procesos de gestión territorial, planes de manejo, e iniciativas orientadas a la producción, transformación y comercialización de productos del bosque y sistemas de vida de la Madre Tierra, con énfasis en la diversificación y en el fortalecimiento de las prácticas productivas locales"

Asimismo, se resaltó el "apoyo al fortalecimiento de instituciones locales en acciones orientadas al manejo integral y sustentable de los bosques y sistemas de vida de la Madre Tierra". Adicionalmente, se incluyeron incentivos vinculados a la generación y difusión de procesos de información para el manejo integral, el desarrollo de procesos educativos y, la promoción de la conservación y restauración.

La APMT desarrolló un proceso de adscripción de iniciativas, proyectos y programas para distintas escalas (departamentales, regionales, municipales, Territorios Indígenas de Origen Comunitario y, áreas protegidas) (APMT, 2015). El objetivo de la adscripción estuvo dado por: su visibilización, en tanto se enmarquen y ajusten en la Política Plurinacional de Cambio Climático y otras políticas; su ajuste en base al enfoque y los objetivos de los mecanismos de la APMT y; la gestión de recursos de financiamiento para iniciativas, proyectos y programas (Art 11, Resolución Administrativa N.º 02/2017). Entre los beneficios provistos a los actores para la adscripción se encontró la articulación de las acciones territoriales con las políticas del Estado; el fortalecimiento y visibilización de iniciativas; el desarrollo de acciones conjuntas; la asistencia técnica; la transferencia de tecnología y; la construcción de capacidades e información para el manejo integral (APMT, 2015).

Más allá de los incentivos previstos en el marco del MC, es necesario destacar que el documento de planificación de la APMT para el período 2016-2020 dio cuenta de dificultades en la implementación del FPMT. Estos desafíos alcanzaron incluso la necesidad de cubrir cargos básicos para su funcionamiento, como el de coordinadores y técnicos. Asimismo, se resaltó la necesidad de un área física para su funcionamiento. Estos fueron impedimentos para que el

FPMT pueda desempeñar funciones asignadas por la Ley N.º 300 y por el Decreto Supremo N.º 1.696. En virtud de esto, la puesta en marcha e implementación del FPMT y, la utilización de los fondos estatales relativos al manejo integral y sustentable de bosques fue un objetivo de gestión del período 2016-2020. En este marco, una primera experiencia de movilización de recursos fue dada a partir del Fideicomiso FPMT-BCB, con financiamiento de Dinamarca. Por el mismo se transfirieron al FPMT aproximadamente 10 millones de bolivianos para cofinanciar iniciativas, programas y proyectos adscritos a la APMT (APMT, 2022b).

No obstante, si bien se resalta en los documentos analizados la canalización de estos recursos hacia municipios para la implementación de proyectos de adaptación y mitigación, los inconvenientes para operativizar el FPMT continuaron. La APMT reconoció que en 2019 y 2020 el FPMT no tuvo movimiento y que se encontró realizando gestiones para contratar equipos que puedan operativizarlo (APMT, 2022b).

En el proceso de entrevista, la escasez de financiamiento fue identificada por múltiples actores como un elemento clave que afectó la implementación de las acciones, políticas y medidas[181] [182]. Asimismo, se constató que la implementación de la APMT y sus incentivos fue muy baja[183] [184] y que la misma tuvo durante todo el periodo muy bajo presupuesto[185]. Adicionalmente, se destacó que el acceso a financiamiento en otros puntos de la agenda, como agua, fue priorizado por el gobierno de Morales y que la ausencia de financiamiento internacional, sumado a la dependencia de la APMT de los recursos del exterior dejó sin capacidad de implementación al MC[186]. Estos elementos incrementan su relevancia a la luz de que las metas de la NDC para el sector forestal se encuentran condicionadas en más de un 50% al acceso a financiamiento externo.

Más allá de la escasez de recursos para la implementación del MC y de la imposibilidad de validar resultados y acceder a PPR, Bolivia obtuvo financiamiento, principalmente mediante donaciones, vinculados directa e indirectamente con el mecanismo REDD+ (Tabla Anexo 4).

[181] Entrevista sostenida por el autor a un exfuncionario con el cargo de viceministro en la ciudad de La Paz, Bolivia el día 16 de septiembre de 2022.
[182] Entrevista sostenida por el autor a una ex coordinadora de la Oficina de Desarrollo Limpio y ex directora de la APMT en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.
[183] Entrevista sostenida por el autor a un ex director del MC en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.
[184] Entrevista sostenida por el autor a una negociadora ante la CMNUCC en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.
[185] Entrevista sostenida por el autor a un ex director del MC en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.
[186] Entrevista sostenida por el autor a un exfuncionario con el cargo de viceministro en la ciudad de La Paz, Bolivia el día 16 de septiembre de 2022.

Directamente vinculados se puede mencionar el financiamiento de ONU-REDD. Si bien el mismo estuvo inicialmente destinado a la fase de diseño de REDD+ se reorientó luego al MC. El país también contó con apoyo de las agencias de cooperación internacional. En este marco, los Países Bajos aportaron 200.000 dólares para estudios de factibilidad y teledetección de emisiones y 4.000.000 de dólares para el fortalecimiento de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra. Dinamarca, por su parte, respaldó con expertos la elaboración de los planes iniciales de preparación y cofinanció el proyecto REDD+ Indígena. En tanto que GIZ dio apoyo con la contratación de expertos a la Superintendencia Forestal y al proyecto FAN-CIDOB REDD+ Indígena, para el cual aportó 10 millones de euros (ONU-REDD, 2010a). En años más recientes se destaca el proyecto Biocultura y Cambio Climático por un monto aproximado de 15.9 millones de dólares, financiado por la cooperación suiza. Este proyecto tuvo entre sus objetivos el fomento de las capacidades institucionales y como parte de su estrategia a nivel nacional apoyó la implementación de la APMT, del MC y de la Plataforma Indígena Originaria Campesina de Lucha Contra el Cambio Climático (Cooperación Suiza en Bolivia, SF). La APMT, el MMAyA y el Ministerio de Relaciones Exteriores fueron los ejecutores del proyecto.

Finalmente, no directamente orientados a REDD+ o al MC se puede mencionar el proyecto de Gestión Sustentable de los Ecosistemas de Bosque Amazónico por las Comunidades Indígenas y Locales para generar múltiples beneficios ambientales y sociales, financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial a partir de recursos de actores públicos y privados como GIZ, la Agencia Danesa de Desarrollo Internacional, la Empresa Boliviana de la Almendra (EBA) y Bolivian Public Dairy Enterprise (BPDE). En el caso de este proyecto, la APMT ofició como socio implementador. El proyecto tuvo por objetivo contribuir a la generación de múltiples beneficios socioambientales apoyando los roles de las comunidades indígenas en la salvaguarda de los bosques contra las amenazas en los Territorios Indígenas de Origen Comunitario en el norte del país.

Más allá de estos apoyos, como se mencionó, el uso de incentivos en el país estuvo condicionado por el rechazo a la asignación de un valor económico a los ecosistemas y las lógicas mercantiles, así como por la insuficiencia de recursos puestos a disposición por el gobierno y los actores internacionales para apoyar al MC y al FPMT. En este marco, si bien los elementos culturales, sociales y éticos son relevantes, como sostiene Muradian (et al. 2013) los aspectos materiales y el volumen de los incentivos son un elemento de importancia para generar cambios en los comportamientos de los actores. Lo dicho sucede asimismo en un marco donde,

como muestra su estructura productiva, las lógicas mercantiles y los intereses materiales, si bien menos relevantes que en Argentina o Brasil, se encuentran en emergencia y desafían los propios aspectos culturales, éticos y sociales sobre los que se construye la cosmovisión del país en materia de bosques.

4.7 Estructuras de gobernanza y participación en REDD+

A diferencia del caso de Argentina, donde se diagramaron distintas estructuras de gobernanza e instancias de participación de actores específicas para el mecanismo (que no terminaron de cristalizar), o de Brasil donde se articuló el trabajo en torno a un espacio determinado (CONAREDD+), Bolivia mostró una participación discontinua y poco institucionalizada y, una estructura de gobernanza que comenzó a clarificarse a partir del nacimiento de la APMT en el año 2012 y el inicio de sus funciones en 2014.

Previo al nacimiento de la APMT, las presentaciones iniciales de Bolivia ante FCPF dejaron entrever borradores de una propuesta temprana de estructura de gobernanza para el mecanismo. Se propuso inicialmente que esta dependa del Ministerio de Planificación del Desarrollo y tenga como núcleo una secretaría ejercida por la Oficina del Mecanismo de Desarrollo Limpio y el PNCC, un Comité Político y un Comité Técnico. El Comité Político integraría a los actores de la secretaría y a otros actores gubernamentales, como el Viceministerio de Biodiversidad, Silvicultura y Medio Ambiente, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Superintendencia Forestal. Por su parte, el Comité Técnico se conformó por los mencionados actores gubernamentales y actores relevantes de la sociedad civil, entre los que se pueden mencionar Conservation International, Fundación Amigos de la Naturaleza, el Proyecto de Acción Climática Noel Kempff Mercado y, el Instituto Boliviano de Investigación Forestal (FCPF, 2008).

Adicionalmente se planteó la creación de una unidad de coordinación en el gobierno, la cual tendría entre sus funciones: el desarrollo de las negociaciones internacionales en la CMNUCC; la estrategia de financiamiento y coordinación con los donantes y actores e instituciones relevantes; el diseño, aprobación e implementación de las actividades subnacionales de REDD+ y; el monitoreo y la evaluación del desempeño (FCPF, 2008).

Luego de esta propuesta inicial y frente a la búsqueda del país de avanzar en REDD+ se creó, en julio de 2009, un equipo en el MMAyA bajo el PNCC con el objetivo de elaborar e implementar la Estrategia Nacional de Bosque y Cambio Climático, el Programa Nacional Conjunto de ONU-REDD y el R-PP. El mismo estuvo compuesto por funcionarios contratados por el MMAyA, consultores internacionales contratados por la cooperación danesa para elaborar el R-PP, un consultor de ONU-REDD y un consultor de GIZ. A partir de esto, se delineó una estructura de gobernanza para el mecanismo compuesta por una coordinación a

cargo del MMAyA y el PNCC con el mencionado equipo, un comité técnico y el subgrupo de donantes y financiadores externos (actores de cooperación internacional agrupados bajo el tópico "Bosques, áreas protegidas, biodiversidad y REDD"[187]). El Comité Técnico sería la instancia consultiva y de asesoría y estaría compuesto por 22 instituciones divididas en un órgano ejecutivo y cuatro grupos (órgano ejecutivo[188], organizaciones sociales[189], ONG[190], Universidades y Centros de investigación y, municipios[191]).

Asimismo, en el marco de articulación de los distintos programas en los que Bolivia preveía participar (como ONU-REDD, FCPF y proyectos de la cooperación alemana) se esperaba crear un Comité de Enlace y un Comité de Gestión. El Comité de Enlace tendría por objetivo facilitar la implementación de distintos proyectos en la intersección bosques y clima, como el Programa Nacional Conjunto de ONU-REDD y el R-PP a partir de funciones de seguimiento, coordinación y manejo de conflictos. El Comité de Gestión perseguiría la implementación de los mencionados instrumentos asumiendo roles de monitoreo y coordinación en los proyectos piloto y, la aprobación de presupuestos y planes de trabajo, entre otras funciones (ONU-REDD, 2010a). Estas propuestas iniciales avanzaron también en la determinación de aspectos tales como la composición, la frecuencia de las reuniones y la metodología para la toma de decisiones (por consenso para ambos comités).

Tras el cambio de postura del país y la caída de estas propuestas, el establecimiento de la APMT como entidad autónoma bajo el MMAyA fue un momento clave en términos de estructura de gobernanza. La APMT tiene un enfoque transversal e intersectorial y encuentra entre sus funciones, de acuerdo al artículo 53 de la Ley N.º 300, la formulación e implementación de la Política Plurinacional de Cambio Climático; las acciones de planificación, gestión, monitoreo y evaluación de cambio climático; el desarrollo, administración y planificación de políticas, estrategias, planes y programas de mitigación y adaptación climática; el establecimiento de

[187] Entre los mismos se incluían Dinamarca, Alemania, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza, Japón e instituciones como FAO, BM, Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (ONU-REDD, 2010a).

[188] Entre las mismas se mencionó al PNCC, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, el Programa Sustentar, al Servicio Nacional de Áreas Protegidas y, a los viceministerios de relevancia como agricultura, energía e infraestructura.

[189] Entre las mismas se mencionó a la Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia, Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, CNMCIOB-BS, la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia y CONAMAQ.

[190] Entre las mismas se mencionó a la Fundación Amigos de la Naturaleza, CI, Protección del Medio Ambiente Tarija y, el Instituto Boliviano de Investigación Forestal.

[191] Respecto a los municipios se mencionó a la Federación de Asociación de Municipios de Bolivia como la institución con la que articularía.

líneas orientadoras; la transversalización de las políticas con el sector público, organizaciones sociales, productivas, propietarios y entidades territoriales; la administración de los recursos financieros públicos y público/privados y; el apoyo técnico y de construcción de capacidades a unidades productivas públicas, privadas, comunitarias y mixtas.

La APMT funciona a partir de la operación de sus tres mecanismos: el Mecanismo de Mitigación para el Vivir Bien, el Mecanismo de Adaptación para el Vivir Bien y el Mecanismo Conjunto de Adaptación y Mitigación. El MC es el instrumento troncal de la autoridad. El mismo tiene por objetivo la promoción del:

> "manejo integral y aprovechamiento sustentable de los bosques y los sistemas de vida de la Madre Tierra, la conservación, protección y restauración de los sistemas de vida, de la biodiversidad y las funciones ambientales, facilitando usos más óptimos del suelo a través del desarrollo de sistemas productivos sustentables, incluyendo agropecuarios y forestales, para enfrentar las causas y reducir la deforestación y degradación forestal, en un contexto de mitigación y adaptación al cambio climático" (art 54).

El MC se basa en la no mercantilización, el respeto y, la mejora de los medios de vida de las poblaciones locales, los pueblos indígenas originarios campesinos y, las comunidades interculturales y afrobolivianas.

La Dirección del Mecanismo Conjunto de Adaptación y Mitigación es el espacio burocrático dentro de la APMT encargado de la implementación del MC. La misma tienen una amplia gama de funciones y atribuciones entre las que se puede mencionar:

- “Desarrollo de procesos de planificación, coordinación, gestión y desarrollo de intervenciones con el Órgano Ejecutivo, entidades territoriales autónomas, territorios indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas, propietarios agrarios, entidades públicas y privadas en general, y con el conjunto de usuarios de los bosques para la definición de acciones y metas conjuntas de mitigación y adaptación al cambio climático, en el marco del manejo integral y sustentable de bosques y la Madre Tierra, y la reducción de la deforestación y degradación forestal.
- Desarrollo de un marco operativo y metodológico para la intervención en el fortalecimiento de procesos de gestión territorial con impactos en mitigación y adaptación al cambio climático con relación a bosques y a sistemas de vida de la Madre Tierra.

- Desarrollo de procesos educativos con enfoque de educación intracultural e intercultural a lo largo de la vida para el manejo integral y sustentable de bosques y sistemas de vida de la Madre Tierra.
- Apoyo y articulación de instrumentos de regulación, control, evaluación, monitoreo y promoción de carácter financiero y no financiero, reembolsable y no reembolsable, en coordinación con las entidades financieras y no financieras del Estado Plurinacional de Bolivia, para el desarrollo de procesos de gestión territorial, planes de manejo, e iniciativas orientadas a la producción, transformación y comercialización de productos del bosque y sistemas de vida de la Madre Tierra, con énfasis en la diversificación y en el fortalecimiento de las prácticas productivas locales.
- Apoyo al desarrollo y fortalecimiento de instituciones locales en acciones orientadas al manejo integral y sustentable de bosques y sistemas de vida de la Madre Tierra.
- Apoyo a la fiscalización y control para el gobierno de bosques y sistemas de vida de la Madre Tierra, a cargo de la Autoridad Nacional Competente.
- Articulación y compatibilización de políticas relacionadas con objetivos del Mecanismo y definición de las mejores alternativas de intervención con relación a políticas, normas, planes, programas y proyectos que promuevan la reducción de la deforestación y degradación forestal y el manejo integral y sustentable de bosques y sistemas de vida de la Madre Tierra.
- Apoyo al monitoreo de la deforestación y degradación forestal y seguimiento a indicadores de manejo integral y sustentable de bosques, a indicadores conjuntos de mitigación y adaptación al cambio climático y al manejo integral y sustentable de bosques.
- Generación y articulación de información relacionada con procesos de mitigación y adaptación al cambio climático, manejo integral y sustentable de bosques y sistemas de vida de la Madre Tierra, deforestación y degradación forestal.
- Desarrollo de procesos de registro y adscripción de iniciativas, programas y proyectos nacionales públicos, privados, asociativos, comunitarios, y otros al Mecanismo relacionados con el manejo de bosques y sistemas de vida de la Madre Tierra en base a reglamentación específica.
- Desarrollo de acuerdos locales, basados en la complementariedad con la Madre Tierra orientados a promover procesos de conservación y restauración de las funciones ambientales de la Madre Tierra" (APMT, 2022b:23-24).

Como se observa, el volumen de funciones asignadas a la Dirección del Mecanismo Conjunto de Adaptación y Mitigación fue muy amplio, en tanto implica el diseño e implementación de política pública en articulación con múltiples niveles y actores en todas las regiones; el desarrollo de iniciativas que requieren transversalidad con otras estructuras burocráticas nacionales, como los procesos educativos; la regulación, evaluación, y monitoreo de procesos de política pública; funciones de apoyo en la fiscalización y control; el apoyo al monitoreo de deforestación y degradación; la generación de información; el desarrollo y la implementación de procesos de adscripción y; el apoyo, la articulación y coordinación en materia de incentivos para los planes e iniciativas orientadas al manejo del bosque. Este volumen de funciones supone un contraste con otros casos de estudio, como el de Argentina donde no se construyó una instancia de gobernanza específica para el mecanismo o Brasil, donde la instancia generada tuvo atribuciones limitadas. Este elemento es relevante en tanto la implementación de un gran volumen de funciones requiere una gobernanza con mayor despliegue territorial, un mayor volumen de recursos financieros y humanos y, la puesta en marcha de instancias de transversalización que factibilicen un diálogo interinstitucional fluido. Asimismo, como mencionamos en el caso de Argentina, no puede haber gobernanza sin participación.

Respecto a la participación y articulación con los actores de la sociedad civil, bajo la primera propuesta de estructura de gobernanza se identificaron algunas consultas y reuniones de comités. En esta instancia inicial se mencionó una consulta y primer taller con organizaciones indígenas. A partir de lo cual las organizaciones indígenas designaron representantes para participar en el Comité Técnico de REDD+. Adicionalmente, se encontró información que desde 2006 el país desarrolló cinco consultas técnicas durante el proceso de elaboración de la posición nacional en materia de REDD+ ante la CMNUCC. Para lo cual se incluyó a miembros del comité político, actores del sector forestal y organizaciones de base. Asimismo, se mencionaron cinco reuniones de cada uno de los comités en 2007 (FCPF, 2008).

Luego de la creación de la APMT y el MC se pueden mencionar algunas instancias de participación generales en materia climática y otras específicas. Entre las instancias generales se puede resaltar al Consejo Plurinacional para Vivir Bien en Armonía y Equilibrio con la Madre Tierra y a la Plataforma de Pueblos Indígenas Originarios Campesinos de Lucha contra el Cambio Climático.

El Consejo Plurinacional para Vivir Bien en Armonía y Equilibrio con la Madre Tierra debía ser creado, de acuerdo con el artículo 52 de la Ley N.º 300, como instancia de seguimiento, consulta y participación de los instrumentos establecidos en dicha Ley. El Consejo se encontraría presidido por el presidente del Estado y estaría conformado por representantes de la Asamblea Legislativa Plurinacional, el Órgano Ejecutivo, la Defensoría de la Madre Tierra, los Gobiernos autónomos departamentales, representantes de los consejos plurinacionales sectoriales y representantes de organizaciones sociales. De esta forma, se conformaría como una instancia multinivel y multiactoral de discusión y articulación ambiental y climática. Asimismo, contaría con una Secretaría Técnica a cargo del Ministerio de Planificación del Desarrollo, algo que fortalecería la transversalidad del espacio. No obstante, durante el período de estudio no se encontraron evidencias de su funcionamiento. Asimismo, mediante consulta a un ex director del MC se constató que el Consejo no fue creado[192].

La Plataforma de Pueblos Indígenas Originarios Campesinos de Lucha contra el Cambio Climático del Estado Plurinacional de Bolivia es un espacio de participación e involucramiento de actores relevantes. La misma fue creada por representantes indígenas originarios campesinos de la Asamblea Legislativa Plurinacional y la APMT. Esta última se desempeña en calidad de secretaría técnica. El proceso comenzó a fines de 2017 y se presentó oficialmente en 2018. La plataforma buscó fortalecer la implementación de la Política Plurinacional de Cambio Climático y, más allá de su nacimiento tardío dentro del período de estudio, desarrolló durante los años 2018 y 2019 múltiples talleres y encuentros. Entre estos se puede mencionar el I y II Encuentro de la Plataforma Indígena Originario Campesina de Lucha contra el Cambio Climático, el I y II Encuentro Territorial de Intercambio de Saberes y Conocimientos con pueblos y naciones indígenas, el Encuentro sobre Educación y Cambio Climático y, Talleres Locales de Intercambio de Saberes, Conocimientos y Propuestas. Adicionalmente a los actores locales participaron de sus actividades representantes nacionales del MMAyA, la APMT, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, el Ministerio de Educación y, actores internacionales como FAO. La Plataforma también organizó actividades en el marco de la CMNUCC y sus representantes formaron parte de las delegaciones de Bolivia a las COP (PIOCLCC, SF).

De forma específica para la participación en el MC se identificaron como instancias relevantes la conformación de Plataformas Consultivas Territoriales y la realización de talleres.

[192] Consulta realizada telefónicamente el 14 de agosto de 2023 a un ex director del MC.

Las Plataformas Consultivas Territoriales tuvieron por objeto fortalecer la participación de la sociedad civil y las comunidades campesinas e indígenas en el MC. Fueron creadas juntamente con otras iniciativas, como el Mecanismo para bosques y Fincas de FAO. De acuerdo con las presentaciones realizadas por Bolivia ante ONU-REDD se trata de órganos de articulación, planificación y gestión territorial conformados por actores con experiencia en el manejo integral de bosques que tienen por fin opinar y asesorar a la APMT en objetivos, estrategias y políticas en materia de cambio climático y bosques. Asimismo, persiguen la:

> "construcción de acuerdos locales e intercambio de experiencias, formular planes, programas y proyectos relativos al cambio climático y gestión territorial en el marco del plan de adscripción, establecer los mecanismos necesarios para lograr la captación de recursos financieros y apoyar al fortalecimiento de iniciativas de manejo integral del bosque" (ONU-REDD, 2016b:23).

La creación o el uso de plataformas consultivas ya existentes fue consignado como un paso obligatorio para la adscripción de proyectos en el MC (APMT, 2017).

Al respecto, se encontró registro de la creación de dos plataformas, en los Municipios de Concepción y de San Ignacio de Velasco y, el proceso de creación de otras (ONU-REDD, 2015c, 2016b; Rojas Quiroga, 2014). No obstante, se reconocieron inconvenientes para la creación e implementación de estas plataformas por cambios en las autoridades y en la metodología de implementación del MC (ONU-REDD, 2016b). En el proceso de entrevistas un exfuncionario con el cargo de viceministro sostuvo que el proceso de creación de plataformas "quedó trunco"[193].

Respecto a los talleres, se pueden mencionar algunos en el marco del apoyo de ONU-REDD a Bolivia. El tercero de estos talleres, desarrollado en 2013, estuvo centrado en recibir sugerencias para el apoyo de ONU-REDD al MC. En el mismo, los actores participantes realizaron múltiples recomendaciones. Relativas a la transparencia y comunicación se mencionó la necesidad de: clarificar los actores participantes del proceso; asegurar la comunicación y difusión de la información; comunicar con claridad los objetivos y propósitos del sistema de adscripción al MC; realizar una campaña de difusión y socialización sobre el sistema de adscripción; socializar el mecanismo y el plan de trabajo a nivel local en talleres y; resguardar y archivar la información de forma segura. Respecto a la participación de los actores se

[193] Entrevista sostenida por el autor a un exfuncionario con el cargo de viceministro en la ciudad de La Paz, Bolivia el día 16 de septiembre de 2022.

recomendó: identificar a los mismos, así como a las instituciones y proyectos sobre forestación y reforestación del país, rescatando y registrando sus experiencias; definir conjuntamente con los actores locales criterios para realizar inventarios; incorporar no solo la visión de los técnicos sino la visión ancestral; incorporar sistemas de monitoreo local y validar la información en terreno con los actores y; hacer esfuerzos adicionales para incluir a los actores no gubernamentales. Finalmente, entre las vinculadas a las estructuras burocráticas los actores pidieron la creación de un comité técnico y, la inclusión de las universidades en los procesos de gestión de la información (ONU-REDD, 2013).

En este taller participaron casi 100 referentes de múltiples sectores. Entre los que se puede mencionar al Ministerio de Defensa, el MMAyA, la Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia, la Fundación Amigos de la Naturaleza, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia, la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales Originarias de Bolivia, la Central Indígena del Pueblo Leco de Apolo, el Consejo de Pueblos Originarios Campesinos, FAO, el Viceministerio de Tierras, la Universidad Pública del Alto, el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, el Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal, el Consejo de las Federaciones de las Yungas y, la Central de Mujeres Indígenas del Beni (ONU-REDD, 2013).

En 2014 se realizó otro taller en el marco del programa ONU-REDD sobre herramientas metodológicas para el monitoreo de los bosques. Como parte de este se establecieron mesas con actores gubernamentales y de la sociedad civil para abordar aspectos técnicos e institucionales de deforestación y degradación, contemplando entre otros al Inventario Nacional de Bosques y al SNMB (ONU-REDD, 2015c, 2016b).

En el marco del proceso de entrevista se realizaron diversas consultas con los actores sobre la participación en materia ambiental, climática y, en relación con el MC. Al respecto, la directora ejecutiva de una ONG nacional sostuvo que en el país no existieron instancias de diálogo institucionalizado en materia climática ni en relación con el MC. A la vez que expresó que “en un principio, para la primera elaboración de la política nacional de cambio climático (…) intentaron establecer estos talleres participativos en varios lugares, en varias oportunidades, pero ese esfuerzo cayó muy rápidamente” y que “no existe en Bolivia una articulación sectorial

y un diálogo frecuente con el gobierno"[194]. Al respecto mencionó a la falta de financiamiento como el principal impedimento para que el gobierno pueda institucionalizar y sostener espacios de participación.

Por su parte, un exfuncionario con el cargo de viceministro sostuvo que no había instancias institucionalizadas de participación, algo en lo que consideraba que habían fallado y, mencionó que todo quedó muy concentrado en la unidad central[195]. La falta de presencia territorial de la APMT es un aspecto que se encuentra asimismo reconocido por los documentos de planificación de la propia institución (APMT, 2018; 2022b). Por su parte, la construcción de agenda en la unidad central es algo con lo que coincidió la mencionada directora ejecutiva de una ONG nacional, la cual sostuvo que la misma se construyó en La Paz, lo que dificultó la participación y asistencia de los actores de otras regiones. Asimismo, mencionó que la articulación entre ONG y Estado Nacional dependió de los funcionarios a cargo y de los momentos en los que los temas ambientales ganaron mayor peso político. Como ejemplo de esto último aludió al caso del Tipnis y los incendios del país en 2019, momentos donde la articulación entre Estado y sociedad civil fue muy dificultosa y el Estado cerró los canales de diálogo [196].

Siguiendo a Slaughter y Hale (2011), como mencionamos en el caso argentino, es importante contar con instancias institucionalizadas y no solo informales de participación para facilitar que los actores interactúen y alcancen objetivos colectivos. Esta necesidad se vuelve más relevante cuando se diseñan estructuras innovadoras con una amplia gama de funciones y atribuciones que involucran diversos niveles, actores y formas de articulación horizontal, tal como la APMT y su MC. De esta forma, la no emergencia del Consejo Plurinacional para Vivir Bien en Armonía y Equilibrio con la Madre Tierra que planeaba incluir gobiernos locales y actores de la sociedad civil, a la vez que buscaba fortalecer la transversalidad o, el incipiente desarrollo de las Plataformas Consultivas Territoriales que pretendían construir acuerdos locales aparece como una oportunidad perdida para construir una gobernanza que permita avanzar en la implementación del MC en el país.

[194] Entrevista sostenida por el autor a una referente de ONG local en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 12 de septiembre de 2022.
[195] Entrevista sostenida por el autor a un exfuncionario con el cargo de viceministro en la ciudad de La Paz, Bolivia el día 16 de septiembre de 2022.
[196] Entrevista sostenida por el autor a una referente de ONG local en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 12 de septiembre de 2022.

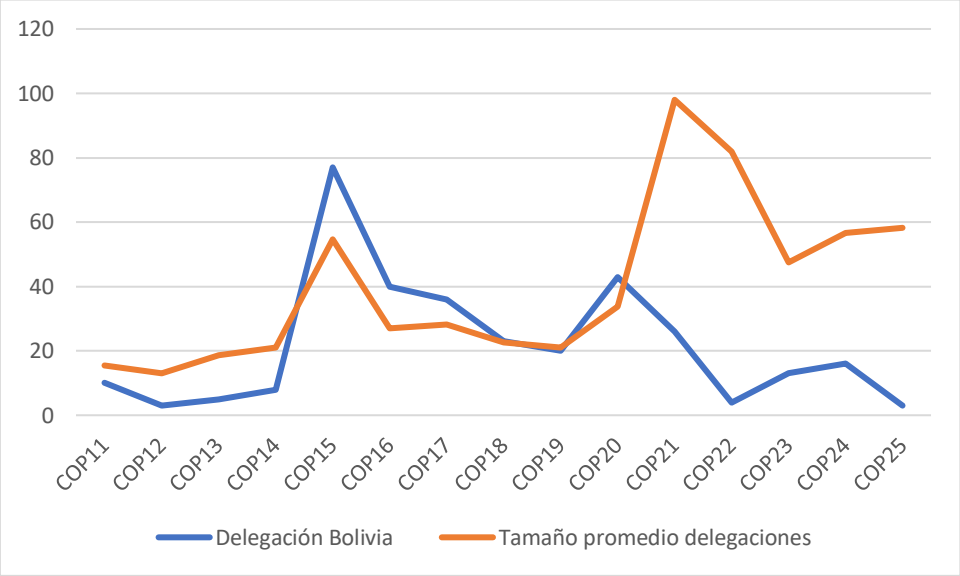
4.8 Posición de Bolivia en las discusiones sobre REDD+ en la CMNUCC

La posición de Bolivia en las discusiones sobre REDD+ en la CMNUCC encuentra consonancia con las variaciones en la agenda política del país, el creciente peso de nuevas ideas y creencias, la modificación de los marcos normativos y el rechazo a los incentivos de mercado. Esto puede observarse a partir de elementos como la participación de sus delegaciones en las COP, la pertenencia institucional de los delegados y la irrupción de nuevas propuestas por parte del país en las discusiones internacionales.

En términos de participación en las COP podemos decir que, a diferencia de casos como el argentino, existen mayores coincidencias entre los altos y bajos del promedio global de las delegaciones y el tamaño de la delegación nacional en el período de estudio (Figura 19). De esta forma, las COP que concentraron un gran interés internacional, como Copenhague, se encuentran alineadas con el tamaño de la delegación boliviana. En tanto que momentos con baja afluencia internacional, como la COP19, también muestran sincronía. Esta sincronía encuentra consonancias a su vez con el lugar dado por el país al tópico dentro de la agenda política y su inserción en un marco de creencias que lo ubicó como un elemento relevante.

Más allá de esta relevancia y sincronía, se pueden observar algunas variaciones expresadas a partir de tres períodos. El primero hasta la COP14 de 2008, donde la delegación de Bolivia fue inferior al promedio mundial. Un segundo período se abrió a partir del año 2009 y se extendió hasta 2014. Este se caracterizó porque la delegación superó el tamaño promedio mundial y el presidente (en 3 oportunidades) y vicepresidente (en una oportunidad) formaron parte de la delegación, hecho que contrastó con el período previo (donde no se registraron viajes de presidencia) y posterior. Esto es coincidente con la mayor relevancia temática del tópico observable, por ejemplo, a nivel discursivo en la AG y, con un incremento del desarrollo de instrumentos políticos y normativos domésticos que contemplaron al cambio climático. El tercer período se extendió desde la COP de París de 2015, último año dentro del recorte temporal en el que viajó el primer mandatario, hasta la COP de Madrid de 2019 y se caracterizó por la vuelta a delegaciones inferiores al promedio.

Figura 19: Tamaño de la delegación de Bolivia vs tamaño promedio delegaciones



Fuente: elaboración propia en base a lista oficial de participantes

En términos de pertenencia institucional, durante los primeros años la delegación estuvo dominada por el Ministerio de Planificación del Desarrollo, el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente y, particularmente por la participación del PNCC y la Oficina del Mecanismo de Desarrollo Limpio. Luego de las reformas en la estructura burocrática y la disolución del PNCC y la Oficina del Mecanismo de Desarrollo Limpio, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el MMAyA dominaron la representación institucional. La participación de los otros ministerios en el proceso de negociaciones fue bastante incipiente, lo que contrasta con el caso argentino y el rol del MAGyP. Otro hecho destacado es que en diversas ocasiones formaron parte de la delegación nacional una pluralidad de actores entre los que se encuentran organizaciones de la sociedad civil, diputados y referentes indígenas (la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, la Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia "Bartolina Sisa" y, la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia, entre otros).

En adición al tamaño de las delegaciones y a la pertenencia institucional de los delegados enviados por Bolivia a las COPs, es necesario destacar que el ejecutivo nacional fue un participante relevante del proceso. En el caso del país, Evo Morales marcó en numerosas ocasiones la posición en las discusiones. Poznan y Copenhague son muestra de esto. En la carta a Poznan en 2008 y de cara a la COP de Copenhague en 2009 Morales realizó una serie de 20

propuestas que expresan las creencias sobre principios y las visiones de mundo del país. Entre estas se destacó la necesidad de:

- Discutir y atacar las causas estructurales del cambio climático y cambiar el sistema capitalista; controlar el consumo, el derroche y los subsidios de los países desarrollados (sobre todo de combustibles fósiles) y; rechazar a los agrocombustibles por comprometer la producción de alimentos y llevar a la ampliación de la frontera productiva a costa de los bosques y la biodiversidad.
- Cumplir los compromisos de Kioto y establecer nuevos compromisos mínimos para 2020 y 2050 por parte de los países desarrollados sin utilizar mecanismos de mercado.
- Generar un mecanismo financiero integral que responda a la deuda ecológica e implique: el reconocimiento de la misma por los países desarrollados; el apoyo mediante un mecanismo financiero de la implementación de planes y programas de mitigación, adaptación, incremento de la resiliencia, transferencia de tecnología, conservación y mejora de sumideros; el aporte de al menos el 1% del PBI de los países desarrollados; el uso de impuestos para complementar el mecanismo (a los hidrocarburos, transporte marítimo y aéreo, empresas transnacionales); el control colectivo y con participación de los países en desarrollo del mecanismo; el direccionamiento del financiamiento hacia los planes y programas nacionales y no a los proyectos de mercado; la no concentración de la ayuda en pocos países en desarrollo y; la priorización de aquellos que menos emitieron históricamente y que preservan la naturaleza.
- Transferir tecnología a los países en desarrollo favoreciendo que las innovaciones y tecnologías climáticas sean de dominio público.
- Recoger y promover los conocimientos ancestrales y las formas de vinculación de los pueblos indígenas con la naturaleza, así como su participación en las acciones, programas y planes de adaptación y mitigación.
- Que REDD+ adopte la forma de un mecanismo de compensación directa para los países en desarrollo, con implementación soberana, participación amplia de comunidades y pueblos indígenas y un sistema de Medición, Reporte y Verificación transparente y público.
- Fortalecer el rol de la ONU en medio ambiente y cambio climático a partir de la creación de una Organización Mundial del Medio Ambiente y el Cambio Climático a la cual se subordinen las organizaciones comerciales y financieras multilaterales (Morales, E., 2008).

Por su parte, en la COP15 de Copenhague Morales realizó múltiples discursos en el marco de su visita que reforzaron los elementos mencionados y recalcó la necesidad de alcanzar un acuerdo que impida que el aumento promedio de temperatura supere 1° C. Asimismo, denunció la desorganización y falta de transparencia del proceso de negociación y, la aparición de documentos sin discusión, lo que interpretó como una pretensión de imponer el modelo de la "cultura de la muerte". Para revertir esto, Morales propuso la realización de un referéndum mundial sobre cambio climático para consultar directamente a los pueblos sobre el rumbo a seguir[197] (Morales, E., 2010d).

Las comunicaciones nacionales y las NDC son otro elemento relevante para mostrar el papel de los bosques dentro de los compromisos climáticos del país. Durante el período de estudio Bolivia solo presentó su segunda comunicación nacional a la CMNUCC en el año 2009 y su NDC (Contribución Prevista Determinada Nacionalmente presentada en 2015). La segunda comunicación nacional fue elaborada por el PNCC, dependiente ya para ese año del MMAyA, y se basó en los postulados de la carta presentada por Morales con motivo de la COP de Poznan. A partir de ello se reiteraron los reclamos por la deuda climática de los países desarrollados (deuda de adaptación[198] sumada a la deuda de mitigación[199]) y el posicionamiento respecto al mecanismo REDD+. En este último punto Bolivia volvió a posicionarse en contra de los mercados y los mecanismos flexibles y a favor de que la reducción de emisiones de los países desarrollados sea con esfuerzos domésticos. También planteó que REDD+ debía apoyar las actividades de adaptación y de manejo integral (incluyendo reformas políticas, institucionales, legislativas y mejoras en la gobernabilidad), solicitó el respeto por la Consulta Libre, Previa e Informada y, reiteró su pedido de que el mecanismo esté basado en una compensación directa a los países en desarrollo. El país incluyó un apartado sobre experiencias comunitarias de REDD, particularmente el Programa Indígena de Reducción de Emisiones por Deforestación y

[197] Las preguntas propuestas para el referéndum eran las siguientes: ¿Está usted de acuerdo con restablecer la armonía con la naturaleza reconociendo los derechos de la Madre Tierra? ¿Está usted de acuerdo con cambiar este modelo de sobreconsumo y derroche, que es el sistema capitalista? ¿Está usted de acuerdo con que los países desarrollados reduzcan y absorban sus emisiones de gases de efecto invernadero de manera doméstica para que la temperatura no suba más de un grado centígrado? ¿Está usted de acuerdo en transferir todo lo que se gasta en las guerras y en destinar un presupuesto superior al presupuesto de defensa para el cambio climático? ¿Está usted de acuerdo con un Tribunal de Justicia Climática para juzgar a quienes destruyen la Madre Tierra? (Morales A. E, 2010d).

[198] Parte de la idea de que el elevado nivel de emisiones de los países desarrollados supone un menoscabo de la posibilidad de tener una vida digna en los países en desarrollo

[199] Parte de la idea de sobreutilización del espacio atmosférico de los países desarrollados, a partir del alto nivel de emisiones de sus economías.

Degradación de Bosques en la Amazonia Boliviana (REDD - Amazonia) con participación de diez Tierras Comunitarias de Origen y ocho municipios en la reducción de la deforestación y el aprovechamiento sostenible del bosque (mediante cacao y castaña). Adicionalmente, mencionó el Proyecto de Acción Climática Noel Kempff Mercado, al que catalogó como el más grande de mitigación forestal en el mundo y, expresó que intentó participar en el MDL, pero que este solo sirvió para que los países desarrollados se beneficien sin realizar inversiones ni transferir tecnología. El país dio cuenta de ello a partir de cinco proyectos, la mayoría con inversión local.

El Proyecto de Acción Climática Noel Kempff Mercado fue muy significativo para el país. El mismo inició como un piloto bajo el Mecanismo de Implementación Conjunta de Estados Unidos. De acuerdo con Boyd (et al. 2007) buscó desarrollarse a partir de un consorcio de actores relevantes que incluyó al gobierno de Bolivia, a la empresa American Electric Powers, a la ONG internacional The Nature Conservancy y a la ONG local Fundación Amigos de la Naturaleza. El proyecto buscó expandir áreas protegidas nacionales en los bosques que anteriormente habían sido entregados a empresas madereras mediante concesiones. Asimismo, preveía que las comunidades indígenas tuvieran acceso a algunas zonas forestales para la gestión sostenible y destinaba fondos a actividades de desarrollo comunitario, incluidas la extensión forestal y agroforestal, salud, educación, infraestructura y, titulación de tierras indígenas. Durante su desarrollo, existen evidencias de sus resultados positivos en términos de conservación de la biodiversidad y almacenamiento de carbono (Asquith, Vargas y Smith, 2002; Boyd et al. 2007; Cross y McGhee, 2015). No obstante, la obtención de buenos resultados a nivel social fue considerada más compleja, sobre todo en las etapas iniciales del proyecto, donde se mencionaron deficiencias en la participación de algunos actores, como las comunidades indígenas, un diseño excesivamente centralizado y reglas de acceso a los recursos poco claras (Asquith, Vargas y Smith, 2002; Boyd et al. 2007).

La segunda comunicación nacional de Bolivia mencionó que el país desarrolló, a partir del apoyo internacional, talleres y seminarios para fortalecer la participación de Bolivia en las negociaciones de la CMNUCC y robustecer su equipo de negociación. Este hecho encuentra consonancia con la búsqueda de un papel más protagónico, diferencial, con enfoque soberano y, también correlaciona con el mayor tamaño de las delegaciones y la mayor intensidad del tópico en este período. La segunda comunicación nacional fue realizada en un momento de transición hacia críticas más profundas a los mercados de carbono y al mecanismo REDD+. Este hecho es visible en tanto, si bien mostró reticencias frente a los mismos, dio cuenta de los

esfuerzos en el desarrollo de proyectos piloto en el marco del mecanismo y del Proyecto de Acción Climática Noel Kempff Mercado.

Por su parte, la primera NDC del país es un documento con un considerable contenido político que repasa muchos de los elementos presentes en el discurso de Morales y en otros instrumentos de política de su gestión. Entre los aspectos que nos interesa destacar aquí se puede mencionar el uso de un Índice de Justicia Climática para distribuir los compromisos de mitigación, basado en la responsabilidad histórica, la capacidad de desarrollo, la capacidad tecnológica y la huella ecológica (entendida como cantidad de tierra, agua y bosques necesaria para satisfacer el consumo de la población). Los objetivos de su primera NDC se articularon a partir de tres ejes: energía, agua y bosques y agricultura. Dentro de este último eje, tomando 2010 como línea de base, el país planteó: alcanzar cero deforestación ilegal en 2020; forestar y reforestar 4.5 millones de hectáreas para 2030; llevar las áreas de bosques con manejo integral y sostenible de 3,1 millones a 16,9 millones para 2030; fortalecer el almacenamiento y captura de carbono en 29 millones de hectáreas para 2030; reducir en aproximadamente 350 mil personas la pobreza extrema en los bosques para 2025 e; incrementar la cobertura de bosques en un millón y medio de hectáreas para 2030. En caso de acceder a financiamiento internacional estipuló que podría aumentar la ambición de algunas de las medidas, como la de reforestación, la cual estimó que podría alcanzar seis millones de hectáreas para 2030.

A partir de la propuesta de la primera NDC de Bolivia, podemos decir que los compromisos en materia forestal ocuparon un lugar relevante y supusieron uno de los tres pilares sobre los que sustentó su propuesta de acción. Adicionalmente, los objetivos fueron sumamente ambiciosos en términos cuantitativos. No obstante, el país no incluyó el impacto estimado de las acciones y medidas en términos de GEIs. Algo posiblemente generado por la ausencia de instrumentos técnicos como los NREF.

Bolivia es, de los países bajo estudio, el que mayor participación tuvo en el proceso de discusiones sobre REDD+ en la CMNUCC. Esto es observable en términos cualitativos y cuantitativos. Respecto a esto último se destaca su participación en 11 de los 14 llamados a submission sobre REDD+. La participación activa en la CMNUCC durante el proceso de negociaciones de REDD+ se encuentra anclada a la disponibilidad y el peso que la administración del MAS otorgó a las creencias dentro de las cuales el mecanismo estuvo inserto. En tal sentido, como sostuvimos en nuestro capítulo 1 siguiendo a Goldstein y Keohane,

(1993) es de la calidad y cantidad de las ideas disponibles de lo que depende en gran parte la acción política.

En el papel jugado por el país en el proceso de negociación podemos identificar tres fases. La primera comprendió el período 2006-2008 con las primeras comunicaciones enviadas, principalmente en conjunto con los Estados de la Coalición de Naciones con Bosques Tropicales. La misma se caracterizó por una promoción del mecanismo REDD+. La segunda fase se extendió entre 2008 y 2012 y se caracterizó por una reconfiguración de la posición nacional y por el rechazo al mecanismo REDD+. La tercera fase, desde 2012 en adelante, se caracterizó por la construcción y promoción de su propuesta alternativa.

En la primera convocatoria sobre RED en 2006 el país formó parte de una submission de la Coalición de Naciones con Bosques Tropicales[200] y envió una comunicación propia en la que profundizó algunos aspectos. Este primer envío es particularmente importante en tanto contiene los principales elementos que caracterizaron esta primera fase de posición. Entre los mismos, la Coalición:

- Manifestó que los incentivos financieros o de mercados eran insuficientes para reducir la deforestación y existía la necesidad de mayor financiamiento y construcción de capacidades para participar en el mecanismo.
- Consideró que los PSA/PPR tenían potencial para complementar los esfuerzos realizados por los Estados.
- Se posicionó a favor de una acción rápida en RED y de la creación de esquemas para potenciar los proyectos piloto.
- Consideró necesario respetar principios como: CBDR, soberanía, intergeneracionalidad, desarrollo sostenible, equidad, justicia, costo-eficiencia, fortalecimiento de la biodiversidad, entre otros.
- Realizó propuestas sobre múltiples fuentes de financiamiento que no sean mutuamente excluyentes (ayuda oficial al desarrollo, recursos del MDL, acuerdos multilaterales o bilaterales de comercio de emisiones).
- Llamó a considerar las experiencias positivas vinculadas a la promoción de la participación del sector privado e indígena en el manejo sostenible; el diseño e implementación de incentivos a partir de instrumentos y mecanismos financieros; el

[200] Juntamente con Perú, Costa Rica y Papúa Nueva Guinea.

fortalecimiento de la conservación dentro y fuera de las áreas naturales protegidas; la promoción del manejo sostenible y las actividades productivas en tierras no forestales (para reducir la presión sobre los bosques) y; el desarrollo de instrumentos basados en compensaciones del mercado de carbono como un medio para estimular la acción.

- Se manifestó a favor de que las actividades sean coordinadas integrando distintos actores (campesinos, indígenas, etc.).
- Mostró como ejemplo de éxito diversas experiencias de Bolivia, como el Servicio Nacional de Áreas Protegidas y el Proyecto de Acción Climática Noel Kempff Mercado. A este último se lo consideró un ejemplo de reducción de emisiones de GEI certificadas, de articulación entre actores privados, gubernamentales y de la sociedad civil y, una mejora para la biodiversidad y las comunidades (traducción propia de CMNUCC, 2006a:18).
- Realizó propuestas técnicas para la detección, el monitoreo, la cuantificación de las emisiones, las fugas, la adicionalidad, la permanencia y las líneas de base.
- Pidió incluir en el mecanismo actividades como degradación, tala selectiva y control de incendios (CMNUCC, 2006a).

En esta primera convocatoria, Bolivia realizó un envío adicional en el que profundizó sobre los principios que debían guiar el mecanismo. Como parte de estos mencionó la necesidad de priorizar a los países más pobres y atender principalmente cuestiones vinculadas a la reducción de la pobreza y expresó que el país estaba dispuesto a participar si el mecanismo no dañaba el crecimiento económico. Asimismo, planteó que los enfoques de política debían reconocer el uso y manejo sostenible de los bosques; mejorar la eficiencia de las prácticas agrícolas; abordar los impulsores internacionales de la deforestación; considerar los incentivos de las certificaciones de productos madereros; enviar una señal clara al mercado para reducir la deforestación; promover el manejo sostenible e; impulsar programas piloto.

Algunos de los elementos mencionados son propios de este primer período, como la mención a los estándares de certificación forestal, los cuales fueron signos del modelo productivo del bosque previo a la llegada de Evo Morales. Asimismo, el Proyecto de Acción Climática Noel Kempff Mercado fue un baluarte de Bolivia en estos primeros momentos y, de hecho, el país presentó su experiencia en el seminario desarrollado por SBSTA en Roma en 2006. Experiencia que volvió a ser mencionada en el segundo seminario de Bonn en 2007.

La segunda submission que envió el país en 2007 también fue conjunta[201]. En la misma, los países se posicionaron a favor del uso de los incentivos. Asimismo, apoyaron el nacimiento del FCPF, el cual consideraron que podía suponer un ejemplo de trabajo conjunto entre países desarrollados y en desarrollo y, ser un catalizador de transformaciones. Sostuvieron que se debía partir de las circunstancias nacionales (económicas, legales, políticas, institucionales) y que cada país debía determinar cuál enfoque era relevante y donde aplicarlo. Respecto a los mecanismos de incentivos se propuso crear los siguientes:

- Un mecanismo REDD: a partir de las reducciones de emisiones por deforestación en las áreas forestales existentes partiendo de escenarios de referencia. El mecanismo funcionaría con incentivos de mercado y de no mercado. Los primeros serían para los países que cuenten con un sistema de contabilización robusto.
- Un fondo REDD de estabilización: para los países que participen en el mecanismo y quieran mantener y estabilizar las áreas forestales. El fondo se constituiría a partir de aportes de múltiples fuentes y estaría pensado para los países que tienen bajos niveles de deforestación.
- Un fondo habilitador REDD: diseñado para apoyar la construcción de capacidades, el análisis de los impulsores, la estimación de las reducciones esperadas y el desarrollo de proyectos piloto (CMNUCC, 2007a).

Por su parte, entre los aspectos más destacados de la tercer submission conjunta[202] se puede mencionar que los países del grupo sostuvieron que tanto la deforestación como la degradación generan emisiones de GEI. Asimismo, insistieron con la necesidad de movilizar recursos urgentes y expresaron que existía un número considerable de opciones para financiar las acciones de reducción de emisiones de la deforestación, entre los que se encontraban los mercados de carbono regulados y de cumplimiento. Adicionalmente, plantearon el funcionamiento del mecanismo a partir de tres fases 1) preparación y proyectos piloto 2) implementación a escala nacional, subnacional, local y, construcción de guías metodológicas y sistemas de contabilización nacionales y 3) incorporación no solo de la deforestación, sino

[201] Participaron de la misma en adición a Bolivia: República Centroafricana, Costa Rica, República Democrática del Congo, República Dominicana, Fiji, Ghana, Guatemala, Honduras, Kenia, Madagascar, Nicaragua, Panamá, Papua Nueva Guinea, Samoa, Islas Salomón y Vanuatu.

[202] Participaron de la misma en adición a Bolivia: Belice, República Centroafricana, Congo (Brazzaville), Costa Rica, República Democrática de Congo, República Dominicana, Guinea Ecuatorial, Gabón, Ghana, Guatemala, Honduras, Kenia, Lesoto, Liberia, Madagascar, Panamá, Papua Nueva Guinea, Sierra Leona, Islas Salomón, Tailandia, Uganda Vanuatu y Vietnam.

también de la conservación, la reforestación y el manejo sostenible. Esta última etapa supondría la movilización de recursos a gran escala y de múltiples fuentes, la construcción de metodologías estandarizadas y, la coordinación entre los instrumentos y acuerdos internacionales (CMNUCC, 2007b).

El cuarto llamado, relativo a discusiones metodológicas sobre los enfoques de política y los incentivos, fue el último en el que Bolivia participó con un envío colectivo[203]. Como aspecto relevante se destacó el apoyo a la inclusión de las actividades de degradación, conservación y manejo de bosques al proceso de discusiones. Adicionalmente se insistió sobre la importancia de la participación de los actores y de considerar aspectos metodológicos como las fugas y la permanencia (CMNUCC, 2008b).

Entre los años 2009 y 2011 las discusiones sobre el mecanismo se concentraron en las necesidades de cooperación y construcción de capacidades, las comunidades indígenas y las guías metodológicas para REDD+. Dichas discusiones se produjeron en el marco del surgimiento de la Nueva Constitución Política del Estado, la sanción de la Ley N.º 071 y, las reformas de estructura burocrática que llevaron al nacimiento del MMAyA y al cierre de la Oficina del Mecanismo de Desarrollo Limpio y del PNCC. El período 2008-2011 estuvo asimismo marcado por los reclamos de Bolivia en Copenhague y su rechazo a los Acuerdos de Cancún.

De los tres llamados del período Bolivia solo participó en el relativo a pueblos indígenas. Lo hizo en solitario, lo que cristalizó su alejamiento de la Coalición de Naciones con Bosques Tropicales. En el envío Bolivia consideró que el mecanismo debía guiarse por el respeto a los conocimientos, culturas y prácticas tradicionales, así como respetar y promover los derechos, los tratados, los acuerdos y los arreglos en materia indígena. Consideró que la participación de los indígenas en REDD debía canalizarse a través de representantes regionales de los países y mediante el Foro Permanente de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas. Asimismo, expresó que se debía mantener una adecuada participación de los pueblos indígenas en los incentivos y la construcción de capacidades. El país manifestó que la implementación de REDD debía fortalecer las capacidades indígenas de gestionar integralmente sus territorios, promover

[203] En adición a Bolivia participaron del mismo Belice, Camerún, República Centroafricana, Congo, Costa Rica, República Democrática del Congo, República Dominicana, Guinea Ecuatorial, Gabón, Ghana, Guatemala, Guyana, Honduras, Kenia, Lesoto, Liberia, Madagascar, Panamá, Papúa Nueva Guinea, Singapur, Islas Salomón, Tailandia, Uganda y Vanuatu.

modelos locales articulados a la planificación del Estado en sus distintos niveles y establecer sistemas de distribución de beneficios justos (CMNUCC, 2009b).

Lo expresado por un funcionario gubernamental del período, y referente de las delegaciones de Bolivia en las COPs, refuerza el cambio de posición del país producto de las nuevas creencias observadas en la agenda política y en la consolidación de los nuevos marcos normativos. Al respecto sostuvo que parte de las discusiones conceptuales que permearon la posición se encontraron insertas en la reflexión global sobre la economía verde de Río+20 y en el avance hacia la mercantilización de la naturaleza. En este marco el país percibió que se abría una nueva fase del capitalismo que traía por nombre economía verde y que perseguía resolver los conflictos del capitalismo con más capitalismo. Ello llevó a Bolivia a profundizar su posición crítica contra la idea de que hay un capitalismo malo y uno bueno (el de la economía verde). A lo que añadió que, a partir de esto, REDD+ se vinculó "con el discurso de la economía verde, con los pagos por servicios ecosistémicos, del capital natural, de la valorización económica de los bosques, de la contabilidad ambiental", lo que profundizó la idea de generar un mecanismo alternativo[204].

Durante el año 2011, el país presentó su propuesta alternativa a REDD+ en la COP17 de Durban con el nombre de Vida Sustentable del Bosque. De acuerdo con documentos oficiales la presentación "recibió el apoyo mayoritario de los países del mundo en el entendido que dicha propuesta llenaba un gran vacío en las negociaciones internacionales sobre cambio climático" debido al enfoque de REDD+ en el "establecimiento de mercados globales de carbono" (MRE y MMAyA, 2012:7,8). La propuesta se consolidó a nivel internacional a partir de la decisión 2/CP.17 de Durban y al reconocimiento de los enfoques no basados en el mercado. A partir de lo cual se produjeron múltiples decisiones que los incorporaron, como la decisión 9/CP.19.

Las discusiones de 2012 (sobre impulsores de la deforestación, degradación y sistemas de monitoreo y, modalidades y financiamiento para los PPR) fueron aprovechadas por Bolivia para plantear su MC, a partir de la propuesta de Vida Sustentable del Bosque. En las comunicaciones enviadas el país explicó su nuevo posicionamiento y los cuestionamientos realizados a REDD+. Planteó que a diferencia de REDD+ que separa la mitigación y adaptación, el MC abordaba ambas y consideraba el manejo de bosques a partir de su característica de sistemas de vida y

[204] Entrevista sostenida por el autor a un exfuncionario con el cargo de viceministro en la ciudad de La Paz, Bolivia el día 16 de septiembre de 2022.

paisajes forestales para generar dinámicas sostenibles, contribuyendo a la gobernanza forestal y a resolver necesidades de la población local.

El país manifestó que su mecanismo se guiaba por principios como: no commoditización de las funciones ambientales; reconocimiento de los esfuerzos de las poblaciones indígenas y locales y respeto por sus derechos; promoción de la gobernanza de bosques con resultados de mitigación y adaptación; fortalecimiento de los recursos y prácticas productivas locales; consideración de las necesidades específicas del país y; promoción del desarrollo de medios de vida sostenibles de la población local.

Un elemento relevante para mencionar es el hecho de que el MC supuso una interpelación a REDD+, al buscar correrlo desde un enfocado centrado principalmente en el carbono con co-beneficios a un enfoque centrado en la reducción de la pobreza, adaptación (fundamentalmente vinculada a la seguridad alimentaria) y mitigación. Esta última pilar de REDD+ pero rezagada en el MC.

Adicionalmente, Bolivia sostuvo que el MC debía implementarse de acuerdo a los siguientes lineamientos: entorno político propicio e incentivos vinculados a necesidades específicas; basarse en derechos, deberes y obligaciones más que en PSA o PPR[205]; reconocer, apoyar y valorar las instituciones indígenas; contener proyectos y programas en múltiples escalas con participación social amplia; dar lugar a iniciativas privadas, públicas y comunitarias, incluido el acceso a servicios financieros y no financieros y; apoyar el desarrollo de capacidades locales fortaleciendo la educación y la formación para revalorizar las prácticas ancestrales (CMNUCC, 2012a).

En estos últimos envíos el país propuso que el MC sea establecido a dos niveles (internacional y nacional) y que contemple tareas de coordinación, operacionales y de financiamiento. Dentro de las tareas de coordinación a nivel internacional propuso constituir un esquema con amplia participación de los países en desarrollo y establecer un diálogo frecuente para alcanzar acuerdos de compensación basados en CBDR. A nivel nacional, una vez constituidos los mecanismos conjuntos en cada país se planteó establecer escenarios para adoptar decisiones con representantes locales y pueblos indígenas; desarrollar esquemas para brindar apoyo

[205] Como parte de esos derechos y deberes el país mencionó: el derecho de los pueblos a mejorar sus medios de vida y el deber de proteger los bosques y los bienes y funciones que proporcionan; el derecho de la naturaleza a que se respete su integridad para regenerar la vida; el respeto y cumplimiento de derechos indígenas; el deber del Estado de establecer condiciones institucionales e incentivos apropiados para promover el manejo integral y asegurar la provisión de las múltiples funciones ambientales; la obligación de los países desarrollados de brindar nuevo financiamiento de forma transparente y segura.

financiero y no financiero a particulares, comunidades y gobiernos subnacionales; desarrollar criterios para la elegibilidad de las medidas y acciones; revisar los marcos normativos nacionales y; establecer sistemas de incentivos. A nivel operacional, el mecanismo debía: definir criterios de elegibilidad en todas las escalas; establecer metodologías e indicadores multidimensionales; controlar y monitorear mediante enfoques que recojan los sistemas de los pueblos locales e indígenas y; sistematizar prácticas locales para favorecer el aprendizaje. Finalmente, a nivel financiero se propusieron como posibles fuentes a fondos internacionales (como el FVC), al sector privado por fuera del mercado (canalizados hacia fondos nacionales) y al financiamiento empresarial vinculado a iniciativas de justicia climática reguladas por el MC. El financiamiento debía destinarse a fortalecer las instituciones locales de distintas escalas; apoyar la producción, transformación y comercialización de productos forestales y; apoyar el desarrollo del monitoreo de bosques, entre otras.

A pesar de las pretensiones de Bolivia de que el MC sea una iniciativa no solo para el país, sino una alternativa a REDD+ a nivel global, esto no obtuvo la aceptación ni la replicabilidad esperada. En tanto, a nivel nacional, el proceso de construcción del MC corrió en paralelo e influenció la construcción de la Ley N.º 300. De esta forma, dicho instrumento jurídico, y sobre todo la APMT, incorporaron distintas características del MC, como principios, fundamentos y funciones. Esta retroalimentación entre la posición internacional del país y la agenda política y normativa doméstica fue más fuerte en Bolivia que en países como Argentina o Brasil, donde la influencia sobre la agenda política y el marco normativo del posicionamiento internacional en REDD+ fue más limitado.

Las últimas submissions enviadas por el país, relativas a enfoques de no mercado y SIS, permiten observar la búsqueda de profundizar la diferenciación entre REDD+ y el MC, en este caso de la mano de la generación de una propuesta alternativa sobre salvaguardas. En dichos envíos Bolivia sostuvo que en los Sistemas de Vida la mitigación es solo posible a través de la adaptación (CMNUCC, 2014a). Este es un aspecto relevante, en tanto el enfoque prioritario hacia REDD+ partía de la adaptación como co-beneficio de las acciones de mitigación. Por lo que la postura de Bolivia supone una reversión de esta lógica, en tanto la mitigación es perseguida por el país como un co-beneficio de adaptación.

Tabla 13: REDD+ vs MC

Elemento	REDD+	MC

Característica	Centrado en carbono	Integrado, holístico y sustentable, basado en las múltiples funciones de los bosques
Enfoque general	PES y Economía Verde	Manejo de los Sistemas de Vida vinculados al Vivir Bien en balance y armonía con la madre tierra
Resultado	Cuantificación de reducciones de emisiones	Indicadores proxy de mitigación e indicadores de Adaptación Basada en Ecosistemas
Tipo de financiamiento	PPR ex post	Financiamiento sustentable ex ante y ex post de acuerdo con el desempeño y a las necesidades

Fuente: Adaptado del envío del Gobierno de Bolivia (CMNUCC, 2014a:5)

Las principales características diferenciadoras del MC en el proceso de negociación (Tabla 13) se centraron en: el rechazo al mercado; un enfoque holístico entre mitigación y adaptación; un enfoque basado en derechos; la disponibilidad de financiamiento ex ante y ex post[206] y; un enfoque territorial que fortalezca la descentralización y las autonomías, asegure los derechos de propiedad, contribuya a la planificación territorial, alcance acuerdos entre actores, promueva múltiples acciones y financiamiento, desarrolle información y conduzca el monitoreo. Adicionalmente se planteó la necesidad de construir indicadores de proceso e implementación y desarrollar procesos de adscripción (CMNUCC, 2014a).

Bolivia mostró su oposición a las salvaguardas de Cancún y, partiendo de la Ley N.º 300, propuso cambiar las mismas por un nuevo esquema. Consideró que esta propuesta alternativa de Salvaguardas era a su vez una manera de implementar acciones que reforzaran el Vivir Bien en balance y armonía con la Madre Tierra.

Su propuesta de salvaguardas partió del reconocimiento de derechos complementarios e interdependientes, los cuales sostuvo que no podrían ser alcanzados de forma individual: derecho de la Madre Tierra como sujeto colectivo de interés público; derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas; derechos económicos, sociales y políticos de la gente en un contexto de desarrollo integral y; derechos individuales a vivir en justicia, equidad y solidaridad sin pobreza material, social ni espiritual. Adicionalmente, propuso profundizar las discusiones en torno a este esquema para construir variables e indicadores más específicos que

[206] Como parte de esto el país solicitó habilitar líneas de financiamiento para los enfoques alternativos a REDD+ de instituciones como el FVC.

incluyan la capacidad de regeneración de las funciones ambientales, los sistemas de producción y, el acceso a los servicios, entre otros (CMNUCC, 2014b).

4.9 Avance de Bolivia en materia de REDD+

El avance de Bolivia en REDD+ es consonante con los elementos resaltados en los apartados precedentes. Inicialmente, entre 2007 y 2010, buscó el apoyo de distintos actores globales para respaldar su participación en el mecanismo. El FCPF, GIZ y ONU-REDD fueron los principales. A medida que su posicionamiento se modificó intentó articular dicho apoyo con la dirección de los esfuerzos nacionales. No obstante, desde 2010 estos intentos iniciales fueron abandonados o modificados de la mano del recrudecimiento de su postura y la emergencia de propuestas alternativas observadas en su posición internacional que reflejaron la irrupción de las nuevas creencias y actores en la política doméstica.

En marzo de 2008 Bolivia envió su Readiness Plan Idea Note a FCPF. Dicho documento fue elaborado por la Oficina del Mecanismo de Desarrollo Limpio, el PNCC, la Superintendencia Forestal, el Viceministerio de Biodiversidad, Bosques y Ambiente, el Instituto Boliviano de Investigación Forestal, Conservation International, la Fundación Amigos de la Naturaleza y el Museo de Historia Natural Noel Kempff Mercado (FCPF, 2008). El mismo fue seleccionado por el programa tan solo unos meses después, tras lo que se inició la elaboración del R-PP. Esto convirtió al país en uno de los primeros en avanzar en este programa, en integrarse al Comité de Participantes de FCPF y en firmar el Acuerdo de Participación (FCPF, 2009, 2011b). La funcionaria a cargo de esta gestión opinó que el país fue uno de los pioneros en FCPF por venir apoyando esta agenda y por haber participado conceptualmente de su creación. Asimismo, sostuvo que Bolivia se encontraba bien posicionado por tener el proceso de certificación forestal avanzado, estar trabajando con grandes ONG (como el Fondo Mundial para la Naturaleza, Conservation International y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), tener la mitad del territorio de bosques bien conservados y poseer experiencia en proyectos, como el Proyecto de Acción Climática Noel Kempff Mercado[207]. Autores como Stoppel (2008) coincidieron en señalar la existencia de dicha ventana de oportunidad por el incremento de la velocidad de la deforestación y la necesidad de profundizar los esfuerzos, así como por la capacidad institucional y de monitoreo instalada en ese momento en Bolivia.

En este momento distintos actores internacionales apoyaron el proceso REDD+ en el país. Marco en el cual, el PNCC y la Oficina del Mecanismo de Desarrollo Limpio tenían

[207] Entrevista sostenida por el autor a una ex coordinadora de la Oficina de Desarrollo Limpio y ex directora de la APMT en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.

financiamiento de GIZ. GIZ estaba dando soporte en el desarrollo de estudios de factibilidad sobre REDD+ en Bolivia, en tanto que Conservation International colaboró con talleres técnicos sobre el mecanismo. En el Readiness Plan Idea Note Bolivia propuso un esquema inicial de gobernanza y participación de actores y brindó información sobre la situación e impulsores de la deforestación y degradación, los instrumentos normativos, los planes y estrategias relevantes, los potenciales desafíos, la relevancia de los incentivos y, el presupuesto tentativo de la fase de preparación (FCPF, 2008).

Por su parte, en 2009 el ya conformado MMAyA, a partir del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad y Cambios Climáticos publicó de la mano del PNCC la Estrategia Nacional de Bosque y Cambio Climático. Dicha estrategia comenzó a reflejar múltiples creencias que se encontraban en emergencia en la escena política. Entre otros elementos[208] contó con programas, objetivos específicos, líneas de acción y acciones a ser implementadas vinculadas a la reducción de amenazas sobre los bosques, la conservación, la restauración, la gestión integral, la adecuación de los instrumentos normativos, la educación y el monitoreo (Tabla Anexo 5).

De la misma se destaca en primera instancia el paso de una perspectiva centrada en la mitigación hacia una postura donde la adaptación comenzó a ser priorizada. De hecho, el objetivo general de la estrategia no mencionó de forma directa a la mitigación, al enfocarse en:

> "reducir la vulnerabilidad socio económica y ecológica de los usuarios de los bosques al Cambio Climático y del conjunto de la población boliviana, desarrollando a su vez acciones que permitan disminuir la extrema pobreza a través del incentivo a la gestión integral, comunitaria y sustentable de los bosques, en el marco del logro del Vivir Bien" (MMAyA, 2009:26).

En segunda instancia, es relevante destacar que la Estrategia no hizo alusión a los créditos de carbono, bonos o al PK. No obstante, el mecanismo REDD+ apareció como un elemento relevante de la misma, lo que muestra que todavía no estaba consumada la nueva posición nacional para fines de 2009. REDD+ fue mencionado como un instrumento relevante para múltiples líneas de acción: reducción de las amenazas sobre los bosques; educación y desarrollo de capacidades; sistematización de información e investigaciones relativas a los bosques y al

[208] Como parte de esta se incluyó una descripción de los bosques, las principales causas de la deforestación, los actores forestales, la situación de la tenencia de tierras, los impactos del cambio climático en Bolivia, la definición de un marco institucional para la participación y, una estructura organizativa para la implementación con un nivel operativo a cargo del PNCC.

clima; legislación y estructura institucional y; monitoreo de información. En lo relativo a la educación y desarrollo de capacidades se mencionó su importancia para el incremento de la capacidad de implementación de las instituciones gubernamentales nacionales y las organizaciones comunitarias, donde se expresó la necesidad de organizar un sistema de transferencia para los potenciales recursos y un proceso que sistematice las experiencias de los proyectos piloto. Asimismo, en la línea relativa a legislación y estructura institucional se mencionó la necesidad de generar normativa vinculada a la implementación de REDD+ y definir una estructura para implementar la Estrategia y el mecanismo. Por su parte, en la línea sobre monitoreo e información se destacó que la implementación de la estrategia y la consolidación de REDD+ requería de monitoreo y seguimiento que permitiese realizar ajustes e incorporar lecciones aprendidas (MMAyA, 2009).

Esta relevancia otorgada a REDD+ en la Estrategia Nacional de Bosque y Cambio Climático tuvo su correlato en la profundización de la participación en los programas internacionales de soporte. En 2010 Bolivia buscó apoyo del programa ONU-REDD para la fase de preparación. El país solicitó cerca de 4.7 millones de dólares, de los cuales se aprobaron 4.4 millones (ONU-REDD, 2010a; 2010b). En las propuestas iniciales, si bien se reconoció la existencia de mecanismos de coordinación en el país entre el gobierno, los representantes indígenas y las organizaciones sociales, se le recomendó incluir más sectores gubernamentales (financiero y agricultura, por ejemplo) al proceso para asegurar la viabilidad y transversalización, así como más actores subnacionales (municipalidades e indígenas). Adicionalmente se le pidió clarificar los mecanismos de coordinación con municipalidades y universidades. En el análisis de la propuesta, los revisores mostraron dudas por la posible influencia de la Conferencia de los Pueblos de 2010 sobre la posición del país, la necesidad de abordar la brecha entre el discurso político y la práctica y, la necesidad de clarificar posiciones contradictorias en el gobierno central y, entre el gobierno y las regiones. También se resaltó la falta de soporte al sector forestal en la práctica y los continuos cambios institucionales, los cuales podrían poner en riesgo la implementación de REDD+. A su vez se recomendó la clarificación de las iniciativas y roles complementarios de los tres programas que se encontraban brindando soporte (ONU-REDD, 2010b).

Como resultado de estas revisiones, y tras la creación del equipo nacional bajo el PNCC en 2009[209], se generó un solo marco de resultados para las distintas iniciativas con el objetivo de

[209] Para más información véase el apartado 4.7

favorecer la complementariedad y evitar duplicidades, tanto entre estas como con la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático. El marco de resultados se articuló en base a tres componentes: 1) Desarrollo de capacidades gubernamentales 2) Desarrollo de capacidades locales y 3) Generación de experiencias de REDD+ en Bolivia. Dentro de este marco se esperaba que el proyecto del FCPF se enfoque principalmente en incrementar la capacidad de las organizaciones gubernamentales y de los actores locales, en tanto que GIZ se concentre en el desarrollo e implementación de la Estrategia Nacional de Bosque y Cambio Climático, el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales para implementar la estrategia y la implementación de proyectos piloto a nivel local que incluyeran un fondo de incentivos[210] (ONU-REDD, 2010a). Por último, el Programa Nacional Conjunto de ONU-REDD esperaba contribuir con los tres elementos del marco común. Como parte del primero se buscaba incrementar la capacidad de las agencias gubernamentales para la implementación de acciones REDD+, el monitoreo y la evaluación de las reservas de carbono en bosques a partir del fortalecimiento del PNCC, el desarrollo de un Plan de Acción, un SNMB, un NREF, una propuesta de ajuste del marco normativo y, un Sistema de Distribución de Beneficios. Como parte del segundo se pretendía incrementar las capacidades de la sociedad civil para la implementación de las actividades REDD+ a partir de un programa de capacitación y difusión, un programa de participación y un programa para fortalecer la investigación. Finalmente, el tercer resultado esperado se vinculó a la generación de experiencia a nivel local sobre el mecanismo con la participación de las entidades territoriales y la sociedad civil y, el diseño de un marco metodológico para implementar proyectos piloto (ONU-REDD, 2010a).

El Programa Nacional Conjunto del país identificó actores y sectores relevantes, realizó una propuesta de gobernanza[211] e identificó las causas de la deforestación y degradación, así como los riesgos que podrían afectar la implementación del mecanismo[212]. Otro aspecto relevante fue la determinación de las principales barreras institucionales, político-legales y de capacidad. Entre las barreras institucionales se identificó la necesidad de avanzar con el saneamiento; la insuficiencia de los sistemas de alerta y control de incendios por falta de recursos y compromiso; la falta de coordinación entre las instituciones; las debilidades en la implementación de la legislación por los cambios continuos de personal, la falta de recursos y el poco alcance territorial; las debilidades en el ordenamiento territorial municipal; la falta de

[210] Se esperaba que los fondos aportados por GIZ alcanzaran los 10 millones de euros (ONU-REDD, 2010a).
[211] Véase apartado 4.7
[212] Véase Figura Anexo 1 con los principales riesgos identificados.

una institución capacitada sobre REDD+ y; la falta de instrumentos técnicos (SNMB, por ej.). Entre las barreras político-legales se identificó la falta de cumplimiento de la legislación; la falta de adaptación del marco jurídico a REDD+; la falta de un sistema de reparto de beneficios y; la falta de claridad sobre los actores y su posible involucramiento. Finalmente, entre las barreras de capacidad el país resaltó: la falta de información, capacitación y conocimiento de las normas e instrumentos de política por parte de los usuarios del bosque; la falta de conocimiento de las comunidades sobre el manejo integral; la falta de conocimiento sobre el potencial de los bosques por parte de las comunidades interculturales; la falta de datos y de investigaciones sobre la deforestación y degradación y; la falta de experiencias de implementación de REDD+ en el país (ONU-REDD, 2010a). Asimismo, el Programa Nacional Conjunto identificó entre los actores principales a tener en cuenta para la preparación de REDD+ a la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, el MMAyA, el Servicio Nacional de Áreas Protegidas, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, el PNCC, la Fundación Amigos de la Naturaleza, el Museo de Historia Natural Noel Kempff Mercado, Conservation International, el Instituto Boliviano de Investigación Forestal, la Federación de Asociación de Municipios de Bolivia, la Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia, la Cámara Forestal de Bolivia, la Cámara de Productores Agropecuarios, los gobiernos departamentales, y las agencias de cooperación internacional. Con estas últimas se reconoció que se había creado una mesa de donantes en materia de bosques, áreas protegidas, biodiversidad y REDD+ (ONU-REDD, 2010a).

El Programa Nacional Conjunto ONU-REDD estuvo planificado para desarrollarse entre los años 2010 y 2013. No obstante, para la fecha de la firma (finales de 2010) ya se encontraban en marcha cambios sustanciales en: la agenda política, como la inserción de REDD+ en el marco de la lucha anticapitalista y la búsqueda del Vivir Bien; en el marco normativo, como la Nueva Constitución Política del Estado y la Ley de Derechos de la Madre Tierra; en los incentivos, a partir del rechazo a los mercados de carbono y la pérdida de peso de la mitigación y las compensaciones por carbono almacenado; en la estructura de gobernanza, con el desplazamiento y cierre del PNCC y la Oficina del Mecanismo de Desarrollo Limpio; en los actores participantes, con la pérdida de peso de las OING y el incremento del peso de actores del sector indígena y; en la propia posición internacional, observables por ejemplo en la salida de la Coalición de Naciones con Bosques Tropicales que había promovido fuertemente el mecanismo.

Es interesante observar en Bolivia el rol que jugaron actores como el PNCC y la Oficina del Mecanismo de Desarrollo Limpio. Los cuales ofrecen un ejemplo de la perduración que pueden tener las ideas y creencias al penetrar las estructuras organizacionales y ser institucionalizadas, con independencia de si siguen siendo compartidas por el Estado. Es decir, a pesar de que el MAS llegó al poder en el año 2006 no fue hasta algunos años más tarde, con el cierre de estos espacios y la institucionalización de las nuevas creencias de la gestión en una nueva estructura burocrática y un nuevo marco normativo que las viejas ideas que colocaban al mecanismo como un elemento positivo para la política climática del país perdieron peso.

En este marco, el Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad y Gestión de Desarrollo Forestal convocó a una reunión con los representantes de las agencias de cooperación internacional en la cual informó que como resultados de la Conferencia de los Pueblos el país rechazaba los Acuerdos de Copenhague, demandaba mayores compromisos en materia de reducción de emisiones, rechazaba al MDL y a REDD+ como mecanismo de mercado y, demandaba un fondo para la adaptación y mitigación climática para los países en desarrollo. Adicionalmente, explicó que el país se distanciaba del término REDD "pero no así del concepto" y que buscaba evitar su uso por su vinculación con los mercados de carbono. En una carta intercambiada con GIZ un mes después de esta reunión Bolivia clarificó que las iniciativas y los proyectos piloto seguían siendo de interés siempre y cuando no estén ligados a los mercados de carbono y se enmarquen en la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático del país. Adicionalmente, pidió la modificación del nombre del proyecto de GIZ para eliminar la sigla REDD+ (ONU-REDD, 2010a).

A partir de esto, y a pesar de la firma y de la primera transferencia realizada por PNUD un mes después, el proyecto con ONU-REDD no comenzó. A finales de 2011 el programa se pausó a solicitud del gobierno de Bolivia para su reestructuración y realineamiento con las nuevas políticas (ONU-REDD, 2016b). Por su parte, la participación del país en FCPF se detuvo por completo. Si bien el R-PP de Bolivia estuvo cerca de ser finalizado (ONU-REDD, 2010b) no se encontró evidencia sobre la existencia de un documento final. Consonantemente, en el sitio web de FCPF se observó que el R-PP fue enviado recién en el año 2019, 11 años después del Readiness Plan Idea Note. De acuerdo con lo expresado en el proceso de entrevista por la

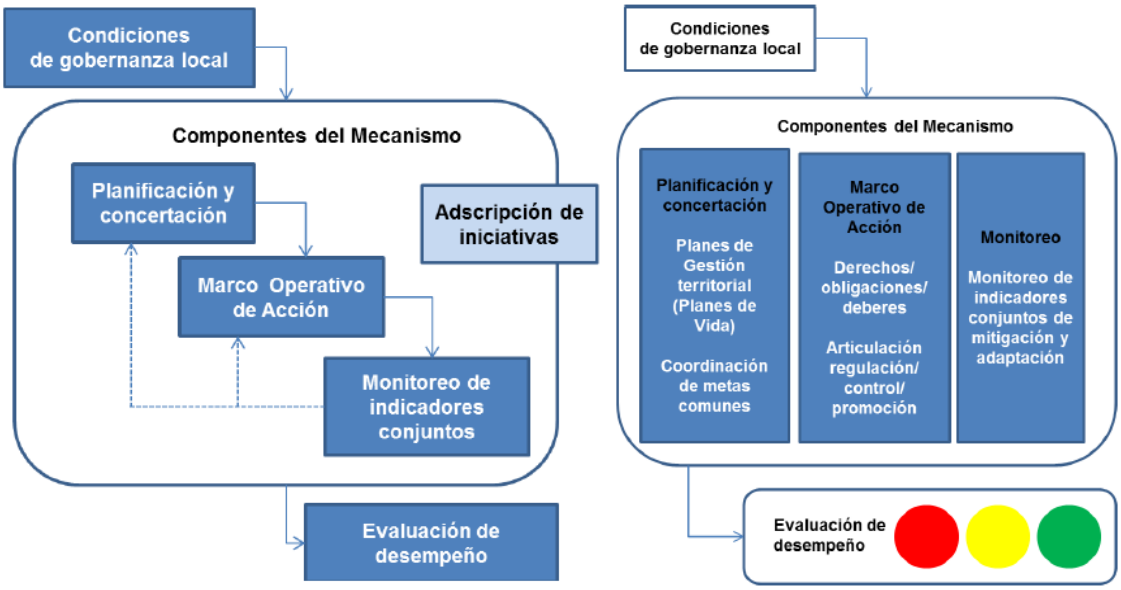
funcionaria a cargo del proceso en FCPF las gestiones por aproximadamente 4 millones de dólares entre el país y el BM estuvieron muy avanzadas[213].

En el marco de su nueva posición, en el año 2012 el país publicó su MC. El MC nació a partir de los resultados de la Conferencia de los Pueblos de 2010, la condena a REDD+ y, los posicionamientos asumidos en la CMNUCC, por ejemplo, en el rechazo a los Acuerdos de Cancún. En este marco durante 2011 se realizaron consultas con organizaciones sociales y de base, a partir de las cuales surgió la propuesta de "Vida Sustentable del Bosque". Esta propuesta fue luego reconvertida en el MC, para lo cual se dio participación al Ministerio de Relaciones Exteriores, al MMAyA, a la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, al Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal, al Servicio Nacional de Áreas Protegidas y, a organizaciones indígenas originario campesinas, comunidades interculturales, ONG y centros de investigación (MRE y MMAyA, 2012). De acuerdo al propio documento del mecanismo, la propuesta de Vida Sustentable del Bosque ratificó la necesidad de reforzar la participación de las organizaciones sociales y miembros de base en las propuestas nacionales e internacionales e incorporó "la demanda que han venido realizando desde hace más de 15 años los pueblos indígenas, comunidades agroextractivistas y otras comunidades rurales en Bolivia de avanzar hacia la construcción del manejo integral y sustentable del bosque" (MRE y MMAyA, 2012:8).

El mecanismo no solo contempló el cumplimiento de los compromisos en el marco de la CMNUCC, sino también las discusiones y objetivos de Río+20, el Foro de Naciones Unidas sobre Bosques y la CDB (MRE y MMAyA, 2012). A partir de esto se planteó una estructura institucional con tres elementos: la Entidad Plurinacional de Justicia Climática, el MC y, el Fondo Plurinacional de Justicia Climática. Dichos elementos fueron incorporados algunos meses después mediante la Ley N.º 300 en la forma de la APMT, el MC y, el FPMT.

[213] Entrevista sostenida por el autor a una ex coordinadora de la Oficina de Desarrollo Limpio y ex directora de la APMT en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.

Figura 20: Propuesta de diagrama y descripción de los componentes del MC



Fuente: MRE y MMAyA (2012:17) – Figura izquierda

MRE y MMAyA (2012:18) – Figura derecha

El documento publicado en el año 2012 es relevante en tanto incorporó fundamentos; determinó objetivos y definiciones (como la de manejo integral y sustentable); delimitó el proceso de adscripción; identificó entidades, actores y roles; estableció condiciones para su funcionamiento y; determinó componentes, procesos de evaluación de desempeño, instrumentos de regulación, control e incentivos. Muchos de estos elementos fueron posteriormente respaldados por el articulado de la Ley N.º 300, en tanto que otros no cristalizaron en el marco regulatorio y tampoco se encontró evidencia que muestre su implementación.

Con la APMT ya creada y la propuesta del MC sobre la mesa a mediados de 2013 el Programa Nacional Conjunto fue revisado por petición del gobierno de Bolivia. El programa fue renombrado como "Apoyo al Mecanismo Conjunto en Acciones de Mitigación al Cambio Climático en los Bosques de Bolivia" y en 2014 se reclutó un nuevo comité de coordinación técnica dentro de la APMT. Este apoyo estuvo liderado únicamente por FAO y, sin participación de PNUMA y PNUD. Juntamente con la APMT, la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra y la Dirección General de Desarrollo Forestal fueron los actores que lideraron esta nueva etapa del proyecto. El nuevo proyecto redujo el financiamiento a 1.8 millones y revisó los objetivos. Estos últimos se concentraron en fortalecer los procesos de adscripción al MC y la estructura institucional para generar un sistema de monitoreo (ONU-

REDD, 2014). De esta forma, se eliminaron del proyecto elementos clave de REDD+ como el SIS, al que Bolivia se opuso en las negociaciones, los NREF y los Sistemas de Reparto de Beneficios, entre otros aspectos. Adicionalmente se reemplazaron las propuestas de mecanismos de participación (por ejemplo, el Comité Técnico) por las Plataformas de la APMT y del MC, las cuales como se observó en el apartado 4.7 no pudieron consolidarse.

En 2016 el programa de apoyo finalizó. Como resultados principales se mencionó: el registro de 376 iniciativas locales de manejo integral y sustentable; el apoyo con trabajo en terreno al posicionamiento del mecanismo y la adscripción al mismo y; la finalización y aprobación de los módulos y subsistemas del SNMB. Adicionalmente, se generó un sitio web del SNMB, un marco conceptual con indicadores para el monitoreo, un análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de las instituciones relevantes y un análisis normativo. Entre los principales inconvenientes en el desarrollo del proyecto se mencionaron los cambios constantes de autoridades y puntos focales, la falta y dificultades en la articulación interinstitucional, la falta de articulación de los distintos sistemas de monitoreo del país y, los cambios constantes de técnicos, junto con los cuales se perdió la capacidad construida (ONU-REDD, 2016b). En consonancia con esto, la funcionaria a cargo del APMT en el período donde el MAS se encontró fuera del poder manifestó que a su llegada encontró solo un sistema en el MMAyA que no respondía a los requerimientos técnicos de REDD+ y que no se encontraba en uso por el desconocimiento de la metodología y la alta rotación de los técnicos[214]. El Sistema de Monitoreo del País continúo siendo trabajado por la APMT y en 2021 se lanzó el Sistema Plurinacional de Información y Monitoreo Integral de la Madre Tierra y Cambio Climático[215] (APMT, 2022b).

A partir de su posicionamiento, el país no desarrolló una EN, ni construyó los distintos pilares de REDD+, centrando todos los esfuerzos en su propuesta de MC y en la APMT (ONU-REDD, 2016b). Entre los principales logros de esto se puede mencionar para 2019 el registro y adscripción de 49 iniciativas, proyectos y programas de manejo integral y sustentable (APMT, 2022b). No obstante, al menos hasta 2020, el nivel de implementación del MC fue bajo y el proceso de adscripción tuvo distintas parálisis e intentos de reestructuración y actualización (APMT, 2022b).

[214] Entrevista sostenida por el autor a una ex coordinadora de la Oficina de Desarrollo Limpio y ex directora de la APMT en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.
[215] De acuerdo con el Decreto Supremo 1696 la APMT es la encargada de coordinarlo y articularlo.

La APMT tuvo múltiples inconvenientes, falencias y barreras para su funcionamiento. Muchas de ellas fueron identificadas en sus propios Planes Estratégicos Institucionales y, se sostuvieron en el tiempo. Como parte de estas se puede mencionar que:

- Los salarios de la APMT fueron de los más bajos del Estado.
- La asignación de recursos económicos, humanos, tecnológicos e infraestructurales fue insuficiente para cumplir con las funciones asignadas por la Ley N.º 300 y el Decreto Supremo N.º 1.696.
- Tuvo poca presencia territorial en los distintos departamentos del país, algo relevante en tanto el MC requería unidades de apoyo en los territorios.
- La dirección del MC no contó con recursos necesarios para cumplir con todas las funciones designadas.
- Los requisitos y exigencias en el acceso a financiamiento internacional fueron excesivos y retrasaron los proyectos. A lo que se sumó una alta competencia interinstitucional para acceder a financiamiento.
- El proceso de aprobación de proyectos en los ministerios con los que se articuló la APMT fue lento y hubo solapamiento de funciones con otras instituciones que desarrollan acciones de cambio climático.
- A pesar de los avances en los instrumentos normativos, parte de la legislación estuvo desactualizada (por ej. la Ley N.º 1.333), algo que fue un escollo para la institución.
- Se observó una ausencia de política climática en los niveles subnacionales y una baja priorización de proyectos de cambio climático por parte de las Entidades Territoriales Autónomas y del sector privado.
- Faltó incorporar el componente climático en los diversos proyectos del Estado.
- Hubo falencias en la construcción de capacidades para el personal de la APMT y una alta rotación de este.
- Faltaron recursos fijos para financiar de forma continua los proyectos (APMT, 2018; 2022b).

Estos inconvenientes también fueron observados en proyectos vinculados al sector forestal que se desarrollaron en el país. El proyecto GEF Amazonia fue ejemplo de esto y dejó entrever distintos aspectos relevantes vinculados a la APMT. Entre estos se encontró la falta de claridad y entendimiento de roles entre la APMT y otras instituciones relevantes para el tópico, el solapamiento de funciones, la falta de acuerdo entre las mismas, la falta y debilidad de la

coordinación, la alta rotación de funcionarios, la debilidad estructural de las divisiones gubernamentales, la baja coordinación de los proyectos desarrollados en el país con el MC a pesar de compartir metas y objetivos y, la imposibilidad de lograr los resultados esperados[216].

El proceso de entrevistas permitió asimismo confirmar muchas de estas falencias que imposibilitaron la correcta implementación del MC. Un ex funcionario del Servicio Nacional de Áreas Protegidas y referente de una ONG internacional que participó en la implementación de distintos proyectos, entre ellos ONU-REDD y GEF Amazonia, consideró que:

> "si bien la APMT se planificó como una entidad con muchísimo poder y atribuciones y como casi un mega ministerio, terminó como una autoridad que no tiene casi peso, que es una entidad más simbólica, que representa al país en los eventos y trata de hacer algo, pero sin mucho peso"[217]

En tanto, un referente gubernamental que trabajó en la APMT y en el MC sostuvo que, si bien tiene tantas o más atribuciones que el MMAyA nunca tuvo presupuesto, los salarios son bajos y no se implementó casi nada[218]. Algo en lo que también coincidió una negociadora del país[219].

Este derrotero tuvo su correlato en términos de resultados. A partir de lo cual el país fue incapaz de cumplir con las metas y objetivos trazados en la intersección bosques-clima. Algo observable tanto en los compromisos internacionales como en los instrumentos nacionales. De hecho, el documento de análisis de resultados del MMAyA del período 2016-2020 mostró que no se alcanzó ninguno de los objetivos de Gestión y Manejo Integral del Bosque. En términos de superficie bajo manejo integral las mismas alcanzaron aproximadamente un millón, cifra inferior a los más de tres millones esperados. El país tampoco pudo cumplir su meta de eliminar la deforestación ilegal a 2020 y la meta de reforestación y forestación solo fue cumplida en un 6% (MMAyA, 2021).

De acuerdo con la APMT, la Política Plurinacional de Cambio Climático no fue asumida por todos los sectores, muchos de los cuales "no evidenciaron acciones conjuntas a nivel nacional

[216] Puede accederse al Reporte de Medio Término del proyecto mediante el siguiente enlace <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/BOL/GEF%20Amazonia%20MTR%20final%20espa%C3%B1ol.pdf>.
[217] Entrevista sostenida por el autor a un referente de OING en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 12 de septiembre de 2022
[218] Entrevista sostenida por el autor a un ex director del MC en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.
[219] Entrevista sostenida por el autor a una negociadora ante la CMNUCC en la ciudad de La Paz, Bolivia, el día 15 de septiembre de 2022.

y subnacional, para la adaptación, resiliencia y mitigación a los efectos del Cambio Climático" (APMT, 2018:14). Las dificultades mencionadas y la imposibilidad de cumplir las metas a 2020 alejó al país de los objetivos de su primera NDC. En consecuencia, Bolivia disminuyó considerable la ambición de alguna de sus metas para la segunda NDC[220] del año 2022.

El análisis de la posición y el avance del país muestran que las discusiones sobre REDD+ dieron un viraje a partir de la llegada al poder del MAS y la redefinición de creencias e intereses, hacia una nueva postura que se caracterizó por la resistencia y el rechazo, luego de lo cual se avanzó con un mecanismo alternativo que fue reconocido internacionalmente. No obstante, a pesar de sus aportes en términos de posición internacional y de avanzar con instrumentos normativos y de política nacionales que cristalizaron en el plano doméstico, este viraje no correlacionó con una efectiva implementación del MC o de la APMT, así como tampoco pudo obtener incentivos suficientes en el marco de este, ni consolidar una estructura de gobernanza en la que se institucionalizara la participación de los actores clave. Esta situación supone un contraste con el caso de Brasil, actor que al igual que Bolivia fue protagonista de las discusiones internacionales sobre REDD+, pero pudo consolidar la implementación de este y el acceso a PPR a partir de una postura pragmática y un apoyo sostenido, sobre todo con la gestión de Lula da Silva.

[220] Entre las modificaciones de cara a su segunda NDC se destacan: el aplazamiento del objetivo de eliminación de la deforestación ilegal de 2020 a 2030; la modificación de los objetivos de reforestación de 4,5 millones a 1 millón de hectáreas y, la eliminación la meta de cobertura neta de bosques a 2030 de 54 millones de hectáreas.

Capítulo 5: Posición y avance de Brasil respecto al mecanismo REDD+ de la CMNUCC

El presente capítulo busca explicar la posición y avance de Brasil respecto al mecanismo REDD+ de la CMNUCC a partir del análisis de las tres variables independientes y la variable dependiente, así como sus respectivas dimensiones, propuestas en la introducción de la presente tesis en consonancia con la estructura de operacionalización presentada en el apartado 1.7.

Para ello inicialmente se realiza una breve descripción del caso, con aspectos generales que, si bien no forman parte de las variables analizadas, muestran elementos contextuales que necesitan ser mencionados para la comprensión de los apartados subsiguientes. Como parte del apartado 5.2 se introducen aspectos relativos a la gobernanza al presentarse el mapeo de los principales actores relevantes del país. Los apartados siguientes tienen por objetivo avanzar en torno a la variable de creencias a partir de la observación del cambio climático y los bosques en la agenda política brasilera y de los marcos normativos relevantes para el mecanismo. Posteriormente en los apartados 5.5 y 5.6 se profundiza en torno a los intereses a partir del rol de los bosques en la estructura económica-productiva y de la inserción de los incentivos en el marco de REDD+. El apartado 5.7, cierra la variable de gobernanza iniciada con el mapeo de actores clave del apartado 5.2 a partir de la presentación de las estructuras de gobernanza específicas para REDD+ construida por el país, así como de las instancias formales e informales de participación generadas, tanto para la toma de decisiones como para la participación de los actores.

Finalmente, los apartados 5.8 y 5.9 buscan relacionar las creencias, los intereses y, la gobernanza con el posicionamiento y avance de Brasil en REDD+. Para ello analizan la variable dependiente a partir de sus dos dimensiones, en un primer apartado que aborda la posición del país en las discusiones sobre REDD+ en el marco de la CMNUCC y en un segundo apartado que aborda al avance de Brasil en materia de REDD+.

5.1 El caso de Brasil

De acuerdo con datos provisionales del censo nacional Brasil posee aproximadamente 203 millones de habitantes, los cuales se reparten en 26 Estados y el Distrito Federal de Brasilia. El país vivió durante las últimas décadas un intenso proceso de crecimiento poblacional, la cual se cuadruplicó desde 1950. El Estado de San Pablo es el más poblado, con más de 44 millones de habitantes. En términos de superficie, sus 8.510.418 km2 lo convierten en el país más grande de América Latina y el quinto del mundo (IBGE, 2022). Su territorio está dividido en cinco regiones políticas administrativas: Norte, Noreste, Medio Oeste, Sur y Sudeste (MRI y MCTI, 2020).

Desde el punto de vista político es una República Federal y presidencialista compuesta por el Gobierno Federal, Estados, el Distrito Federal de Brasil y más de 5500 municipios. Al igual que en el caso argentino, cada Estado brasilero dicta su propia constitución y posee un gobernador. Su congreso es bicameral al poseer una cámara de diputados y una cámara de senadores.

Brasil forma parte del régimen ambiental y climático internacional y regional. Como parte de este se puede mencionar la firma y ratificación de la CDB, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, la CMNUCC y su AP. Brasil tuvo históricamente un papel destacado en la gobernanza internacional ambiental, tal como demuestra la organización en 1992 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro. A nivel regional, a diferencia de Bolivia y Argentina, no ratificó el Acuerdo de Escazú.

Para diciembre de 2019, cierre de nuestro recorte, Brasil había presentado a la CMNUCC su primera NDC de 2016, tres Informes Bienales de Actualización y tres comunicaciones nacionales. Asimismo, en los últimos años adicionó un cuarto Informe Bienal de Actualización (2020), una cuarta comunicación nacional (2020) y una actualización de su NDC (2022). Desde el primer Informe Bienal de Actualización de 2014 Brasil envió anexos técnicos de REDD+ junto con los mismos.

Los Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero de Brasil son elaborados bajo la coordinación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (de aquí en adelante MCTI) y se basan en una combinación de métricas y metodologías del IPCC de 1996, 2000, 2003 y

2006[221] [222]. A partir de esto, el país separa en su inventario al sector agrícola y al sector UTCUTS. Esta separación no es menor, ya de que de acuerdo con Schaldach, Göpel y Klingler (2017) durante la década de 1990 y principios de la década de 2000 la silvicultura y la agricultura fueron los principales emisores de GEIs en Brasil, contribuyendo con aproximadamente el 80% de las emisiones totales de CO2 equivalente.

De hecho, la matriz de emisiones de Brasil permite observar que el sector UTCUTS lideró históricamente las emisiones, situación de que se extendió al menos hasta 2008 cuando supusieron prácticamente la mitad de las emisiones del país. Esto es explicado fundamentalmente por la deforestación y degradación de bosques en los distintos biomas brasileros, fundamentalmente en la Amazonia. Esto es destacado, en tanto en años como 1995, 2003 o 2004 prácticamente cuadruplicó la totalidad de los otros sectores sumados. Las políticas y medidas de control de deforestación llevaron a una reducción muy considerable de su participación en las emisiones a partir de 2005. Por el contrario, los sectores de procesos industriales y residuos tuvieron una representación pequeña dentro del total de las emisiones, situación que se sostuvo hasta la actualidad. En tanto que el sector energía incrementó su peso a lo largo de los años llegando a suponer el 32.4% de las emisiones del país en el año 2016. Una situación similar es la del sector Agricultura, el cual incrementó su participación a lo largo del tiempo hasta situarse como el principal sector en nivel de emisiones, 33.6% en 2016. Si bien UTCUTS disminuyó progresivamente su participación (22.3% en 2016), conjuntamente con Agricultura explicaron más del 55% de las emisiones para 2016 (MRI y MCTI, 2020).

La meta de mitigación brasilera en la CMNUCC fue inicialmente ambiciosa y puede decirse que se mantuvo en esa senda. La Contribución Prevista Determinada Nacionalmente de 2015 y la NDC de 2020 comparten el objetivo de reducir el 37% para 2025 y el 43% a 2030[223], partiendo del año base 2005. La meta de mitigación del país es una meta incondicional que incluye a todos los sectores de la economía. Este porcentaje fue ampliado en la actualización

[221] En su cuarto Informe Bienal de Actualización el país explicó que las metodologías del IPCC en sectores como Agricultura y Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura no pueden ser fácilmente aplicadas debido a las características nacionales, a que dichas metodologías reflejan en mayor medida a los países con climas templados y, a la existencia de brechas de conocimiento (MRI y MCTI, 2020).

[222] En su NDC actualizada de 2022 el país mencionó que actualizará su Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero para las series históricas basándose en las Directrices del IPCC de 2006 o cualquier directriz posterior que las sustituya.

[223] Si bien la reducción del 43% a 2030 aparece en la Contribución Prevista Determinada Nacionalmente de 2015 lo hace solo a modo de referencia y no constituye una meta como tal. La misma fue luego añadida en su NDC de 2020.

del año 2022 donde se mantuvo la meta a 2025, se llevó la meta de 2030 al 50% y se incorporó el objetivo de neutralidad climática para 2050.

Brasil es un país que necesita desarrollar acciones de adaptación al cambio climático dado que al igual que el resto de la región se encuentra expuesto y es vulnerable a los riesgos climáticos. En el país se observaron fenómenos tales como el incremento de la temperatura en áreas costeras, el incremento en los días con lluvias intensas en ciertas regiones y, el incremento de la acidificación y temperatura de los océanos. Por su parte, entre los impactos futuros para el país se identificó la posible extinción de hábitats y especies, el reemplazo de bosques por sabanas y la vegetación de regiones semiáridas por desiertos, el incremento del estrés hídrico, el incremento de pestes y enfermedades vectoriales como dengue y malaria y, el incremento de los desplazados (MMA, 2016a). Asimismo, ciertos fenómenos se prevén más fuertes en Brasil que en el resto del mundo. El territorio brasileño experimentará un aumento de temperatura superior a la media, lo que conducirá al agravamiento de las sequías agrícolas y ecológicas y al aumento de la frecuencia de eventos climáticos extremos (República Federativa de Brasil, 2022). A partir de ello, Brasil tiene como objetivo general en su Plan Nacional de Adaptación:

> "promover la reducción y gestión del riesgo climático considerando los efectos del cambio climático, aprovechando al máximo las oportunidades emergentes, evitando pérdidas y daños, y construyendo instrumentos para preparar los sistemas naturales, humanos, productivos y de infraestructura para adaptarse al cambio climático" (MMA, 2016a:18)

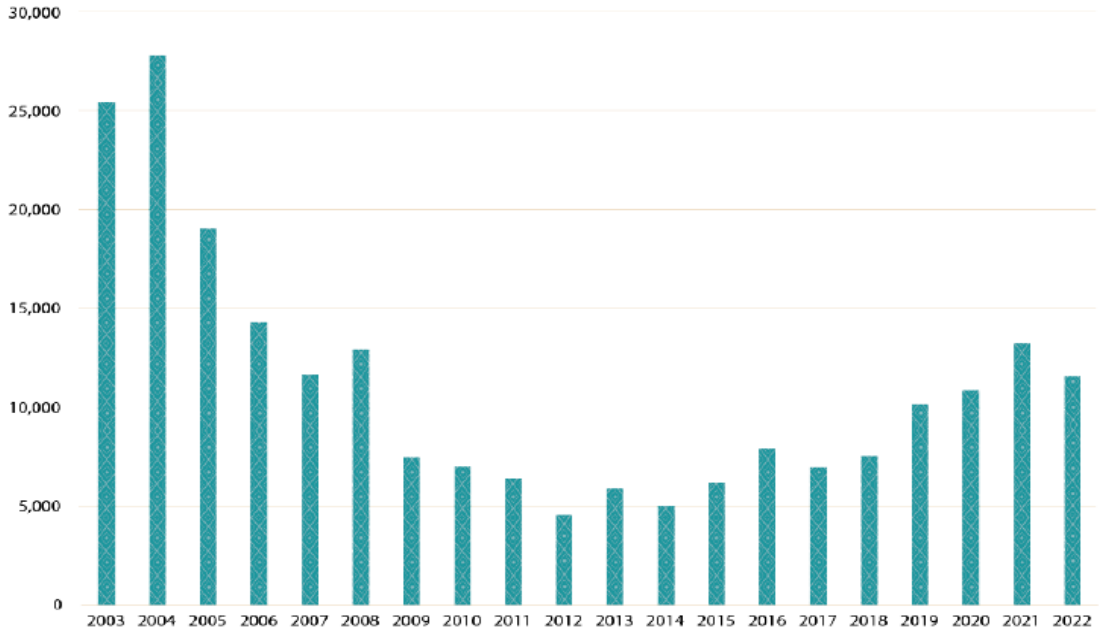
Desde el punto de vista geográfico y forestal, el país está dividido en seis biomas: Amazonia (49,5% de la superficie), Cerrado (23.3%), Bosque Atlántico (13%), Caatinga (10%), Pantanal (1.8%) y Pampa (2.3%) (MRI y MCTI, 2020). Brasil es una potencia forestal mundial y de hecho solo es superado por Rusia en superficie de bosques. Los mismos alcanzan aproximadamente 500 millones de hectáreas, un 59% de su territorio. De este número, aproximadamente 488 millones corresponde a bosques naturales, en tanto que el restante corresponde a plantaciones forestales. La mayor cantidad de bosque del país se encuentra en la Amazonia, con aproximadamente 334 millones, seguida por Cerrado (90 millones) y Caatinga (36 millones) (MAPA, 2019).

El bioma amazónico es clave dado que puede ser considerado, a partir de sus 4,2 millones de km2, la mayor reserva de biodiversidad del mundo. La Amazonia concentra la mayor parte del agua superficial del país. El 28,5% de la superficie del bioma se encuentra bajo unidades de

conservación federales o estaduales (MAPA, 2019). Su relevancia llevó a que las preocupaciones por parte de los actores nacionales y de la comunidad internacional sobre el estado de conservación sean una constante. Asimismo, dado su tamaño puede ser considerado el principal impulsor de las variaciones de la matriz de emisiones brasilera.

El Cerrado es el segundo bioma más importante del país. A partir de la multiplicidad de especies endémicas, su rol como naciente de muchas de las grandes cuencas del país (Araguaia, Tocantins, Xingu, Tapajós, Paraguai y São Francisco) y sus más de 90 millones de hectáreas de bosques (MAPA, 2019).

Figura 21: Deforestación anual en el Bioma Amazónico entre 2003 y 2022



Fuente: BNDES, 2022

Más allá de la relevancia de los biomas brasileros y de sus bosques, el país encabezó históricamente los rankings internacionales de deforestación. Según datos de FAO, desde la década del noventa fue el país con mayor pérdida de bosques del planeta. Durante dicho período perdió aproximadamente 92 millones de hectáreas. No obstante, a pesar de estos abrumadores números, Brasil mostró una mejora en la última década al pasar de una pérdida anual neta de 3.9 millones de hectáreas en el período 2000-2010 a 1.4 millones en el período 2010-2020. En términos porcentuales, las pérdidas netas de la última década equivalieron a un 0,30% de su

superficie forestal anual[224] (FAO, 2021). La Figura 21 ejemplifica la evolución de esta pérdida de bosques en el caso del bioma amazónico. A partir de la misma se observa una disminución en la pérdida de bosques en 2004, la cual alcanzó su nivel mínimo en 2012, año luego del cual comenzó nuevamente a incrementarse, pero sin alcanzar los niveles previos a 2007. Asimismo, es de destacar que esta tendencia tiene una fuerte correlación con la evolución de las emisiones de GEI observada previamente.

Finalmente, es necesario resaltar que para clasificar los bosques el Servicio Forestal Brasileño parte de las tipologías[225] del Sistema de Clasificación del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. En tanto que para la definición de bosque parte de FAO (MAPA, 2019).

[224] Este porcentaje es menor al de otros países como Argentina y Bolivia, los cuales se ubicaron en 0,56% y 0,43% respectivamente (FAO, 2021).

[225] Las mismas están dadas por "Bosque Ombrófilo Denso; Bosque Ombrófilo Abierto; Bosque Ombrófilo Mixto; Bosque Estacional Semideciduo; Bosque Estacional Deciduo; Campinarana (forestada y arborizada); Sabana (forestada y arborizada) – Cerradão y Campo- Cerrado; Sabana Estépica (forestada y arborizada) – Caatinga arbórea; Estepa (arborizada); Vegetación con influencia marina, fluviomarina fluvial y/o lacustre (arbóreas) – Restinga, Manglar, Palmeral; Vegetación remaneciente en contactos en que por lo menos una formación sea forestal; Vegetación secundaria en áreas forestales; Reforestación" (MAPA, 2019:24).

5.2 Actores clave para el mecanismo en el caso de Brasil

Al igual que Argentina y Bolivia, Brasil muestra una considerable diversidad de actores que se vincularon en el período de estudio con el mecanismo. Como parte de estos se cuentan aquellos del sector público y privado que operaron tanto a escala internacional, nacional, regional y/o subnacional.

Dentro del ámbito internacional encontramos algunos actores que se repiten del mapeo global presentado en el capítulo 1. Entre los mismos (Tabla 14) es posible mencionar a países donantes como Noruega y Alemania, este último sobre todo a partir del Banco de Desarrollo Alemán. Estos dos actores tuvieron un rol clave en el acceso a fondos para el mecanismo. Esta relevancia contrasta con el caso argentino, donde el financiamiento provino principalmente de OIG. Asimismo, si bien en Bolivia GIZ y la Agencia Danesa de Desarrollo Internacional tuvieron relevancia, los volúmenes de financiamiento fueron limitados en comparación al caso brasilero, donde los acuerdos bilaterales con Noruega y Alemania fueron clave. En contraste con estos actores, la participación de OIG fue menor o registró niveles de incidencia más limitados que en Argentina. En Brasil no se produjo una articulación con FCPF y ONU-REDD, posiblemente porque ya se contaba con capacidades construidas sobre las que cimentar el diseño e implementación del mecanismo. Por su parte, el BM se vinculó a partir del FVC y del financiamiento de PPR.

Tabla 14: Tipo de actor clave, actor clave, área de influencia, área de interés principal, continuidad e incidencia de la participación en el mecanismo REDD+ en Brasil[226]

Tipo de actor y actor		Área de influencia	Área de Interés	Continuidad de la participación	Incidencia de la participación
OING	Conservation International	Internac.			
	The Nature Conservancy	Internac.			
	Fondo Mundial para la Naturaleza	Internac.			
	Ministerio de Relaciones Exteriores	Nacional			

[226] La identificación del tipo de actor clave, actor clave, área de influencia, área de interés, continuidad e incidencia de la participación en el mecanismo REDD+ en Brasil se realizó a partir del proceso de entrevistas y el análisis de la legislación, los instrumentos de política del país, la participación en talleres, en actividades y, la lista de delegados del país en la CMNUCC.

Guber. Nac.	MMA	Nacional			
	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento	Nacional			
	MCTI	Nacional			
	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social	Nacional			
	FA	Nacional			
	Instituto Brasileño del Medio ambiente y de los Recursos Naturales Renovables	Nacional			
	Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria	Nacional			
	Fundación Nacional del Indio	Nacional			
	Servicio Forestal Brasilero	Nacional			
	INPE	Nacional			
Actor de Coop. Intern.	Noruega	Internac.			
	Alemania (GIZ - Kfw)	Internac.			
	Fondo Verde para el Clima (FVC)	Internac.			
ONG y Sector indígena	Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil	Nacional			
	Instituto de Investigación Ambiental del Amazonas	Nacional			
	Instituto Centro da Vida	Nacional			
	Instituto de Conservación y Desarrollo Sostenible del Amazonas	Nacional			
	Conselho Nacional das Populações Extrativistas	Nacional			
	Observatorio Do Clima	Nacional			
	Instituto Socio-ambiental (ISA)	Nacional			
	Carta do Belem	Nacional			

		Ambiental		Bancos o fondos Bi/multilaterales	Académico o científico

Código de iconos		Productivo		Asistencia y soporte		Indígena

Fuente: Elaboración propia

Dentro de los actores públicos nacionales se destacó sobre todo la incidencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Medio Ambiente (de aquí en adelante MMA) que participaron activamente y lideraron la posición nacional y el avance en las distintas fases del mecanismo. El MCTI y el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales del Brasil también ocuparon un lugar destacado en el vínculo con REDD+, observable particularmente en los aspectos técnicos del mecanismo como la construcción de los NREF y los SNMB. Por su parte, actores financieros como el Fondo Amazónico (de aquí en adelante FA) y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil ocuparon un rol clave para el funcionamiento y la captación de recursos.

Como otros actores públicos relevantes, pero con un nivel menor de participación, se observó a la Fundación Nacional del Indio, al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, a la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria, al Servicio Forestal Brasilero y al Instituto Brasileño del Medio ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. La menor presencia del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento en el caso de Brasil contrasta asimismo con el caso de Argentina, donde el MAGyP tuvo un rol de mayor relevancia.

Particularmente en el caso brasilero se observó el interés de multiplicidad de Organizaciones de la Sociedad Civil. Dichos actores participaron en diversas actividades vinculadas al mecanismo e incidieron en el mismo mediante su accionar. Como parte de estas se destacaron ONG como el Observatorio do Clima, el Instituto Centro da Vida, Carta do Belem y el Instituto de Investigación Ambiental del Amazonas. También se encontraron actores referentes de comunidades y del sector indígena, como la Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil y el Conselho Nacional das Populações Extrativistas. Estos actores participaron a partir de la realización de propuestas (salvaguardas sociales y ambientales, por ejemplo) o mediante la Comisión Nacional para REDD+ (de aquí en adelante CONAREDD+) y sus cámaras temáticas. Adicionalmente, actores como el Instituto de Investigación Ambiental del Amazonas realizaron propuestas vinculadas a los PPR y la reducción de la deforestación previo al comienzo de las discusiones sobre REDD+ en la Convención y, fueron algunas de las ONG que recibieron mayor financiamiento del FA. Asimismo, se puede mencionar la participación del Grupo

Naturaleza, Sociedad y Conservación, el Instituto Centro da Vida, la Fundação Amazônia Sustentável y, el Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, entre otras[227]. La participación de la sociedad civil en el caso brasilero encuentra un contraste con el caso de Bolivia, país donde la misma fue inferior y se observó principalmente vinculada al sector indígena y organizaciones sindicales. En el caso de Argentina, si bien las ONG tuvieron una participación relevante, su número fue más limitado que en Brasil. Por su parte, las OING estuvieron menos presentes que sus contrapartes nacionales. Entre las mismas se puede mencionar a The Nature Conservancy, el Fondo Mundial para la Naturaleza y Conservation International.

Entre los actores subnacionales destacados se pueden mencionar a Estados como Mato Groso, Acre, Pará y Amazonas, entre otros, los cuales participaron de la CONAREDD+ y sus cámaras consultivas, sobre todo la de Pacto Federativo. En tanto que a nivel municipal se puede mencionar la participación, por ejemplo, del municipio de Porto Velho.

Finalmente, si bien con una presencia limitada, algunas universidades participaron del proceso a partir de la CONAREDD+ y obtuvieron fondos del FA. Entre las mismas se pueden mencionar a la Universidad Federal de Goiás y la Universidad de Brasilia.

Si bien el proceso de participación y las estructuras de gobernanza en Brasil estuvieron conducidos por actores estatales, es el caso de estudio donde se observó un mayor equilibrio entre la diversidad de actores participantes en términos de tipos, roles desempeñados en el proceso y reparto de beneficios. Asimismo, no es menor el hecho de que, como se verá en el apartado 5.7 el país institucionalizó un espacio de participación específico para el mecanismo que contrastó con lo observado en Argentina y Bolivia. El proceso de Brasil es el que más se aproximó a lo que autores como Peral (2005b) entienden por gobernanza. Es decir, la superación de la exclusividad de instituciones y actores estatales, el reconocimiento de la pluralidad de actores con capacidad y, la interdependencia en las decisiones y responsabilidades colectivas. No obstante, como se observará, esto no estuvo exento de variaciones a partir de cambios en la agenda política y la estructura económica productiva que llevaron a una reducción de la participación de actores como las ONG durante la gestión de Bolsonaro.

[227] Otras organizaciones de la sociedad civil que participaron en el mecanismo son la Articuladora de Pueblos Indígenas del Nordeste de Minas Gerais y Espíritu Santo, el Movimiento das Catadoras de Mangraba, la Coordinación Nacional de Articulación de las Comunidades Negras Rurales Quilombolas, la Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, la Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira y, Biofílica.

5.3 El cambio climático y los bosques en la agenda política

Puede decirse que el cambio climático en la agenda política brasilera tuvo un momento álgido al comienzo del período de estudio y un deterioro continuo a partir de ello. La mayoría de los autores coinciden en que el tópico vivió su momento de auge durante las administraciones de Lula da Silva (2003-2011), sobre todo la segunda. Luego de lo cual su relevancia fue decreciente durante las gestiones de Dilma Rousseff (2011-2016) y Michel Temer (2016-2019) para, finalmente, terminar de deteriorarse durante la administración de Jair Bolsonaro (2019-2023), caracterizada por sus posiciones negacionistas (Franchini, Mauad y Viola, 2020).

Las creencias sobre principios jugaron en el caso de Brasil un papel relevante. Entre los mismos se pueden mencionar el principio de CBDR, el principio de contaminador pagador, el principio de soberanía de los recursos naturales y el principio de integridad territorial. Estos principios llevaron a que históricamente ostente un papel relevante como promotor de una postura defensiva dentro de los países en desarrollo (Carvalho, 2012; Viola, 1997, 2004; Viola y Franchini, 2013). De hecho, históricamente Brasil se opuso a la inclusión de los proyectos forestales en la CMNUCC por considerarlos un riesgo para las CBDR al trasladar la carga de las responsabilidades de los países desarrollados a los países en desarrollo (Carvalho, 2012).

De acuerdo con lo sostenido por un negociador, la discusión sobre bosques en la Convención siempre fue vista con resistencia, no solo por el principio de soberanía, sino por la integridad ambiental y por el hecho de que se consideró que hablar de bosques era una manera de desviar la atención desde los países desarrollados a los países en desarrollo y de evitar hablar de mitigación en otros sectores, como energía[228]. El principio de integridad ambiental fue asimismo uno de los frenos para discutir aspectos relativos al componente de mercado de REDD+ [229] [230]. Estas observaciones son relevantes, en tanto permiten observar el rol de los principios como instrumento para discernir lo correcto o lo justo y, para trasladar doctrinas en "guías para la acción humana" (Goldstein y Keohane, 1993).

Más allá de que estos principios constituyeron el núcleo de la posición brasilera, el avance de las discusiones sobre REDD+ se insertó en un proceso de adopción de una postura pragmática y una matización de las creencias sobre principios. Sobre todo, de las interpretaciones más duras

[228] Entrevista presencial sostenida por el autor a un negociador el día 28 de julio de 2023.
[229] Entrevista online sostenida por el autor a una negociadora el día 20 de julio de 2023.
[230] Entrevista presencial sostenida por el autor a un negociador el día 28 de julio de 2023.

de las CBDR y del principio de soberanía. Cambio que como sostuvimos en el primer capítulo de esta tesis tiene un impacto profundo en la acción política. Esta situación le permitió asumir mayores compromisos en materia de mitigación y convertir a los bosques y particularmente a la Amazonia en el pilar de su acción climática. Dichas interpretaciones y principios tuvieron una fuerte correlación con los cambios en las administraciones nacionales y se articularon con creencias causales a partir de los distintos consensos entre las elites, observable en un primer momento en la fortaleza del MMA y la articulación con diversos actores del sector público y ONG nacionales y, sobre el final del período en el nuevo consenso entre el sector político y el sector agroindustrial.

Durante la administración de Lula, sobre todo la segunda, se vivió un auge del tópico que fue de la mano de un rol más activo de la figura del presidente y del MMA (Carvalho, 2012). En esta etapa el país comenzó a convertirse en un modelo de exportación para otros países en desarrollo, sobre todo de experiencias innovadoras en el tópico climático y forestal (Barros Platiau, 2010). En el proceso de entrevistas un académico especializado en cambio climático sostuvo que el control de la deforestación en la Amazonia, sobre todo a partir de 2005, le dio margen a Lula para establecer una política de cambio climático doméstica e internacional. Dicha política se construyó a partir del éxito en materia de mitigación en la Amazonia[231]. Asimismo, un negociador identificó que estos éxitos se construyeron a partir del accionar de Marina Silva como ministra del MMA entre 2003 y 2008 y, a la elaboración del Plan de Acción para la Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonía (de aquí en adelante PPCDAm), el cual tuvo una gran efectividad hasta 2012[232]. Adicionalmente, el mencionado académico especializado en cambio climático manifestó que fue a partir de este momento que comenzó a construirse un discurso de Brasil como líder global y con Lula como el gran referente de todo ese proceso. Esto llevó a la segunda gestión de Lula a un avance fuerte de la política climática a nivel doméstico y externo en distintos aspectos, como el control de emisiones. No obstante, dicho entrevistado sostuvo que la política de cambio climático de Lula fue básicamente control de deforestación y no una política de bajo carbono general, el núcleo fue la cuestión forestal y particularmente amazónica, alrededor de lo cual se fue construyendo la política climática[233].

[231] Entrevista online sostenida por el autor a un académico especializado en cambio climático el día 11 de julio de 2023.
[232] Entrevista presencial sostenida por el autor a un negociador el día 28 de julio de 2023.
[233] Entrevista online sostenida por el autor a un académico especializado en cambio climático el día 11 de julio de 2023.

El rol de Marina Silva no solo fue clave como ministra, sino también como opositora al gobierno. De hecho, los años 2009 y 2010 son identificados como aquellos donde el tópico se mantuvo más álgido en la agenda política, fenómeno que Viola y Franchini (2013) atribuyen a la candidatura de Marina Silva a la presidencia de Brasil, lo que llevó a Dilma Rousseff a realizar propuestas en materia ambiental.

Los años 2009 y 2010 convirtieron al país en un referente internacional en materia climática[234]. No obstante, más allá de ello y de la incorporación del tópico en las propuestas de Dilma, Franchini, Mauad y Viola (2020) observaron que la agenda climática estuvo prácticamente fuera de su primera gestión. Identificaron que las apariciones del tópico se dieron vinculadas principalmente a Río+20 y al AP y, que, de hecho, en Río+20 su gestión intentó excluir la cuestión climática. Dilma adoptó una postura centrada en el crecimiento económico y el control del déficit fiscal que desplazó las cuestiones ambientales y la política climática a un lugar secundario y se materializó entre otros aspectos en la reducción de presupuesto para el MMA y, un deterioro de la estructura burocrática y del control de la deforestación en la Amazonia como "joya de la corona de la política climática de Brasil"[235]. En su gestión comenzó el abandono del control de la deforestación y bajó la implementación de la ley[236].

Franchini, Mauad y Viola (2020) sostienen que el cambio climático perdió fuerza, las campañas de 2014 y 2018 hicieron poca referencia al tópico y con Bolsonaro todo empeoró. Fue uno de los pocos presidentes negacionistas del cambio climático en el mundo y se opuso a que el país sea sede de la COP25. Tanto el canciller como el ministro de ambiente compartieron el negacionismo y escepticismo climático. Un informante clave sostuvo que la posición de resistencia de Bolsonaro al tópico cristalizó en hostilidad frente a actores domésticos e internacionales como ONGs, ONU, gobiernos extranjeros, donantes y todos aquellos con intereses sobre la Amazonia. Estos actores y sus intenciones fueron interpretados por Bolsonaro, desde una postura nacionalista, como una amenaza a la soberanía[237]. Asimismo, la

[234] Entrevista online sostenida por el autor a una académica que participó de la CONAREDD+ el día 3 de agosto de 2023.
[235] Entrevista online sostenida por el autor a un académico especializado en cambio climático el día 11 de julio de 2023.
[236] Entrevista online sostenida por el autor a un académico de la Universidad de Brasilia el día 27 de julio de 2023.
[237] Entrevista online sostenida por el autor a un académico especializado en cambio climático el día 11 de julio de 2023.

postura de Bolsonaro supuso la reducción del presupuesto, la eliminación de la palabra clima del ministerio y el desplazamiento de las agendas que trabajaban esta intersección[238].

En la gestión de Bolsonaro la postura matizada respecto a CBDR perdió fuerza y se dio un retorno a las interpretaciones más radicales de la soberanía. En este retorno a posiciones más duras la acción climática y forestal apareció como enemiga de la soberanía y como un escolló para el agronegocio y el progreso (Rincon, 2018). De hecho, en su discurso ante la AG en 2019 Bolsonaro expresó que era una falacia afirmar que la Amazonia era un bien común y pulmón del planeta, consideraciones que ocultaban intereses colonialistas que buscaban poner en tela de juicio la soberanía del país sobre la región (Bolsonaro J, 2019).

La estructura burocrática ambiental y climática brasilera es otro aspecto de relevancia para observar el lugar que ocupó el tópico en la agenda política. Esto puede ser vislumbrado a partir de su evolución y variaciones, así como sus características. A modo general puede decirse que la estructura ambiental del país posee una estabilidad mayor que la de casos como el argentino y, de hecho, tiene jerarquía ministerial desde el año 1992. Situación que se mantuvo durante todo el periodo de estudio[239].

En cuanto a la estructura específicamente climática, se pueden destacar el Comité Interministerial de Cambio Climático, la Comisión Interministerial sobre Cambio Climático Global y el Foro Brasilero de Cambio Climático. En tanto que los dos primeros tuvieron un rol de relevancia para la transversalización de la política climática, el segundo es importante por la participación de la sociedad civil.

El Comité Interministerial de Cambio Climático fue creado en 2007 mediante el decreto 6.263/2007[240] bajo coordinación de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia para desarrollar el Plan Nacional de Cambio Climático y la Política Nacional de Cambio Climático. El Comité contiene al Grupo Ejecutivo de Cambio Climático que fue responsable de la elaboración, implementación y seguimiento del Plan Nacional de Cambio Climático, coordinado por el MMA (MCTI, 2016). El Comité estaba originalmente compuesto por 17 órganos federales y

[238] Entrevista online sostenida por el autor a una académica que participó de la CONAREDD+ el día 3 de agosto de 2023.
[239] En el año 2023 a partir de la llegada de Lula nuevamente al poder su nombre fue modificado a Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático.
[240] Su decreto de creación fue revocado por el decreto 10.223 del año 2020 durante el gobierno de Bolsonaro que creó mediante el decreto 10.845 de 2021 el Comité Interministerial de Cambio Climático y Crecimiento Verde. Este último fue revocado en 2023 por el gobierno de Lula mediante el decreto 11.550 de 2023 que restableció el Comité Interministerial de Cambio Climático.

por el Foro Brasilero de Cambio Climático. El Comité es el principal espacio institucional en materia de competencias climáticas del país y es un instrumento clave para articular los esfuerzos nacionales con las acciones derivadas de la CMNUCC. Tiene como finalidad acompañar la implementación de las acciones y políticas públicas del Gobierno Federal relacionadas con la Política Nacional de Cambio Climático (de aquí en adelante PNMC). Como parte de ello existe la obligación legal de compatibilizar las políticas, planes y programas del gobierno federal con los lineamientos y recomendaciones del Comité. Entre sus competencias específicas se encuentra la articulación y definición de líneas de acción vinculadas a la Ley de PNMC; la definición de directrices para la acción del gobierno, incluida la acción en el marco de la CMNUCC y sus instrumentos; la orientación del desarrollo de políticas para el gobierno federal y sus órganos y entidades vinculadas a la mitigación y adaptación y; la deliberación sobre las estrategias del país para la elaboración, implementación, financiamiento, seguimiento, evaluación y actualización de políticas, planes y acciones relacionadas con el cambio climático, incluyendo las NDC (Decreto 11.550, 2023, art2).

Por su parte, la Comisión Interministerial sobre Cambio Climático Global fue creada por el decreto 8.200 de 1999[241] para articular acciones gubernamentales derivadas de la CMNUCC y sus instrumentos de implementación. Entre sus atribuciones se puede mencionar la emisión de opinión sobre instrumentos y normas, el brindar apoyo a la posición brasilera en la CMNUCC, la definición de criterios para los proyectos del MDL, la evaluación de los dictámenes para estos proyectos y, la coordinación con entidades de la sociedad civil para promover acciones vinculadas a la implementación de los compromisos en la CMNUCC. Su funcionamiento se encontró muy vinculado a la participación del país en el PK y el MDL.

Por su parte, el Foro Brasilero de Cambio Climático es dirigido por la presidencia y fue creado inicialmente por el decreto 3.515 del año 2000 con el objetivo de concientizar y movilizar a la sociedad civil para las discusiones y toma de decisiones sobre cambio climático. Tiene como miembros a ministerios, empresas estatales, bancos, representantes del sector empresarial, ONG y sector académico. Se estableció que el Foro Brasilero de Cambio Climático debe mantener contacto permanente con las otras instancias encargadas de la PNMC y que se reunirá como mínimo una vez al año. El Foro Brasilero de Cambio Climático funciona mediante distintas cámaras temáticas entre las que se encuentra la de Bosques, Biodiversidad, Agricultura y Ganadería (Decreto 9.082, 2017).

[241] Su decreto de creación fue revocado por el decreto 10.223 del año 2020 durante el gobierno de Bolsonaro.

Respecto a los instrumentos de política, es necesario resaltar que Brasil elaboró distintas estrategias y planes directa e indirectamente vinculados a REDD+. Si bien el más relevante a los fines de este trabajo es la EN se pueden mencionar, entre otros[242]: el Plan Nacional de Cambio Climático, el PPCDAm, el Plan de Acción para la Prevención y Control de la Deforestación y los Incendios Forestales en el Cerrado (de aquí en adelante PPCerrado), el Programa de Áreas Protegidas de la Amazonia, el Plan ABC y, el Plan Nacional de Adaptación.

En el Plan Nacional de Cambio Climático del año 2008 la mitigación ocupó un lugar de relevancia y se encuentra agrupada en tres ejes, uno de ellos bosques, biomas y agricultura. El Plan tuvo entre sus objetivos aumentar la participación de biocombustibles en la matriz de transporte nacional; reducir la deforestación en todos los biomas hasta eliminar la deforestación ilegal y; eliminar la pérdida neta de cobertura forestal para 2015. El Plan incluyó una evolución proyectada de las tasas de deforestación futuras de la Amazonia. Dichas tasas no fueron alcanzadas, sobre todo a partir del aumento de la deforestación desde 2012. El Plan buscó generar sinergias con otros instrumentos del país, entre los que se puede mencionar el PPCDAm y el Programa de Áreas Protegidas de la Amazonia. Adicionalmente contiene medidas vinculadas a la sustentabilidad agropecuaria, la producción sustentable y el desarrollo de nuevas prácticas agrícolas. Con respecto a sumideros de carbono incluyó de forma específica referencias al Catastro Nacional de Bosques Públicos[243] y la necesidad de realizar un inventario forestal nacional[244].

El PPCDAm y el PPCerrado son los planes de los dos principales biomas del país y fueron identificados por la PNMC como instrumentos centrales para su implementación. Asimismo, son los principales instrumentos para operativizar la EN REDD+ del país. El PPCDAm es el plan del Bioma Amazónico y comenzó a implementarse en el año 2004. Desde dicho año el

[242] Como otros elementos relevantes para la intersección entre bosques y cambio climático se encontró el Plan para el Control Ilegal de la deforestación y Recuperación de la Vegetación Nativa, el Plan de Reducción de Emisiones para la Industria del Acero al Carbón y la Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de Tierras Indígenas.

[243] El Catastro es una herramienta del Servicio Forestal Brasilero en cumplimiento de la Ley de Bosques Públicos para identificar los bosques a ser protegidos, conservados o manejados. Brinda mapas, imágenes, y datos para la gestión forestal. Está compuesto por el Catastro General de Bosques Públicos de la Unión y el Catastro de Bosques Públicos de los Estados y Municipios. Incluye los bosques ubicados en tierras indígenas, unidades de conservación públicas, inmuebles rurales o urbanos, entre otros. Los bosques del Catastro alcanzaban en 2018 aproximadamente 310 millones de hectáreas, un 37% del territorio del país (MAPA, 2019).

[244] El IFN busca generar información sobre los bosques del país para conocer la composición de los bosques, el carbono almacenado en los mismos y, las variaciones a lo largo del tiempo, entre otros aspectos. Es coordinado por el Servicio Forestal Brasilero y desarrollado juntamente con actores de distintas escalas, entre ellos municipales (República Federativa de Brasil, 2008; MAPA, 2019).

PPCDAm tuvo 5 fases[245]. Sus ejes de acción y objetivos se fueron modificando a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en el caso de la tercera fase se establecieron como ejes de trabajo la tenencia de tierra y planificación territorial, el monitoreo y control ambiental y, la promoción de actividades productivas sostenibles.

El PPCDAm fue desarrollado y coordinado por el Grupo de Trabajo Interministerial Permanente creado por decreto en 2003. Dicho Grupo está compuesto por 17 ministerios y es coordinado por el MMA. El objetivo general del PPCDAm es:

> "promover la reducción de las tasas de deforestación en la Amazonia brasileña, a través de un conjunto de acciones integradas de planificación, seguimiento y control territorial, promoción de actividades productivas sostenibles e infraestructura, involucrando alianzas entre agencias federales, gobiernos estaduales, alcaldías y entidades de la sociedad civil y el sector privado" (República Federativa de Brasil, 2003:19).

A partir del PPCDAm los distintos Estados de la Amazonia Legal desarrollaron planes estaduales que incluyen aspectos como la tenencia de la tierra, la gobernanza forestal, las dinámicas e impulsores de la deforestación y la situación de los actores locales. Dichos planes son un requisito para acceder al financiamiento del FA (MMA, 2016b).

En el caso del Cerrado, la primera versión del PPCerrado comenzó en 2010 y tuvo hasta el momento 3 fases[246]. Tiene como objetivo general:

> "promover la reducción continua de la tasa de deforestación y degradación forestal, así como la incidencia de incendios forestales en el bioma Cerrado, a través de la articulación de acciones y alianzas entre la Unión, los estados, los municipios y la sociedad civil organizada, el sector empresarial y academia" (República Federativa de Brasil, 2010:108).

La tercera fase del PPCerrado y cuarta fase del PPCDAm compartieron ejes y objetivos. Entre los ejes se puede mencionar el ordenamiento territorial; el monitoreo y control; el fomento de actividades productivas sostenibles y; los instrumentos económicos y normativos. Entre los objetivos se encontró promover la regularización de tierras y el ordenamiento territorial

[245] Las cinco fases fueron: 2004-2008, 2009-2011, 2012-2015, 2016-2022 y, 2023-2027. La mayor extensión de la cuarta fase se debió a la parálisis ocasionada por Bolsonaro. Para más información sobre su parálisis y la nueva fase en la nueva gestión de Lula da Silva se recomienda acceder a <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/prevencao-e-controle-do-desmatamento/amazonia-ppcdam-1>.

[246] Las tres fases fueron: 2010-2014, 2014-2015, 2016-2022.

fortaleciendo las áreas protegidas; promover la rendición de cuentas por delitos e infracciones ambientales; prevenir y combatir la ocurrencia de incendios forestales; mejorar y fortalecer el monitoreo forestal; promover la gestión sostenible; promover la sostenibilidad de los sistemas de producción agrícola e; implementar instrumentos normativos y económicos para controlar la deforestación ilegal (República Federativa de Brasil, 2016).

El alineamiento de ambos planes implicó la planificación de una estructura de gobernanza común (Figura Anexo 4). La misma se articula en base al Grupo de Trabajo Interministerial Permanente que ejerce la coordinación, la esfera ejecutiva donde se destacan las cámaras temáticas y el MMA y, la esfera de articulación con los Estados subnacionales, municipios, sociedad civil y sector productivo (República Federativa de Brasil, 2016). Como parte del nuevo plan se resaltó la relevancia de articular con la NDC y la ENREDD+, así como el rol del FA para la implementación del PPCDAm. Asimismo, se destacó que el PPCDAm y PPCerrado son los principales instrumentos nacionales para integrar y articular iniciativas REDD+ (República Federativa de Brasil, 2016). La aproximación que coloca al PPCDAm y el PPCerrado como los instrumentos claves de REDD+ es observable en los distintos documentos del país y fue asimismo resaltado por una académica especializada en el mecanismo[247].

Los planes permiten vislumbrar la evolución del cambio climático en la agenda del país. La primera versión del PPCDAm no incluyó menciones destacadas a la intersección entre bosques y clima al no mencionar a las emisiones forestales, la mitigación, la adaptación o la vinculación entre el control de la deforestación en la Amazonia con las acciones de la CMNUCC. Su segunda versión de 2009 comenzó a incluir mayor detalle sobre la articulación con el Plan Nacional de Cambio Climático y se incluyeron referencias a los objetivos de mitigación forestal, las propuestas brasileras en la CMNUCC, los PPR y el FA. La tercera versión mostró una profundización de esta intersección y a la mitigación y los PPR como un componente central del PPCDAm al incluir un capítulo sobre la vinculación del PPCDAm con la PNMC y otro sobre el FA. Como parte de ello se destacó la integración del PPCDAm como instrumento de la ley de cambio climático, la articulación con otros planes sectoriales de cambio climático, la relevancia del Fondo Nacional de Cambio Climático, el rol del FA, la importancia de REDD+ para vehiculizar PPR y, la articulación y el rol del PPCDAm en la futura Estrategia Nacional REDD+ del país. Estas menciones a REDD+ y la EN no aparecen en el caso del PPCerrado, donde el mecanismo no fue mencionado en sus dos primeras versiones. Otro elemento que se

[247] Entrevista online sostenida por el autor una académica que se especializó en el mecanismo el día 6 de julio de 2023.

destacó de este análisis es el hecho de que en ambos planes no hay menciones significativas a la adaptación climática.

El Programa de Áreas Protegidas de la Amazonia es otro instrumento de planificación política relevante. Fue lanzado en 2002 y entre sus objetivos se encontró apoyar la creación y consolidación de unidades de conservación federales y estaduales de protección integral y sustentable; colaborar con el mantenimiento de estas unidades; proponer mecanismos de apoyo financiero para las unidades de conservación y; promover la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible de manera descentralizada y participativa (Decreto 8.505/2015, art 1). El programa se encuentra bajo el MMA y es gestionado por el Fondo Brasilero de Biodiversidad a partir de recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el BM, el Banco de Desarrollo del Estado de la República Federal de Alemania y el Fondo Mundial para la Naturaleza. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social y el FA son otros actores relevantes del programa. Es considerado el programa de conservación de bosques tropicales más grande del mundo (República Federativa de Brasil, 2016). Actualmente se encuentra en su tercera fase y tiene como meta la consolidación de 60 millones de hectáreas conservadas en el bioma amazónico[248]. Para 2016 el programa había apoyado a más de 100 Unidades de Conservación en todo el país, cubriendo aproximadamente 58 millones de hectáreas (República Federativa de Brasil, 2016). El Programa de Áreas Protegidas de la Amazonia es considerado un instrumento relevante para el cumplimiento de los compromisos climáticos, la conservación de la biodiversidad y el mecanismo REDD+ (MMA, 2016b). El programa fue sumamente relevante para que Brasil pudiera mostrar éxitos en el proceso inicial de discusiones sobre REDD+, en tanto de acuerdo con Soares-Filho (et al., 2010) la expansión de las unidades de conservación en la Amazonia fue responsable del 37% de la reducción total de la deforestación en la región en el período 2004 y 2006.

El ABC y el Plan Nacional de Adaptación son los últimos instrumentos resaltados. ABC es el plan del sector agrícola, lanzado en 2010 y coordinado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento con el objetivo de expandir el área bajo sistemas de producción agrícola sostenible para asegurar la reducción de emisiones del sector. El plan ABC involucró distintas medidas relevantes para los bosques, entre las que se puede mencionar la promoción de sistemas integrados de cultivo, ganadería y bosques y otras modalidades de sistemas agroforestales y la promoción de la expansión de plantaciones forestales (MRI y MCTI, 2020).

[248] Para más información se recomienda consultar la resolución N° 187/2014 del MMA, accesible a partir del siguiente enlace <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/PT0187-220514.pdf>.

De acuerdo con el sitio oficial del MMA, para 2020 la medida vinculada a la promoción de sistemas integrados se había sobrecumplido, en tanto que de tres millones de hectáreas de plantaciones forestales proyectadas se concretaron 1.8 millones[249]. Por su parte, dentro del Plan Nacional de Adaptación del año 2016 podemos destacar prácticas de adaptación utilizadas por las comunidades indígenas en sistemas agroforestales, la necesidad de reforzar las medidas para proteger a las poblaciones forestales de los efectos del cambio climático y la relevancia de la ganadería en bosque.

La agenda política climática en la que se insertó el mecanismo se caracterizó por una alta relevancia del tópico, sobre todo durante la gestión Lula, que fue cayendo progresivamente en la agenda hacia posiciones negacionistas en la gestión Bolsonaro. Esto se produjo en un marco de matización de creencias sobre principios como CBDR y soberanía. Asimismo, se observaron cambios en las creencias causales a partir de la articulación entre el gobierno y los distintos actores y elites, lo que en un primer momento favoreció a la gobernanza ambiental y luego operó contra la misma. Por su parte, la estructura burocrática brasilera tuvo un mayor nivel de estabilidad, lo que contrasta con casos como el argentino, a la vez que contó con espacios de transversalización de política durante gran parte del período. Finalmente, se puede destacar que en términos de instrumentos de planificación política REDD+ se encontró en el país con el PPCDAm, en desarrollo desde 2004 con buenos resultados, y con el PPCerrado desde 2010.

[249] Conozca más sobre el plan ABC y sus resultados accediendo a <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/agricultura-de-baixa-emissao-de-carbono/plano-abc/acoes-do-plano>.

5.4 Marcos normativos relevantes para el mecanismo

El marco ambiental de Brasil es robusto y en su seno se construyeron diversas normas vinculadas directa e indirectamente a los bosques y al cambio climático. Esta robustez es algo que fue resaltado en el proceso de entrevistas, donde no obstante se diferenció la fortaleza del marco normativo de las debilidades en su implementación[250] [251] [252] [253]. Su marco normativo se encontró articulado con las variaciones en los marcos de creencias observados en la agenda política brasilera. Esto es vislumbrable en el hecho de que los dos instrumentos claves en la intersección trabajada, la Ley N.º 12.187 y la Ley N.º 12.651, se construyeron en el período de auge de la temática en la agenda política y a la luz del éxito de instrumentos de planificación como el PPCDAm.

La Ley N.º 12.187 de 2009 estableció la PNMC. La misma colocó a Brasil entre los primeros países del mundo, primero en América Latina, que institucionalizó el clima en su marco jurídico mediante una ley específica (Viola y Franchini, 2013; Franchini, Mauad y Viola, 2020). La ley formalizó los compromisos voluntarios de mitigación asumidos de cara a la COP15 de Copenhague (MRI y MCTI, 2020). Si bien ambicioso en sus objetivos forestales, el proyectó contó con algunos vetos de Lula en aspectos como las energías renovables y el abandono de los combustibles fósiles (Viola y Franchini, 2013).

La ley de PNMC incorporó los principios de prevención, precaución, participación ciudadana, sostenibilidad, crecimiento económico, equidad, eliminación de la pobreza y CBDR. Asimismo, estableció como objetivos compatibilizar el desarrollo económico y social con la protección del sistema climático; reducir las emisiones; fortalecer los sumideros; implementar medidas para promover la adaptación al cambio climático; preservar, conservar y recuperar los recursos ambientales; consolidar la ampliación de áreas legalmente protegidas; promover estímulos a la reforestación y restauración de áreas degradadas y; estimular el desarrollo del Mercado Brasileño de Reducción de Emisiones (art. 4, Ley N.º 12.187). Mediante su artículo 6 estableció entre los instrumentos de la PNMC al Plan Nacional de Cambio Climático, el Fondo Nacional de Cambio Climático, el PPCDAm y PPCerrado, las comunicaciones nacionales ante

[250] Entrevista presencial sostenida por el autor a un negociador el día 28 de julio de 2023.
[251] Entrevista online sostenida por el autor a un académico de la Universidad de Brasilia el día 27 de julio de 2023.
[252] Entrevista online sostenida por el autor a un académico especializado en cambio climático el día 11 de julio de 2023.
[253] Entrevista online sostenida por el autor una académica que se especializó en el mecanismo el día 6 de julio de 2023.

la CMNUCC y, las resoluciones de la Comisión Interministerial sobre Cambio Climático Global. También determinó la estructura burocrática de cambio climático a partir del Comité Interministerial de Cambio Climático, la Comisión Interministerial sobre Cambio Climático Global, el Foro Brasilero de Cambio Climático, la Red Brasilera de Investigación sobre Cambio Climático Global y la Comisión de Coordinación de las Actividades Meteorológicas, Climatológicas e Hidrológicas (art. 7, Ley N.º 12.187).

El artículo 12 es el más potente en términos de objetivos, al determinar el compromiso voluntario de reducir entre 36.1% y 38.9% las emisiones proyectadas para el año 2020. Durante 2010 se promulgó el decreto reglamentario N.º 7.390 que determinó los planes de acción, los objetivos sectoriales y las medidas para lograrlo. Como parte de este decreto se incluyeron cálculos hasta 2020 sobre proyección de la deforestación para los distintos biomas. Posteriormente, el decreto 9.578 de 2018 trajo nuevas disposiciones, sobre todo para el Fondo Nacional de Cambio Climático[254]. Adicionalmente, mediante el artículo 11 se determinó que el poder ejecutivo debía establecer planes sectoriales de mitigación y adaptación al cambio climático en sectores como transporte, energía, industria, minería, salud y agricultura. A partir esto surgieron planes como ABC y Charcoal, en tanto que otros se integraron a la PNMC (PPCDAm y PPCerrado, por ejemplo). La ley es asimismo relevante, en tanto muestra las observadas matizaciones en las creencias sobre principios, al incorporar compromisos voluntarios no viables bajo una interpretación rígida del principio de CBDR o, al incluir a los bosques como parte de los compromisos, algo difícil de imaginar para el posicionamiento histórico de Brasil anclado en la soberanía de los recursos naturales que sirvió como instrumento para rechazar acuerdos vinculantes internacionales en la materia.

Por su parte, la Ley del Nuevo Código Forestal de 2012 reemplazó al antiguo código forestal del país[255]. La misma tuvo por objeto establecer normas generales sobre: protección de la vegetación, Áreas de Preservación Permanente y Áreas de Reserva Legal; la explotación forestal, el suministro de materias primas forestales, el control del origen de los productos forestales; el control y prevención de incendios forestales e; instrumentos económicos y financieros. Como parte de sus elementos determinó a las Áreas de Preservación Permanente[256],

[254] Por fuera del período de estudio se encontró el decreto 11.549 que modificó el decreto de 2018.
[255] El antiguo Código Forestal Brasilero, la Ley 4.771, databa de 1965.
[256] Las mismas fueron definidas como áreas protegidas, cubiertas o no por vegetación nativa, con la función ambiental de preservar los recursos hídricos, el paisaje, la estabilidad geológica y la biodiversidad, facilitar el flujo genético de la fauna y la flora, proteger el suelo y asegurar el bienestar de las poblaciones humanas (traducción propia art. 3, Ley Nº 12.651)

su régimen y su delimitación. De igual manera determinó el régimen de las Reservas Legales[257]. Tanto las Áreas de Preservación Permanente como las Reservas Legales deben ser mantenidas por los propietarios.

En el régimen de protección para las áreas de Reservas Legales la ley incorporó una de sus principales innovaciones, y una muestra clara de ambición, al determinar porcentajes de protección para la conservación de la vegetación nativa en los distintos biomas. De tal manera a partir del artículo 12 en la Amazonia Legal debe conservarse una superficie de cobertura del 80% de los bosques, el 35% de las áreas de sabanas y el 20% de las áreas de pastizales nativos. En tanto que para los demás biomas del país se estableció una protección del 20%. Asimismo, se determinó la suspensión de las actividades en áreas de Reservas Legales deforestadas ilegalmente. Respecto a las actividades económicas permitidas en las Reservas Legales, se admitió el manejo sustentable con previa aprobación. Adicionalmente fijó criterios para el manejo sostenible, la elaboración de planes y, la gratuidad de la recolección de productos forestales no maderables, como frutos, vides, hojas y semillas.

Mediante el artículo 29 la Ley creó el Registro Ambiental Rural. El Registro Ambiental Rural es un registro público electrónico de ámbito nacional, de obligado cumplimiento para todas las propiedades rurales. Tiene por objetivo integrar la información ambiental de las propiedades y posesiones rurales y generar una base de datos para el control, seguimiento, planificación ambiental y económica y, combate a la deforestación. En adición se estableció el Programa de Regularización Ambiental para los propietarios que estuvieran inscriptos en el Registro Ambiental Rural y que hayan deforestado en áreas naturales protegidas hasta 2008. El Programa de Regularización Ambiental permitió a dichos propietarios regularizar su situación mediante compensación, restauración y regeneración.

El capítulo 10 de la ley estableció la política de compensaciones, incentivos y pagos. Los pagos, tanto monetarios como no monetarios, fueron delimitados para actividades de conservación y mejoramiento de los ecosistemas que generen servicios ambientales. Los beneficios climáticos están reconocidos al considerarse aquellos vinculados a la regulación climática, secuestro, conservación, mantenimiento y aumento de las reservas de carbono. La Ley N.º 12.727

[257] Las Reservas legales son aquellas localizadas dentro de las propiedades o posesiones rurales "con la función de asegurar el aprovechamiento económico sostenible de los recursos naturales de la propiedad rural, coadyuvar a la conservación y rehabilitación de los procesos ecológicos y promover la conservación de la biodiversidad, así como el resguardo y protección de la fauna silvestre y la flora autóctona" (traducción propia art. 3, Ley N.º 12.651).

sancionada unos meses después que la Ley Forestal añadió la priorización de los agricultores familiares en el acceso a estos beneficios.

Como otros elementos relevantes de la Ley interesa destacar el capítulo 9 relativo al uso del fuego y el control de incendios. En el mismo se prohibió su uso salvo excepciones, se determinó la necesidad de que las autoridades cuenten con planes de contingencia y se determinó la obligatoriedad de establecer una Política Nacional para el Manejo y Control de Quemas, Prevención y Lucha contra Incendios Forestales. Se estableció la necesidad de que dicha política contemple instrumentos para analizar los impactos de las quemas sobre el cambio climático y el cambio del uso del suelo y considere la incidencia de los escenarios climáticos futuros y su potencial incremento en el riesgo de incendios.

Las valoraciones del Código Forestal por parte de la literatura, los documentos y los informantes clave fue en general positiva. En el Cuarto Informe Bienal de Actualización se manifestó que el Código Forestal es una de "las piezas de legislación ambiental más avanzadas en el mundo" (pp.7). En tanto que un negociador sostuvo que se trató de un instrumento normativo producto de una fuerte negociación entre fuerzas políticas relevantes de distintos sectores y que, si bien no es exactamente lo que la bancada ruralista quería, ni lo que el sector ambiental quería, se trató de un instrumento extremadamente avanzado. Observable, por ejemplo, en el 80% de protección de los bosques del bioma amazónico[258].

No obstante, la Ley no está exenta de falencias. Dos informantes clave del sector académico sostuvieron que, si bien la protección para el bioma amazónico es fuerte, la situación de otros biomas, como el Cerrado, es más laxa[259] [260]. Viola y Franchini (2013) destacaron la reforma del código forestal como negativa al considerar que flexibilizó el marco regulatorio, dio más poder de presión al ruralismo más conservador y, amnistió a quienes habían deforestado ilegalmente hasta 2008. En este punto coincide Kröger (2017), quien consideró que se flexibilizó el código de 1965 y se legitimó la deforestación ilegal y los acaparamientos de tierras cometidos hasta 2008. De acuerdo con este autor, el nuevo Código Forestal marcó un momento donde las preocupaciones de la agroindustria superaron a las alternativas basadas en los bosques que

[258] Entrevista presencial sostenida por el autor a un negociador el día 28 de julio de 2023.
[259] Entrevista online sostenida por el autor a un académico especializado en cambio climático el día 11 de julio de 2023.
[260] Entrevista online sostenida por el autor a un académico de la Universidad de Brasilia el día 27 de julio de 2023.

involucran la producción de alimentos, la biodiversidad y la protección de las culturas tradicionales y los medios de vida.

Por su parte, las deficiencias en la implementación de la norma fueron resaltadas por múltiples informantes[261] [262] [263] [264]. Entre las mismas se resaltaron las tardanzas y la falta de implementación[265]; el descontento del sector privado y la existencia de mecanismos e incentivos pro-deforestación[266]; la fragilidad del estado de derecho en regiones como la Amazonia[267] y; la existencia de actores relevantes, incluyendo fuerzas políticas, que presionan sobre los bosques y promueven la deforestación ilegal[268]. Respecto a este último punto, un académico especializado en cambio climático sostuvo que en el caso de la Amazonia gran parte de la deforestación es ilegal, por lo que no se trata de un problema de construcción de la norma, sino de implementación, dado que Brasil fue capaz de controlar la deforestación con el mismo marco con el que después no pudo hacerlo[269].

Dichas falencias y las diferencias en el proceso de implementación, incluso con los mismos instrumentos, se pueden vincular al hecho de que más allá de que se hayan trasladado principios y doctrinas en guías para la acción a partir de un marco normativo que estuvo enteramente construido por la gestión del Partido de los Trabajadores, como sostuvimos en el caso de Bolivia, las creencias no siempre coinciden con su entorno en términos de contexto e intereses. Estos elementos dificultan su capacidad para conducir la acción política y la construcción de una gobernanza en la que los actores interactúen para alcanzar objetivos colectivos. En este sentido, se puede resaltar que otro elemento identificado por Goldstein y Keohane (1993) como vía para que las ideas conduzcan la acción se vincula a que los actores crean en los vínculos causales que identifican o en los principios normativos que reflejan. De esta forma, las falencias de la Ley de PNMC y el Código Forestal de 2012 pueden vincularse a los cambios en las creencias causales que comenzaron a tomar forma en una nueva articulación de las elites de la

[261] Entrevista presencial sostenida por el autor a un negociador el día 28 de julio de 2023.
[262] Entrevista online sostenida por el autor una académica que se especializó en el mecanismo el día 6 de julio de 2023.
[263] Entrevista online sostenida por el autor a un académico de la Universidad de Brasilia el día 27 de julio de 2023.
[264] Entrevista online sostenida por el autor a un académico especializado en cambio climático el día 11 de julio de 2023.
[265] Entrevista presencial sostenida por el autor a un negociador el día 28 de julio de 2023.
[266] Entrevista online sostenida por el autor una académica que se especializó en el mecanismo el día 6 de julio de 2023.
[267] Entrevista online sostenida por el autor a un académico de la Universidad de Brasilia el día 27 de julio de 2023.
[268] Entrevista online sostenida por el autor a un académico especializado en cambio climático el día 11 de julio de 2023.
[269] Entrevista online sostenida por el autor a un académico especializado en cambio climático el día 11 de julio de 2023.

agroindustria con el gobierno durante la gestión de Dilma y en el posterior cambio en las creencias sobre principios durante la gestión de Bolsonaro que rechazaron el lugar de relevancia del cambio climático y de los bosques en los compromisos del país.

En este sentido, un elemento relevante para destacar tiene que ver con la influencia del proceso internacional en la negociación de la ley, aspecto en el cual dos informantes del sector diplomático sostuvieron que la perspectiva internacional no había entrado en las discusiones, sino que se trató de discusiones entre sectores ambientalistas y ruralistas del país[270] [271]. No obstante, una académica especializada en el mecanismo sostuvo que REDD+ había tenido un efecto positivo en el marco normativo y político empujando la agenda nacional y subnacional sobre nueva legislación[272].

Dada la relevancia de la conservación de bosques en el país es necesario destacar brevemente algunos instrumentos normativos adicionales vinculados al mecanismo: La Ley del Sistema Nacional de Unidades de Conservación (N.º 9.985), la Ley de la Selva Atlántica (N.º 11.428), la Ley de Manejo de Bosques Públicos (N.º 11.284) y el ya mencionado decreto de Áreas Protegidas de la Región Amazónica – Programa de Áreas Protegidas de la Amazonia (N.º 8.505/2015)[273].

La Ley N.º 9.985 instituyó el Sistema Nacional de Unidades de Conservación[274] de la Naturaleza, los criterios y normas para la creación de las unidades y aspectos vinculados a la gestión de estas. El Sistema Nacional de Unidades de Conservación está constituido por el conjunto de las Unidades de Conservación federales, estaduales y municipales. Contempla dos tipos de unidades de conservación, las Unidades de Protección Integral y las Unidades de Uso Sostenible. Las primeras tienen como objetivo básico la preservación de la naturaleza y solo admiten el uso indirecto de sus recursos, salvo excepciones. Están constituidas entre otras por las categorías de Parque Nacional, Monumento Natural y Refugio de Vida Silvestre. Las Unidades de Uso Sustentable tienen como objetivo la compatibilización de la conservación y el uso sustentable de los recursos naturales (art. 7). Brasil tiene más de 1000 Unidades de

[270] Entrevista presencial sostenida por el autor a un negociador el día 28 de julio de 2023.
[271] Entrevista online sostenida por el autor a una negociadora el día 20 de julio de 2023.
[272] Entrevista online sostenida por el autor una académica que se especializó en el mecanismo el día 6 de julio de 2023.
[273] Véase apartado 5.3.
[274] De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 9.985 las Unidades de Conservación son entendidas como el espacio territorial y sus recursos ambientales, incluidas las aguas jurisdiccionales, con características naturales relevantes, legalmente establecidos por el Poder Público, con objetivos de conservación y límites definidos, bajo un régimen de administración especial, al que se aplican garantías de protección adecuadas.

Conservación Federales que cubren una superficie superior a los 170 millones de hectáreas (incluyendo áreas marinas). De este total aproximadamente 50 millones corresponden a Unidades de Protección Integral y 120 millones a Unidades de Uso Sostenible. A estos números se le adicionan más de 75 millones de hectáreas en Unidades de Conservación Estaduales (MAPA, 2019).

La Ley N.º 11.284 de Gestión de Bosques[275] Públicos para la Producción Sustentable tuvo como elementos relevantes la creación del Servicio Forestal Brasilero al interior del MMA y del Fondo Nacional de Desarrollo Forestal. Asimismo, estableció precisiones sobre las concesiones forestales y los órganos responsables de la fiscalización y el control. El Servicio Forestal Brasilero tiene entre sus funciones la gestión del articulado de la ley en el ámbito federal, el apoyo a la creación de programas de entrenamiento, capacitación e investigación y, la creación del Sistema Nacional de Información Forestal (art 55).

Finalmente, la Ley de Selva Atlántica buscó realzar la protección de uno de los biomas más afectados por el uso de los suelos del país. Para ello dispuso la utilización y protección de la vegetación nativa con el objetivo de promover el desarrollo sostenible y, salvaguardar la biodiversidad, la salud humana, los valores escénicos, estéticos y turísticos, el régimen hídrico y la estabilidad social (art 6). De acuerdo con el artículo 20 la tala y supresión de vegetación primaria en la Mata Atlántica sólo se autorizará con carácter excepcional, cuando sea necesario para la realización de obras, proyectos o actividades de beneficio público, investigaciones científicas y prácticas conservacionistas. La ley estableció asimismo disposiciones para las actividades mineras en el bioma, incentivos económicos para estimular la conservación y uso sustentable y, penalidades para el incumplimiento.

En suma, el marco normativo del país se caracterizó por la construcción de normas tempranas en materia de cambio climático y bosques, situación que difirió de lo sucedido en Argentina donde su normativa climática llegó al final del período y en Bolivia que optó por la construcción de un marco integral sin instrumentos específicos para el clima y los bosques. En el caso de Brasil estos instrumentos adoptaron compromisos ambiciosos y cuantificables, expresados en un 80% de protección para los bosques amazónicos y más de un 35% de reducciones de GEIs. Más allá de ello, al igual que los marcos normativos de los otros casos analizados, se

[275] De acuerdo con el artículo 3 de la ley, el "manejo de bosques" es la administración del bosque para obtener beneficios económicos, sociales y ambientales, respetando los mecanismos de soporte del ecosistema sujeto a manejo y considerando, de manera acumulativa o alternativa, el uso de múltiples especies maderables, múltiples productos y subproductos no maderables, así como el uso de otros bienes y servicios forestales.

mencionaron lagunas y deficiencias en la implementación. Por ejemplo, en relación con los niveles de protección de los biomas no amazónicos y la puja con actores que promueven la deforestación. Este último aspecto es sustantivo, en tanto nos aproxima al rol de los bosques en la estructura económico-productiva del país y el análisis de los intereses en torno al sector.

5.5 Los bosques en la estructura económica y productiva del país

Al igual que en el caso argentino, Brasil ha encontrado en el cambio en el uso de los suelos y el avance de la frontera productiva sobre los ecosistemas forestales el principal motor de su economía. Para el año 2018 el sector agrícola del país fue responsable de aproximadamente el 21% del PBI brasilero, año en el que las exportaciones también tuvieron un récord y se incrementaron más del 5% anual (MRI y MCTI, 2020). Este crecimiento se dio de forma continuada durante los últimos 20 años. De hecho, la participación del agronegocio en las exportaciones del país alcanzó el 43% para 2019. En dicho año, el complejo sojero explicó aproximadamente una tercera parte de las exportaciones del agronegocio. A este lo siguió el sector ganadero, el cual representó en 2019 el 17%. El sector forestal tuvo también una relevancia considerable (13%), superando al sector de los cereales, harinas y preparados (8%). Más atrás quedaron sectores históricos como el azúcar (6,5%) y el café (5%). En cuanto a los destinos, las exportaciones del sector agropecuario se orientaron a China, la Unión Europea y EE. UU. (CEPEA, 2019).

La tendencia creciente del sector del agronegocio en Brasil durante el período de estudio correlaciona con las variaciones observadas en la agenda política, la pérdida de importancia de la intersección clima-bosques luego de la presidencia de Lula, el creciente peso de sectores ligados al ruralismo, nuevas articulaciones entre las elites políticas y las elites económicas y las crecientes dificultades en la implementación de las normas. REDD+ generó visiones de desconfianza de parte del sector agropecuario y empresarial[276]. De hecho, la bancada ruralista y actores del arco político pujaron por la retracción en la política de conservación y lucha contra la deforestación (Gebara, 2020; Silveira et al, 2018).

El agronegocio es para el país un gran dinamizador en términos de empleo, en tanto que para 2022 ocupó a más de 28 millones de personas, distribuidos en los distintos eslabones de la cadena (insumos, primario, autoconsumo, agroindustria y agroservicios) (CEPEA, 2023). El sector genera más del 20% de los empleos en el país (MRI y MCTI, 2020).

El sector forestal, si bien menor, es importante para la dinámica del empleo. En 2013 y 2014 llegó a ocupar más de 650.000 trabajadores. Los mismos se distribuyeron en actividades de apoyo a la producción forestal, producción forestal de bosques nativos y bosques plantados y,

[276] Entrevista online sostenida por el autor a un académico especializado en cambio climático el día 11 de julio de 2023.

producción de muebles. La producción de muebles, celulosa y papel fueron las actividades más intensivas en términos de empleo (MAPA, 2019). Respecto a los productos no maderables extraídos del bosque se destacaron los alimenticios que representaron más del 85%. A estos les siguieron las oleaginosas (8%), las ceras (3%) y las fibras (2%). Dentro de los productos alimenticios nativos la mayor cantidad en términos de toneladas y de dólares generados en 2017 estuvo representada por la Yerba Mate, el Acai y la Almendra Babasú (MAPA, 2019). Por su parte, en términos de productos forestales madereros la pulpa de madera para celulosa representó el principal producto en términos de toneladas y de dólares generados (MAPA, 2019).

La estructura económica y productiva del país, así como su vínculo con la deforestación y degradación forestal es variable entre los biomas y al interior de estos, dado que cada uno de ellos contiene a múltiples Estados con diferencias en sus propias estructuras económico-productivas, agendas políticas y marcos normativas.

A partir de la lectura del marco lógico del PPCDAm se observa que las principales causas de deforestación y degradación en el bioma amazónico se encuentran divididas en tres ejes principales: ordenamiento territorial, monitoreo y control y actividades productivas. Dentro de este último eje se puede mencionar a impulsores a como:

- La baja viabilidad de las cadenas productivas alternativas a la deforestación a partir de: mecanismos insuficientes de inversión no reembolsable para actividades sustentables, conocimiento insuficiente sobre los productos sustentables mercantilizables e insuficientes incentivos fiscales y crediticios para cadenas productivas sustentables.
- La expansión desordenada de la agricultura a partir de: la disponibilidad de tierras baratas, el elevado costo de recuperación de tierras degradadas, el alto costo de oportunidad para mantener el bosque en pie, entre otros.
- La baja producción sustentable de madera ocasionada por la existencia de mecanismos de comercialización de madera ilegal e insuficiente apoyo para el manejo forestal comunitario.
- El desarrollo de actividades productivas que no son compatibles con la legislación ambiental por la baja visibilidad de las cadenas productivas que suponen una alternativa a la deforestación y la baja implementación de modelos ambientalmente adecuados a los asentamientos.

- La degradación forestal y del suelo a partir de la ocurrencia de fuego accidental en áreas agrícolas y forestales, el uso inadecuado del fuego para el manejo agrícola-ganadero y, la baja tecnología para la producción agropecuaria (MMA, 2013).

El bioma amazónico presenta multiplicidad de impulsores vinculados a la matriz económico-productiva del país, de los Estados y de los municipios. Previo al comienzo del nuevo siglo, la deforestación corrió a cargo de colonos y pequeños productores, no obstante, en las últimas dos décadas la misma fue producida principalmente por pequeños y grandes agricultores en busca de expandir la frontera del agronegocio. Asimismo, jugó un rol relevante la expansión de la infraestructura que viabilizó fuertemente la soja y la ganadería, sobre todo de carne (RAIGS, 2015). La severidad de la deforestación asociada a estos productos en el bioma llevó a la consolidación de la moratoria de la soja[277] y al acuerdo ganadero[278].

La situación en el principal bioma brasilero es compleja, por lo que autores como Fearnside sostienen que la Amazonia está cambiando rápidamente debido a la interacción entre el cambio climático y el aumento de proyectos de infraestructura a gran escala que provocan deforestación (Fearnside 2017). Durante medio siglo, el proceso de integración económica de la Amazonia se basó en el uso intensivo de recursos naturales renovables y no renovables, lo que provocó importantes alteraciones ambientales. El desarrollo rural en el bioma empujó rápidamente la frontera agrícola, lo que resultó en un cambio generalizado de la cobertura del suelo, a pesar de seguir un modelo de baja productividad e insostenible (Nobre et al., 2015). Por su parte Kröger añade que las interacciones sinérgicas derivadas de la tala, la fragmentación y los incendios forestales pueden llevar al ecosistema a entrar en un proceso gradual de sabanización (Kröger, 2020). Proceso en el que se observó como punto de no retorno la posibilidad de alcanzar un 40% del bioma deforestado y el continuo aumento de la temperatura global (Nobre et al., 2015).

En este sentido, siguiendo a Nobre (et al., 2015) vemos que históricamente dominaron dos modos de aproximarse al bioma amazónico: un enfoque de conservación de la naturaleza con grandes franjas de territorio legalmente protegidas de cualquier actividad económica y humana

[277] Es un compromiso del Grupo de Trabajo de la Soja (GTS), formado por empresas de la Asociación Brasileña de Industrias de Aceites Vegetales (Abiove) y la Asociación Nacional de Cereales (Anec), así como por organizaciones de la sociedad civil, el MMA y el Banco de Brasil. Fue declarada inicialmente en 2006, por las industrias y exportadores de Abiove y Anec, quienes se comprometieron a no vender ni financiar soja producida en áreas que fueran deforestadas en el bioma amazónico después de esa fecha con el objetivo de eliminar la deforestación de la cadena sojera (República Federativa de Brasil, 2016).

[278] Se conoció como acuerdo ganadero a un proceso por el cual grandes empresas del sector se comprometieron a excluir de su cadena de suministro a productores ganaderos que deforestaron luego de octubre de 2009 (Nepstad, et al., 2014).

fuera de los pueblos indígenas y, un enfoque centrado en la conversión o degradación de los bosques para la producción de commodities con alto grado de proteínas (carne y soja), madera y, la construcción de una enorme capacidad de generación de energía hidroeléctrica.

El Cerrado, por su parte, tiene tasas de deforestación comparables con las de la Amazonia a pesar de tener la mitad de su tamaño. Como impulsores directos de las mismas se identificó al uso ilegal de vegetación nativa para producir carbón y leña; la impunidad ante los delitos ambientales; la existencia de áreas degradadas y abandonadas; la falta de valoración de los servicios ambientales del bioma y; el bajo porcentaje de áreas protegidas (República Federativa de Brasil, 2010, 2016). Asimismo, este bioma es tildado por distintos actores como uno de los responsables del gran crecimiento que tuvo la agricultura brasilera en la economía mundial. Debido a sus características topográficas (mayormente planas), el bajo costo y las características de sus suelos es un bioma propicio para el desarrollo de la producción mecanizada a gran escala. De hecho, la expansión de los cultivos sojeros llegó a la totalidad de los Estados del Bioma (MMA, 2014; República Federativa de Brasil, 2010). Entre las principales actividades responsables de esto se encontró la ganadería y la producción sojera. La primera de ellas se practicó históricamente de forma extensiva y a partir de plantas forrajeras exóticas. Dicha actividad se caracterizó por la recurrencia de prácticas no sostenibles que implicaron el deterioro y abandono de las tierras degradadas en busca de nuevas áreas de producción o el uso recurrente de fuego para el rebrote de pasturas (MMA, 2014).

La soja es el otro gran producto del Cerrado. La misma se encuentra fuertemente ligada al precio internacional, lo que le otorga relevancia en la balanza de pagos del país. Gran parte de la producción de soja de Brasil se distribuye en Estados del bioma, como Mato Grosso, Goiás, Mato Grosso do Sul y Bahía. La caña de azúcar, con fuerte anclaje en Estados como San Pablo, Mato Grosso y Pernambuco, es otro de los impulsores de la deforestación. En las últimas dos décadas se destacó su vínculo con los biocombustibles. La extracción de carbón vegetal es otro impulsor, sobre todo a partir de la deforestación de nativas o la instalación de monocultivos de exóticas. La extracción de carbón vegetal fue un insumo históricamente utilizado por la industria siderúrgica. Finalmente, es necesario resaltar el rol de los incendios (MMA, 2014). Como uno de los impulsores de estos se destacan las prácticas de manejo para rebrotar pasturas o controlar plagas (República Federativa de Brasil, 2010). El Cerrado es el Bioma con más recurrencia de incendios en el país (República Federativa de Brasil, 2016).

De acuerdo con la EN de Brasil el Cerrado es de todos los biomas donde más desafiante resulta conciliar protección ambiental y producción. De hecho, a pesar de albergar varias de las principales cuencas fluviales y de ser la sabana más biodiversa del mundo, su nivel de protección se estableció por la Ley N.º 12.651 en torno al 20%. Situación que se complejiza por la alta demanda de tierras para agricultura y ganadería y su rol como el mayor granero y exportador de soja del país (MMA, 2016b).

La situación en los distintos biomas no se mantuvo estable a lo largo del período de análisis. Con el gobierno de Dilma la deforestación y las presiones del sector de los agronegocios se incrementaron. De acuerdo con lo sostenido por un académico de la Universidad de Brasilia, el sector agroindustrial es cada vez más poderoso económica, política y socialmente en Brasil y limitó el proceso de descarbonización en la agricultura[279]. Al respecto, otro académico especializado en cambio climático añadió que el crecimiento político de los agronegocios no empezó con Temer, sino con Dilma, donde se comenzó a sellar la alianza entre la clase política brasilera y la nueva clase rural ligada al agronegocio[280]. Por su parte, una académica especializada en el mecanismo sostuvo que durante la gestión de Dilma la agenda de bosques y clima dejó de ser una prioridad e impulsores de deforestación como la minería, la energía y la agricultura fueron los sectores priorizados por su gobierno[281]. Kröger (2017) llamó la atención sobre esto al sostener que los sectores vinculados a la agricultura, minería y energía tienen más poder para decidir qué sucede con los bosques y cómo se debe construir la política forestal que las personas que dependen de los bosques. Asimismo, autores como Mammadova, Behagel y Masiero (2020) resaltaron la necesidad de que la construcción de las cadenas de suministro sostenibles en el país revise el rol de los actores que la encabezan, como grandes empresas y productores y no traslade los problemas a los actores vulnerables de base como los agricultores locales. Situación que puede profundizar los problemas ambientales y sociales, en vez de resolverlos.

Más allá de haber comenzado esta alianza durante el gobierno de Dilma, el vínculo entre el sector del agronegocio y el gobierno se profundizó durante la gestión Temer (Franchini y Viola, 2019). Luego, esta situación escaló a un nuevo nivel con la de Bolsonaro, a partir de la posición de su gobierno y de una nueva realidad en el terreno signada por la criminalidad organizada,

[279] Entrevista online sostenida por el autor a un académico de la Universidad de Brasilia el día 27 de julio de 2023.
[280] Entrevista online sostenida por el autor a un académico especializado en cambio climático el día 11 de julio de 2023.
[281] Entrevista online sostenida por el autor una académica que se especializó en el mecanismo el día 6 de julio de 2023.

tanto legal como ilegal, apoyada por su gestión, la cual se combinó con una estructura de fuerzas en la que el sector del agronegocio era políticamente más poderoso que en la gestión de Lula. Los actores vinculados al control de la deforestación se fueron debilitando en este período y los pro-deforestación se fueron fortaleciendo en los últimos años[282]. Esta rearticulación tuvo como uno de sus correlatos en la agenda política doméstica y en la posición internacional la reemergencia de la interpretación radical del principio de soberanía. En este sentido, el proceso en Brasil muestra una articulación entre las creencias causales, las creencias sobre principios, los intereses materiales y el posicionamiento de los actores. En este último punto, en correlación con la gobernanza privada de Falkner (2003), el avance del lobby agroproductivo durante los gobiernos de Temer y Bolsonaro en Brasil supone un ejemplo de la influencia y obstaculización que pueden generar los actores privados, no solo sobre la política climática y forestal en particular, sino ambiental en general.

Asimismo, de forma similar a lo que sucedió con Bolivia, Kröger (2020) llamó la atención sobre los cambios en los modos de vida y su impulso en los procesos de deforestación a partir del fortalecimiento de la mercantilización y la instalación de una cultura campesina individualista, consumista e inmediatista donde se considera que la expansión ganadera sobre el bosque llevará a un mayor desarrollo económico, cuando en realidad lo que trae son comunidades más empobrecidas. Los capitalistas ganaderos y otros grupos económicos dominantes buscan expandirse a las áreas de conservación y cada vez tienen más éxito cuando se recortan los subsidios para los productos forestales no madereros, el número y los recursos de los funcionarios ambientales se reduce y la creación y sostenimiento de instancias de diálogo y resolución de conflictos se hace difícil por los cambios generacionales que dificultan la toma de decisiones colectivas y los cambios en los modos de vida, entre otros fenómenos (Kröger, 2020).

Finalmente, es importante destacar que en palabras de una académica especializada en el mecanismo y, al igual que sucede en Argentina, la deforestación en el país se encuentra condicionada por el carácter de exportador de commodities, lo que lo somete a vaivenes globales[283]. En tal sentido, un estudio conducido por Assunção, Gandour y Rocha mostró el efecto causal en la tasa de deforestación de la Amazonia Legal que tienen los precios agrícolas.

[282] Entrevista online sostenida por el autor a un académico especializado en cambio climático el día 11 de julio de 2023.
[283] Entrevista online sostenida por el autor una académica que se especializó en el mecanismo el día 6 de julio de 2023.

Al respecto encontraron que los precios de la cosecha impactan positivamente en la deforestación, por lo que los incrementos en los mismos llevan a mayor deforestación entre el año donde se producen y el siguiente, efecto que se profundiza cuando los aumentos de precios son inmediatamente previos a la época de siembra. Por su parte, observaron que los precios del ganado generan efectos más heterogéneos sobre la deforestación, lo que podría deberse al rol del ganado como bien de consumo y de producción. No obstante, los autores resaltaron el rol que tuvieron políticas y medidas como el PPCDAm aplicadas por el país, sobre todo en la primera década de los años 2000 para desacoplar este vínculo directo entre precios agrícolas y deforestación (Assunção, Gandour y Rocha, 2015). En este sentido también se expresaron Viola y Franchini, quienes observaron que uno de los motivos que impulsó la baja de la deforestación estuvo dado por el retroceso en el nivel de los precios de la soja y la carne pero que, no obstante, se vislumbró un desacople de la correlación entre los precios y la deforestación (Viola y Franchini, 2013).

5.6 Incentivos para la acción en el marco de REDD+

Dentro de los intereses del país, la dimensión de los incentivos fue un componente relevante del vínculo de Brasil con el conjunto de actores detrás del mecanismo REDD+. De hecho, el mecanismo REDD+ supuso para el país la posibilidad de impulsar la movilización de recursos que se insertaban en debates que estaban teniendo lugar desde hacía varios años. Carvalho (2012) observó que distintas organizaciones como el Instituto de Investigación Ambiental del Amazonas, el Instituto Socioambiental y algunas organizaciones internacionales comenzaron a empujar la inclusión de los bosques en el régimen climático mediante la publicación de artículos y la realización de eventos paralelos y, en 2003 presentaron una propuesta de compensación de emisiones por deforestación al MMA, entonces conducido por Marina Silva. En 2004 el Ministerio de Relaciones Exteriores tuvo una postura receptiva a la propuesta y un año después la sociedad civil presentó una actualización en la que se incluyeron componentes que fueron incorporados por la propuesta brasilera de 2006 ante la CMNUCC y por el FA. Asimismo, las ONG fueron relevantes para comenzar a despertar el interés de actores internacionales como Noruega en la colocación de fondos para la reducción de deforestación en el país a partir de distintas iniciativas como el Pacto Nacional para la Valorización de los Bosques y el Fin de la Deforestación, del año 2007. De hecho, en el FA se incorporaron algunos elementos de este Pacto, como el rol de administrador del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social y las prioridades temáticas (Carvalho, 2012).

Estos elementos muestran la articulación entre los intereses de los actores en términos de incentivos y la agenda política. En el caso de Brasil, la lógica de incentivos y PPR promovida por REDD+ encontró respaldo en actores locales y receptividad en la agenda política. Esta situación supone un contraste con Bolivia, donde las visiones del mundo ligadas al anticapitalismo y la mercantilización de la naturaleza dominaron la postura del país y lo llevaron a rechazar los PPR de REDD+.

La creación del FA mediante el Decreto 6.527 en 2008 fue un hecho clave. El FA busca captar donaciones para inversiones no reembolsables en diversas acciones vinculadas a la reducción de la deforestación y el desarrollo sostenible en la Amazonia. Dichas acciones se articulan a partir de 4 componentes: monitoreo y control; producción sostenible; planificación del uso de la tierra y; ciencia, innovación e instrumentos económicos (BNDES, 2022). De acuerdo con el PPCDAm, el FA es el principal instrumento de PPR y puede ser considerado un mecanismo

tipo REDD+ (MMA, 2013). El FA es uno de los más antiguos ejemplos de PPR y el mayor mecanismo de financiamiento para REDD+ del mundo. De hecho, en el período 2010-2019 recibió 1.3 billones de los 6.5 comprometidos globalmente (Correa, Van der Hoff y Rajao, 2019; Fraser, 2023). El FA jugó un rol clave para moldear las discusiones sobre REDD+ en la CMNUCC, donde el Marco de Varsovia para REDD+ adoptó algunos de sus elementos (Correa, Van der Hoff y Rajao, 2019).

La gobernanza del FA (Figura Anexo 3) se estructuró en torno al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social y a dos comités, exceptuando en el período 2019-2023[284]. El Comité Directivo es responsable del establecimiento de los lineamientos para distribuir los fondos y el Comité Técnico es responsable por la aprobación de los resultados de emisiones. El Comité Directivo está compuesto por representantes del gobierno federal, de Estados de la Amazonia y de la sociedad civil. Por su parte, el Comité Técnico está compuesto por expertos designados por el MMA en consulta con el Foro Brasilero de Cambio Climático. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social es responsable de aprobar o rechazar los proyectos de acuerdo con los lineamientos establecidos, así como de recibir y asignar el financiamiento (BNDES, 2022). El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social es desde 2015 una entidad elegible para recibir financiamiento del FVC, al igual que otras organizaciones del país, como el Fondo Brasilero para la Biodiversidad (Correa, Van der Hoff y Rajao, 2019).

Los proyectos del FA deben ajustarse a lineamientos, planes y políticas entre los que se encuentran el PPCDAm y la EN (Correa, Van der Hoff y Rajao, 2019). También se deben seguir las Salvaguardas de Cancún[285] (BNDES, 2022). Si bien el FA es independiente de las discusiones sobre REDD+ en la CMNUCC fue relevante para las mismas (Carvalho, 2012). En este sentido, una negociadora del país consideró que la propuesta de PPR de REDD+ encajó con estos esfuerzos nacionales del FA, al tratarse de un mecanismo que podía movilizar millones, aspecto que colaboró en el cambio de la posición brasilera en la arena internacional[286]. A su vez una académica especializada en el mecanismo sostuvo que el FA y las donaciones de países como Noruega aceleraron la fase de preparación de REDD+ en el país[287]. La "asociación

[284] La administración de Bolsonaro eliminó los Comité a partir del decreto 9.759 de 2019, luego reinstaurados durante la administración de Lula da Silva en 2023 mediante el decreto 11.368.
[285] El FA debe contemplar las salvaguardas para REDD+ durante la etapa de análisis del proyecto. La verificación del cumplimiento de las salvaguardas del proyecto continúa durante la etapa de seguimiento de la ejecución del proyecto y existe otra verificación durante la evaluación ex post de los proyectos terminados (MMA, 2018).
[286] Entrevista online sostenida por el autor a una negociadora el día 20 de julio de 2023.
[287] Entrevista online sostenida por el autor una académica que se especializó en el mecanismo el día 6 de julio de 2023.

con Noruega es estratégica, ya que el país es el mayor donante de REDD+ y por lo tanto un actor crucial en el diseño de estrategias REDD+" (traducción propia de Carvalho, 2012:159). El FA fue una experiencia práctica e innovadora que fortaleció el poder brasilero en las discusiones sobre REDD+ al tener una estrategia eficiente y clara respaldada por un sistema de monitoreo sólido (Carvalho, 2012).

Respecto a los recursos[288], el FA recibió cerca de 1.3 billones de dólares en donaciones. De este total 1.2 billones fueron de Noruega, aproximadamente 70 millones de Alemania y 7 millones de Petrobras (BNDES, 2022). En el caso de Noruega se trató fundamentalmente de Norways International Climate and Forest Initiative, en tanto que en el caso de Alemania del Banco de Desarrollo Alemán. Los recursos del FA son donaciones que no generan créditos de carbono negociables. El precio establecido para la tonelada de carbono reducida fue de cinco dólares (Carvalho, 2012). Los proyectos deben aportar adicionalidad financiera, es decir, ir más allá de los presupuestos públicos asignados y de otras formas de financiamiento. Otro elemento para destacar es que, si bien se admiten inversiones en otros biomas, el 80% de los fondos debe ser invertido en el bioma amazónico (Correa, Van der Hoff y Rajao, 2019).

Entre 2008 y 2023 el FA financió aproximadamente 108 proyectos. Los desembolsos fueron variables a lo largo del tiempo. Sus picos se dieron en 2014 y en 2017, donde se desembolsaron aproximadamente 82 millones de dólares. Desde 2018 el número de proyectos financiados por el FA no aumentó (BNDES, 2023). Esto se debió a que el FA quedó paralizado con la llegada de Bolsonaro al poder (Fraser, 2023). Esta parálisis fue confirmada en el proceso de entrevistas por un académico especializado en cambio climático[289]. La misma llevó a que 2022 fuera el peor año en términos de desembolsos desde 2010 (primer año en el que se distribuyeron recursos) (BNDES, 2022).

La distribución de los fondos es un elemento relevante y de acuerdo con datos del BNDES el sector público captó la mayoría de ellos (61%), seguido por el tercer sector (38%). Esta relevancia del tercer sector, sobre todo grandes ONG nacionales es coincidente con su mayor presencia y participación en el caso brasilero. En términos de componentes el financiamiento se concentró principalmente en monitoreo y control, con un 44% del total. A este le siguió producción sostenible con un 27% (BNDES, 2022).

[288] Se recomienda revisar la Figura Anexo 2 para conocer el circuito completo de los recursos.
[289] Entrevista online sostenida por el autor a un académico especializado en cambio climático el día 11 de julio de 2023.

Correa, Van der Hoff y Rajao (2019) analizaron en profundidad la distribución e implementación del financiamiento del FA y encontraron que financió una amplia gama de actores y sectores. El financiamiento hacía el Gobierno Federal se concentró sobre todo en ocho proyectos de seis agencias (Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales, Centro de Gestión y Operación del Sistema de Protección Amazónico, Instituto Brasileño del Medio ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria y Servicio Forestal Brasilero). Entre los mismos se destacaron aquellos relativos a los sistemas de monitoreo satelital, el fortalecimiento de las políticas y normativas ambientales, la difusión de conocimientos vinculados a la producción sostenible, la restauración y la recolección de información forestal. En el caso de los gobiernos Estaduales el Registro Ambiental Rural explicó gran parte de los recursos destinados, por el carácter nacional del mismo. Por otro lado, un porcentaje importante del financiamiento para las ONG se concentró en las que contaron con mayores capacidades técnicas para diseñar e implementar proyectos, como la Fundação Amazônia Sustentável, el Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, el Instituto de Investigación Ambiental del Amazonas y The Nature Conservancy. Aproximadamente el 80% del financiamiento fue para la mitad de las ONG, teniendo el restante 20% la otra mitad. Gran parte de los fondos destinados a las ONG y a los actores subnacionales fueron consignados al componente de producción sostenible a partir de actividades como la promoción de prácticas sostenibles, la adquisición de equipamiento y el entrenamiento (Correa, Van der Hoff y Rajao, 2019). En el proceso de entrevistas una académica especializada en el mecanismo sostuvo que el acceso para las organizaciones pequeñas era difícil por las dificultades burocráticas. No obstante, señaló que a nivel local estuvo la posibilidad de establecer mecanismos propios de repartos de beneficio y aparecieron múltiples opciones de inversión[290].

Respecto a las variaciones en la distribución a lo largo del tiempo, el financiamiento para el gobierno federal y las ONG se mantuvo estable. En tanto que la participación de las universidades y municipios fue limitada durante todo el período (Correa, Van der Hoff y Rajao, 2019). Entre 2010 y 2017 las universidades recibieron aproximadamente 1.3% del financiamiento para investigación y los municipios aproximadamente 1.1% (Fraser, 2023).

Más allá de su relevancia, el FA no estuvo exento de inconvenientes. Uno de ellos se vinculó a la correlación entre la asignación de fondos del FA y la reducción de partidas presupuestarias por parte del gobierno hacia instituciones como el Instituto Brasilero de Medio Ambiente y

[290] Entrevista online sostenida por el autor una académica que se especializó en el mecanismo el día 6 de julio de 2023.

Recursos Naturales Renovables, el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales y el Centro de Gestión y Operación del Sistema de Protección Amazónico, situación que contradijo la pretendida adicionalidad (Correa, Van der Hoff y Rajao, 2019). Asimismo, algunos proyectos importantes no fueron considerados dentro de los criterios del FA, como ser los vinculados a la cadena de suministro de soja y carne (Fraser, 2023). También se resaltó la falta de una estrategia más activa para potenciar proyectos en áreas con altos niveles de deforestación. Esto llevó a que en 2017 solo dos de las diez municipalidades con mayor nivel de deforestación se encontraran entre los 100 mayores receptores de fondos (Correa, Van der Hoff y Rajao, 2019).

Si bien con una relevancia menor, es necesario destacar la existencia de otros esquemas de PPR, fondos y programas de financiamiento al interior del país que dieron soporte a la implementación de acciones REDD+. Respecto a los esquemas de PPR se puede mencionar al programa Bolsa Verde creado mediante la Ley N.º 12.512 de 2011[291]. Bolsa Verde buscó pagar un monto fijo de forma trimestral a familias en situación de extrema pobreza que apoyen la conservación, principalmente en el bioma amazónico. Hasta 2016 Bolsa Verde benefició a aproximadamente 100.000 familias (MMA, 2023).

Entre los fondos se pueden mencionar el Fondo Nacional de Cambio Climático, el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal, el Fondo Nacional de Medio Ambiente y, el Programa de Áreas Protegidas de la Amazonia[292]. El Fondo Nacional de Cambio Climático es una iniciativa para brindar financiamiento[293] a proyectos de mitigación y adaptación. Distribuye sus recursos en 30 áreas temáticas y posee un Comité de Gestión que es responsable del establecimiento de lineamientos y prioridades (MMA, 2016b). El Comité de Gestión tiene al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social como institución financiera responsable y está compuesto por el MMA, el Poder Ejecutivo y ONGs (Viola y Franchini, 2013). Si bien no se trata de un fondo específico para bosques, ni de un esquema puro de PPR, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley N.º 12.114 contempla fondos para algunas actividades que se encuentran directamente vinculadas con los mismos. Entre estas se pueden mencionar la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y degradación forestal; la promoción de sistemas agroforestales que contribuyan a reducir la deforestación y absorber carbono; la recuperación y restauración de áreas degradadas y; la posibilidad de establecer pagos por servicios ambientales a comunidades

[291] Fue desactivado en 2016 con el retiro de la asignación presupuestaria a finales de ese año. En 2023 el programa fue reanudado mediante el decreto N.º 11.635/2023.
[292] Véase apartado 5.1
[293] Los recursos provienen principalmente de ganancias de la cadena productiva del petróleo, aunque también pueden recibir recursos de otras fuentes (MMA, 2013).

e individuos cuyas actividades contribuyen al almacenamiento de carbono. El Fondo Nacional de Cambio Climático brinda financiamiento reembolsable y no reembolsable. De acuerdo con el Servicio Forestal Brasilero, entre 2011 y 2018, más de 30 proyectos recibieron apoyo por un valor estimado de 58 millones de reales (MAPA, 2019). Estos números muestran su relevancia, pero también lo dejan lejos del volumen de recursos del FA.

Por su parte, el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal tiene por objeto fomentar el desarrollo de actividades forestales sostenibles en Brasil e impulsar la innovación tecnológica en el sector. Sus recursos provienen de diversas fuentes, entre las que se encuentran el Servicio Forestal Brasilero, el Fondo Nacional de Cambio Climático y porcentajes sobre el precio de las concesiones forestales. Entre 2010 y 2017 apoyó con más de 20 millones de reales a 146 proyectos, principalmente en el Bioma de Caatinga (MAPA, 2019). Finalmente, el Fondo Nacional del Medio Ambiente es el más antiguo de América Latina. Funciona como una unidad del MMA y tiene por objetivo desarrollar proyectos orientados al uso sostenible de los recursos naturales, incluyendo el mantenimiento y la recuperación de la calidad ambiental. Apoyó 250 proyectos entre 1990 y 2017 por un monto aproximado de 100 millones de reales (MAPA, 2019).

Así como el establecimiento del FA y los acuerdos de donación con países como Noruega fueron indispensables para vehiculizar los recursos, la creación de la CONAREDD+ fue clave para el establecimiento de las reglas, criterios y directrices para el acceso y distribución de los PPR en el marco de REDD+. Dentro de esta estructura, el FA fue declarado elegible para acceder a los pagos mediante el decreto que creó la CONAREDD+. La CONAREDD+ tiene la facultad de acreditar nuevas instituciones que cumplan con los criterios de elegibilidad. A tal respecto resulta relevante al art. 1 de la resolución 5 de la CONAREDD+, de acuerdo con el cual se establece que:

- REDD+ es un instrumento de financiamiento para el desarrollo sustentable con vistas a cumplir los compromisos en la CMNUCC.
- La implementación de REDD+ se da a nivel nacional, e interinamente subnacional, por bioma, de forma transparente, colaborativa y compartiendo información y responsabilidades entre los gobiernos federal, estaduales, municipales y demás partes interesadas.
- Los PPR deben respetar el marco legal y normativo de REDD+ en Brasil y obtener la aprobación de la CONAREDD+.

- Los PPR son aquellos realizados en base al NREF enviado por Brasil a la CMNUCC y en el marco de los límites definidos por la CONAREDD+.
- Los PPR son descontados del límite de captación de recursos asignados por la CONAREDD+ a las entidades habilitadas.
- Los PPR no constituyen una transferencia internacional para los fines del cumplimiento de obligaciones de mitigación de otros países.
- Los beneficios de mitigación de las actividades REDD+ realizadas por Brasil se ven reflejados en la contabilidad nacional de GEIs a los fines de demostrar el cumplimiento de las NDC del AP.
- La Secretaría Ejecutiva de la CONAREDD+ emite diplomas de reconocimiento de los PPR hechos por los donantes a la entidad habilitada.
- Las entidades habilitadas, sus límites de captación de recursos, los PPR y los respectivos diplomas son registrados por la Secretaría Ejecutiva de la CONAREDD+ en un Hub de información.
- Las iniciativas beneficiadas por PPR de REDD+ deben proveer información sobre el cumplimiento de las Salvaguardas de Cancún con periodicidad a la CONAREDD+ (traducción propia de CONAREDD+, resolución 5, art1).

La resolución 6, por su parte, determinó que la distribución de los límites de captación de PPR en la Amazonia se realice entre el Gobierno Federal y los Estados de Acre, Amapá, Amazonas, Marañhao, Mato Grosso, Pará, Rondonia, Roraima y Tocatins. Asimismo, mediante el art. 4 estableció que el 40% de los resultados sean para el Gobierno Federal y que el restante 60% se distribuyan de acuerdo con dos criterios: cantidad de área de bosque nativo (30%) y reducción de deforestación (30%). Por su parte, el art. 7 determinó una distribución para los Estados proporcional a su contribución. Este conjunto de disposiciones de la CONAREDD+ se completó con la resolución 8 que definió las directrices para el uso de los recursos de PPR recibidos por las entidades elegibles. A partir de ello se determinó que estos debían:

- Contribuir a la mitigación del cambio climático a través de la eliminación de la deforestación ilegal, la conservación y recuperación de los ecosistemas forestales y el desarrollo de una economía forestal sostenible baja en carbono con beneficios económicos, sociales y ambientales.
- Apoyar la implementación de la NDC en mitigación y adaptación.

- Apoyar el fortalecimiento institucional de las agencias federales para implementar acciones REDD+.
- Implementar y demostrar el cumplimiento de las salvaguardas a través del SIS, de acuerdo con los lineamientos de la CONAREDD+.
- Respetar la legislación y apoyar las políticas federales y estatales para bosques, pueblos indígenas y tradicionales y, agricultores familiares de acuerdo con las directrices de la CONAREDD+.
- Priorizar iniciativas que beneficien a los pueblos indígenas, pueblos y comunidades tradicionales y agricultores familiares.
- Facilitar el acceso a los recursos, de manera adecuada a las especificidades de los pueblos indígenas, los pueblos y comunidades tradicionales y los agricultores familiares.
- Reconocer la contribución por los resultados alcanzados y apoyar acciones que generen nuevos resultados REDD+ (CONAREDD+, resolución 8, art 2).

Los elementos abordados hasta aquí permiten ver la relevancia otorgada a los incentivos y los PPR, tanto observable en el volumen del financiamiento como en la búsqueda de generar reglas claras que permitan organizar su uso y el reparto de los beneficios.

Un negociador sostuvo que para Brasil REDD+ se trataba casi de forma exclusiva de PPR, lo que llevó a que no se muestre demasiado interés en otros elementos de la discusión, como los beneficios distintos al carbono o el enfoque integrado de mitigación y adaptación. De acuerdo con dicho informante, el país se mostró a favor de promover un mecanismo PPR con criterios claros y concretos. Asimismo, consideró que los PPR son relevantes al generar un efecto multiplicador que impulsa cambios de comportamiento que van mucho más allá de la tonelada de carbono reducida[294].

Los criterios para los PPR establecidos por la CONAREDD+ determinaron con claridad que los beneficios de mitigación generados no pueden ser utilizados por un país extranjero. Esta discusión se vinculó asimismo con el posible uso los mercados de carbono para REDD+. En este sentido, es necesario destacar que en el país no hubo durante el período de estudio un mercado regulado de carbono. No obstante, hubo proyectos de creación de mercados de carbono que fueron liderados por actores como el Consejo Empresarial Brasileño para el Desarrollo

[294] Entrevista presencial sostenida por el autor a un negociador el día 28 de julio de 2023.

Sustentable[295]. Esta fue una discusión que estuvo presente entre los actores, sobre todo previamente a la creación del FA y que en ocasiones emergió en el marco de la CONAREDD+[296]. A pesar de que Brasil no permitió los mercados regulados y se opuso en el proceso de negociación, de acuerdo con datos de ID-RECCO en el país se desarrollaron aproximadamente 66 proyectos y 11 programas relativos a REDD+ que recurrieron a los mercados de carbono voluntarios para financiarse (ID-RECCO, 2023). Los proyectos REDD+ brasileros de mercado de carbono voluntarios generaron aproximadamente 250 millones de dólares hasta 2020, más de un cuarto del total global (Fraser, 2023).

Más allá de la relevancia otorgada por el país a los incentivos de REDD+, los actores manifestaron la existencia de ciertas dificultades. Una de ellas se vinculó al hecho de que los resultados alcanzados en términos de mitigación no podían ser compensados en su totalidad ni por fuentes públicas ni privadas, dada su magnitud. Esto hubiera "roto el mercado"[297]. De hecho, la observación de los datos cargados en el Hub de Información de Lima para REDD+ muestra que los pagos no cubrieron los resultados totales alcanzados. Entre los años 2009 y 2014 el país mostró resultados de emisiones evitadas en el ecosistema Amazónico por más de 600 millones de tco2e. No obstante, los PPR alcanzaron anualmente entre 30 y 35 millones de tco2e. El año 2014 fue el que registró mayores pagos (realizados por Noruega, el FVC[298] y el Banco de Desarrollo Alemán) cubriendo aproximadamente 44 millones de tco2e. Por su parte, los resultados correspondientes a las reducciones del Cerrado entre 2011 y 2017 no registraron PPR. El bioma amazónico no recibió PPR desde 2016, momento a partir del cual los resultados pasaron de un promedio superior a los 600 millones de tco2e a ubicarse entre 300 y 400 millones por un aumento considerable de la deforestación[299].

Sobre la relevancia de los incentivos para motorizar la posición y el avance en REDD+, un académico especializado en cambio climático consideró que inicialmente el país no tuvo la perspectiva de ganar plata con el mecanismo y que controló la deforestación previamente a la consolidación de REDD+, pero que con el crecimiento del mecanismo apareció el interés por

[295] Entrevista online sostenida por el autor a un académico de la Universidad de Brasilia el día 27 de julio de 2023.
[296] Entrevista presencial sostenida por el autor a un negociador el día 28 de julio de 2023.
[297] Entrevista presencial sostenida por el autor a un negociador el día 28 de julio de 2023.
[298] Brasil recibió 96 millones de dólares del FVC por los resultados alcanzados en materia de reducción de emisiones por deforestación en el período 2014 y 2015. En esta ventanilla temática Brasil fue el país que accedió a mayor cantidad de fondos, seguido por Argentina. La propuesta brasilera se dividió en dos componentes principales: el desarrollo del programa Floresta+ y el fortalecimiento de la implementación de la ENREDD+ (MMA, 2019).
[299] Para consultar los resultados y los pagos obtenidos por el país durante el período se recomienda acceder al Hub de Información mediante el link: <https://redd.unfccc.int/info-hub.html?sortCountry=asc&sortLevel=asc>.

aprovechar las oportunidades. Asimismo, sostuvo que, no obstante, esto no supuso el eje principal, lo que ejemplificó en el hecho de que, si bien el FA accedió a una cantidad considerable de recursos, los gobiernos de Dilma, Temer y Bolsonaro no mostraron gran interés en avanzar en REDD+. Este hecho lo vinculó a diversos factores, entre ellos el impacto limitado que pueden tener los incentivos, los cuales consideró tendrían que escalar mucho[300]. Este último elemento puede relacionarse con los requisitos de financiamiento climático del país, los cuales se situaron en 10 billones por año, entre ellos para acciones de conservación de los bosques en los distintos biomas (República Federativa de Brasil, 2020).

Más allá de esta postura y de la brecha de financiamiento entre las necesidades, las reducciones generadas por el país y los PPR obtenidos, la mayoría de los entrevistados resaltaron el rol de los incentivos para la posición. Una negociadora sostuvo que la perspectiva de obtener billones con REDD+ era algo positivo y que por su escala ayudó a cambiar la posición en el tópico, sobre todo a partir de la experiencia del FA[301]. Sobre esto coincidió una académica especializada en REDD+ que añadió que el acceso a recursos aceleró la fase de preparación en el mecanismo[302].

En este marco, se observó la predominancia de una perspectiva economicista. De REDD+ como un instrumento vinculado a la posibilidad de atraer recursos económicos para la implementación de instrumentos nacionales como el PPCDAm. De hecho, la propia EN expresó que REDD+ tiene como "función proporcionar incentivos financieros a los países en desarrollo por los resultados obtenidos en la lucha contra la deforestación, la degradación forestal y la mejora de la cobertura forestal" (traducción propia MMA, 2016b:9). En consonancia, en el proceso de entrevista la mencionada negociadora sostuvo que:

> "REDD+ se volvió una cosa en Brasil: un mecanismo para acceder a fondos, a pagos por resultados. Así es como lo vemos. Es más una herramienta, no tanto un mecanismo. Si queremos reducir la deforestación sabemos que podemos acceder a fondos. No se trata de si nuestra estructura económica es buena o mala, es más como una oportunidad que se nos presenta" [303].

[300] Entrevista online sostenida por el autor a un académico especializado en cambio climático el día 11 de julio de 2023.
[301] Entrevista online sostenida por el autor a una negociadora el día 20 de julio de 2023.
[302] Entrevista online sostenida por el autor una académica que se especializó en el mecanismo el día 6 de julio de 2023.
[303] Entrevista online sostenida por el autor a una negociadora el día 20 de julio de 2023.

En ello coincidió otro negociador, en lo que consideró una postura pragmática y sin grandes contenidos ideológicos que llevó a que otros aspectos de la discusión de REDD+ como los beneficios distintos al carbono no fueran relevantes para el país[304]. El enfoque brasilero y su interés por los PPR contrasta con posicionamientos como el de Bolivia, donde se persiguió la construcción de un mecanismo holístico que refleje las visiones del mundo de la gestión Morales y que persiga múltiples beneficios, desplazando a un segundo plano a los PPR provenientes de la mitigación.

[304] Entrevista presencial sostenida por el autor a un negociador el día 28 de julio de 2023.

5.7 Estructuras de gobernanza y participación en REDD+

La estructura de gobernanza y las instancias de participación de actores en Brasil encontraron consonancia con la mayor estabilidad del tópico en la agenda política en relación con casos como el de Argentina. Adicionalmente, se encontraron articulados con las variaciones en las creencias, los realineamientos de los actores y la configuración de una postura pragmática que buscó aprovechar los PPR generados en el marco de REDD+ a partir de la clarificación de reglas y cursos de acción. Asimismo, difiere a lo observado en los casos de Bolivia y Argentina, sobre todo por la generación de una estructura específica para REDD+ que incluyó instancias de participación para la sociedad civil.

Dicha estructura fue establecida mediante el decreto N.º 8.576 del año 2015. De acuerdo con su artículo 1 la CONARED tiene la responsabilidad de coordinar, acompañar y monitorear la implementación de la Estrategia Nacional para REDD+ y de coordinar la elaboración de los requisitos para el acceso a los PPR. Asimismo, mediante el artículo 2 se determinó que el MMA ejerce la Secretaría Ejecutiva de la CONAREDD+, la cual está conformada por actores estatales y no estatales. Entre los estatales nacionales se encuentra el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, el MCTI y, el Ministerio de Desarrollo Agrario. Como parte de los subnacionales se determinó la participación de dos representantes de Estados y un representante de municipios. Por parte de los actores de la sociedad civil participan dos representantes. Las reuniones de la CONAREDD+ fueron establecidas semestralmente, con posibilidad de que se convocaran reuniones extraordinarias.

Las funciones de la CONAREDD+ fueron limitadas en comparación con lo que se observó en casos como el de Bolivia, donde la APMT y la Dirección del Mecanismo Conjunto de Adaptación y Mitigación tuvieron un conjunto de funciones amplias que incluyeron aspectos relativos al diseño e implementación de políticas en materia de mitigación y adaptación forestal, el apoyo a la fiscalización y el control, el registro de proyectos y programas y, el apoyo a instituciones locales, entre otras. En el caso de Brasil estas giraron sobre todo en torno a la distribución de los beneficios, la determinación de lineamientos, reglas y criterios para los PPR y la articulación con las decisiones de la CMNUCC, sobre todo en materia de salvaguardas. Este enfoque se correlaciona con una visión pragmática que vislumbró a REDD+ como instrumento para el acceso a los PPR. Al respecto se determinaron las siguientes funciones:

1) Proponer medidas normativas y legislativas para la implementación de la Estrategia Nacional REDD+.
2) Promover la integración y sinergia entre políticas públicas de bosques, biodiversidad y cambio climático.
3) Aprobar la documentación técnica y la información de los requisitos para el acceso a PPR de REDD+.
4) Definir lineamientos, reglas y criterios sobre: a) elegibilidad para el acceso a PPR alcanzados por el país y reconocidos por el CMNUCC; b) la captura, por parte de entidades elegibles, de recursos provenientes de PPR de REDD+; y c) el uso de recursos provenientes de PPR capturados por entidades elegibles.
5) Brindar apoyo a las posiciones del país en las negociaciones internacionales sobre REDD+ en el CMNUCC.
6) Revisar periódicamente la Estrategia Nacional para REDD+ y proponer posibles ajustes al MMA (Decreto 8.576/2015, art 2).

Como otros elementos de relevancia, se destaca que la presidencia de la CONAREDD+ actuó como punto focal de REDD+ en el país. Adicionalmente se estableció que la Comisión promovería la compatibilidad de los Planes (PPCDAm y PPCerrado) con las políticas REDD+ y las obligaciones en el marco de la CMNUCC y se determinó la posibilidad de crear Cámaras Consultivas Temáticas conformadas por especialistas de la sociedad civil y entidades públicas y privadas. A partir de esto se conformó una estructura que tenía como instancias clave a la CONAREDD+, el MMA en carácter de secretaría ejecutiva, las Cámaras Temáticas y al Grupo de Trabajo Técnico sobre REDD+ (MMA, 2016b).

El Grupo de Trabajo Técnico sobre REDD+ fue establecido en 2014 mediante la ordenanza 41/2014 del MMA para proporcionar insumos técnicos para las presentaciones del país en las negociaciones y estuvo conformado por expertos de universidades que trabajaban aspectos vinculados al mecanismo (MMA, 2016b, 2017). El Grupo de Trabajo Técnico sobre REDD+ fue relevante en la elaboración de algunos de los pilares de REDD+, como el NREF. Entre 2014 y 2016 se encontró registro de la realización de siete reuniones del Grupo. De las minutas de estas se desprende que hubo una activa participación de actores estatales como el MMA, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el MCTI, el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales, el Instituto Brasileño del Medio ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, la Empresa Brasilera de Investigación Agropecuaria y el Servicio Forestal Brasilero. Por fuera

de los ministerios y agencias de gobierno se observó la participación de la Universidad Federal de Brasilia, la Universidad Federal de Goiás y la Fundación para la Ciencia, Tecnología y Actividades Espaciales.

Si bien mantuvo su estructura básica, la CONAREDD+ tuvo modificaciones con la llegada al poder de Bolsonaro. A partir de lo cual mediante el decreto N.º 10.144 de 2019 se introdujeron algunas modificaciones, como la reducción del peso de atribuciones de gestión y de construcción de política de la Comisión (o al menos la eliminación de la mención) en aspectos como la proposición de medidas normativas y legislativas, la promoción y búsqueda de integración y sinergias entre políticas climáticas y de biodiversidad y; la promoción de compatibilidad con el PPCDAm y PPCerrado. Como parte del artículo 3 del nuevo decreto la CONAREDD+ debía estar destinada a formular directrices y resoluciones sobre la implementación de la EN y el respeto por las Salvaguardas y, tendría atribuciones vinculadas a los PPR. Por su parte, mediante el artículo 4 se modificó la composición de los miembros a partir de lo cual se eliminó la participación de los representantes de municipios, se bajó de dos a una la participación de los representantes de Estados y se redujo a una la participación de la sociedad civil. Se determinó que esta última estaría a cargo del secretario ejecutivo del Foro Brasilero de Cambio Climático. La participación en las Cámaras Consultivas Temáticas también se vio fuertemente reducida, pasando su máximo número de participantes de 30 a 5. Estas modificaciones en la CONAREDD+ supusieron un retroceso en el proceso de gobernanza del mecanismo en diversos aspectos que identificamos como claves en nuestro capítulo 1. Entre ellos se puede mencionar: la reducción del rol de los actores de la sociedad civil, lo que supone un abandono del reconocimiento de que los procesos ambientales no son exclusivamente estatales y que hay multiplicidad de actores con capacidad de intervenir; la eliminación de actores subnacionales como las municipalidades, lo cual supone desconocer la importancia de la gobernanza multinivel y la escalaridad de los procesos y; un retroceso en términos del reconocimiento de la interdependencia entre los actores participantes del proceso.

Por su parte, si bien escapa al recorte de esta investigación, es necesario mencionar que la gestión Lula volvió a modificar la CONAREDD+[305], sobre todo en lo relativo a su composición, ampliando la misma a partir de la incorporación de nuevos ministerios y la elevación de la representación de los gobiernos Estaduales y ONG, a 4 y 2 respectivamente. Asimismo, se

[305] A partir del decreto N.º 11.548 de 2023.

incorporó un representante de pueblos indígenas, uno de comunidades tradicionales, uno del sector académico y uno del sector privado.

En el período que va desde su conformación hasta finales de 2019 se identificó la realización de siete reuniones (ordinarias y extraordinarias) de la CONAREDD+. Adicionalmente a los ministerios y agencias gubernamentales se encontró la participación a nivel subnacional de los gobiernos Estaduales de Mato Grosso, Acre, Pará y Amazonas. Asimismo, a nivel municipal participaron principalmente referentes en representación de Porto Velho. En lo que refiere a la participación de los miembros de la sociedad civil en la CONAREDD+ se encontraron cuatro actores principales que se distribuyeron la misma: el Conselho Nacional das Populações Extrativistas, Carta do Belem, el Observatorio do Clima y la Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil. La CONAREDD+ contó asimismo con observadores en las distintas reuniones, entre los que se pudo ver un tímido (hay registro de participación como observadores en una sola ocasión) involucramiento de universidades y centros de investigación (la Universidad de Brasilia, la Universidad de São Paulo, la Universidad de Minas Gerais y el Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia). Por el lado de los actores gubernamentales no contemplados por el decreto, la Fundación Nacional del Indio y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social también participaron como observadores de diversas reuniones. Finalmente, se destacó la participación de instituciones gubernamentales extranjeras, sobre todo vinculadas a los donantes de REDD+ del país. Entre estas se encontró a Noruega y Alemania a partir de sus embajadas, el Banco de Desarrollo Alemán y GIZ, la última de las cuales participó en cuatro reuniones como observadora.

Las Cámaras Consultivas Temáticas fueron un espacio relevante para observar la participación de actores en la estructura de la CONAREDD+. En este marco, entre 2015 y 2016 se crearon tres cámaras: la Cámara Consultiva Temática sobre Salvaguardas, la Cámara Consultiva Temática sobre Pacto Federativo y, la Cámara Consultiva Temática sobre Captación y Distribución de Recursos No Reembolsables. La Cámara Consultiva Temática sobre Salvaguardas tuvo como objetivos promover insumos para monitorear cómo las salvaguardas eran cumplidas en el país; apoyar el Sistema de Información sobre Salvaguardas; generar insumos para revisar los sumarios del SIS y para el desarrollo de un procedimiento en caso de violación de salvaguardas y; desarrollar un plan de capacitación sobre salvaguardas (CONAREDD+, resolución 2, art 2 y 3). Por su parte, la Cámara Consultiva Temática sobre Pacto Federativo tuvo como objetivo la convergencia y complementariedad entre las políticas climáticas y forestales a nivel federal, estadual y municipal a partir de: la generación de planes

de capacitación sobre REDD+ y sobre la posición brasilera para técnicos estaduales y municipales; el mapeo de la implementación de las iniciativas a nivel estadual; el ofrecimiento de orientaciones para la compatibilización de los programas subnacionales con la EN y; la generación de informes sobre el desarrollo de las iniciativas a nivel subnacional en los que se propongan medidas para complementar políticas (CONAREDD+, resolución 3, art 2 y 3). Finalmente, la Cámara Consultiva Temática sobre Captación y Distribución de Recursos No Reembolsables tuvo como objetivo apoyar a la CONAREDD+ en cuestiones relacionadas a la captación de recursos y la distribución de beneficios a partir de un plan de trabajo que incluía reglas, directrices y criterios para: la elegibilidad del acceso a los PPR; la captación por entidades elegibles de recursos de PPR y; el uso de los PPR (CONAREDD+, resolución 4, art 2 y 3). Las cámaras fueron clave en tanto la totalidad de las resoluciones adoptadas por la CONAREDD+ se vincularon a sus ejes.

La participación en las Cámaras Consultivas Temáticas fue más diversa que en la propia CONAREDD+. Tal fue el caso de la cámara de salvaguardas[306] donde se observó una participación amplia de ONG, representantes del sector indígena y, universidades y centros de investigación (Figura Anexo 5). La misma estuvo coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y un miembro de la sociedad civil de la CONAREDD+. Dentro del sector indígena y comunitario se encontró la presencia de actores como la Asociación de Pueblos Indígenas Wayana y Aparai, la Red de Comunidades Tradicionales Pantaneiras, la Articuladora de Pueblos y Organizaciones Indígenas del Nordeste, Minas Gerais y Espíritu Santo, el Consejo Indígena de Roraima y, la Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil. Muchas de las cuales participaron en más de la mitad de las reuniones de la Cámara Consultiva. La Fundación Nacional del Indio también asistió a la misma. Respecto a las ONG se observó una presencia recurrente de organizaciones nacionales, como el Instituto Centro da Vida, el Instituto Capital Natural del Amazonas y Carta do Belem. Como parte de las ONG internacionales se destacó la asistencia del Fondo Mundial para la Naturaleza en prácticamente la totalidad de las reuniones de la Cámara. Por su parte, dentro de los actores científico-académicos se destacó la presencia del Grupo Naturaleza, Sociedad y Conservación y el Instituto de Investigación Ambiental del

[306] Como criterio se buscó fomentar la participación en la Cámara Consultiva sobre Salvaguardas de: representantes indígenas, comunidades tradicionales y agricultores familiares; poblaciones afectadas por proyectos de carbono forestal; beneficiarios y ejecutores de iniciativas de PPR de REDD+ y; expertos en biodiversidad, en temas socioambientales, en transparencia y gobernanza forestal, en vigilancia ambiental y, en políticas públicas de cambio climático y bosques (MMA, 2018).

Amazonas. Finalmente, respecto a los actores de financiamiento se encontró al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social y a la GIZ.

La Cámara Consultiva sobre Pacto Federativo y la Cámara Consultiva Temática sobre Captación y Distribución de Recursos No Reembolsables tuvieron también participación de múltiples actores, diferenciados de acuerdo con el perfil de cada una de ellas[307]. La primera mostró una mayor presencia de referentes de gobiernos estaduales (Acre, Amazonas, Mato Grosso, Rondonia, entre otros). También se observó, a partir de sus minutas, la participación de la Fundación Nacional del Indio, de la Universidad Federal de Minas Gerais y, de ONG ambientales o de investigación como el Instituto Centro da Vida, el Instituto de Investigación Ambiental del Amazonas y el Instituto de Conservación y Desarrollo Sostenible del Amazonas.

Por su parte, la Cámara Consultiva Temática sobre Captación y Distribución de Recursos No Reembolsables fue coordinada por el MMA y el Ministerio de Finanzas y tuvo una participación diversa[308]. Al respecto se puede mencionar a instituciones de financiamiento (FA, Fundación Banco de Brasil, Fondo Brasilero para la Biodiversidad) organizaciones vinculadas a los pequeños productores, campesinos e indígenas (Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas, Conselho Nacional de Política Indigenista, Fundación Nacional del Indio), gobiernos subnacionales (Amazonas, Tocatins), ONGs (el Instituto de Conservación y Desarrollo Sostenible del Amazonas, Fundação Amazônia Sustentável) y actores académicos como la Universidad del Estado de Río de Janeiro. Finalmente, se destacó una presencia sostenida de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica.

La Cámara Consultiva Temática sobre Captación y Distribución de Recursos fue relevante, en tanto de acuerdo con un negociador, la función más política y complicada de la CONAREDD+ fue distribuir entre los actores subnacionales domésticos los resultados de mitigación a nivel nacional, algo clave para evitar la pelea por acceder a recursos internacionales de donantes como Alemania o Noruega. Otro aspecto complicado era la vuelta de los actores sobre la

[307] Como criterio se buscó fomentar la participación en la Cámara Consultiva sobre Pacto Federal de representantes de: la mayor cantidad de Estados posibles; municipios involucrados en iniciativas de combate a la deforestación junto con el gobierno federal y; especialistas en políticas y acciones climático-forestales (MMA, 2018).

[308] Como criterio se buscó fomentar la participación en la Cámara Consultiva Temática sobre Captación y Distribución de Recursos No Reembolsables de: representantes de instituciones que operan fondos destinados a la conservación; expertos en financiamiento climático; expertos en instrumentos económicos para la conservación ambiental y esquemas de transferencia intergubernamental; representantes de pueblos indígenas, pueblos y comunidades tradicionales y agricultores familiares; especialistas en políticas y acciones climático-forestales (MMA, 2018).

discusión de los mercados, donde la función del Ministerio de Relaciones Exteriores era explicar la posición y el alineamiento del país en la CMNUCC[309].

En el proceso de entrevistas se abordaron los aspectos vinculados al rol de la CONAREDD+ y a la participación en el mecanismo. Respecto a lo primero, una académica que participó de la CONAREDD+ sostuvo que el espacio tuvo un rol clave para alcanzar la operatividad del mecanismo en Brasil. Asimismo, expresó que gran parte del trabajo se concentró en el ajuste a los requisitos de la CMNUCC, como las salvaguardas, donde las cámaras temáticas tuvieron un rol importante. Adicionalmente, coincidió con el negociador previamente citado al resaltar la relevancia del espacio para la discusión sobre la distribución de los beneficios entre los Estados y el Gobierno Federal[310].

Respecto a la participación, la mencionada académica que integró la CONAREDD+ resaltó el papel relevante de las ONG en la agenda ambiental del país y en los procesos participativos. Asimismo, mencionó que aspectos como las salvaguardas despertaron mucho interés de la sociedad civil[311]. Si bien valoró de forma positiva la relevancia de las Cámaras Consultivas, menciono algunos puntos controvertidos, como la existencia de solo dos asientos para la sociedad civil en la CONAREDD+, algo discutido por la sociedad civil, la cual acordó retirarse a finales del gobierno de Temer. Con la llegada de Bolsonaro al poder la participación y operatividad de la CONAREDD+ empeoró. Hecho vislumbrable en el envío tardío de la información y los documentos, lo que dificultó una efectiva participación[312]. De acuerdo con otra académica especializada en el mecanismo, a nivel nacional faltó durante todo el período representación indígena y de actores territoriales, similar a lo que sucedió a nivel local con los proyectos que en ocasiones eran elaborados por las organizaciones con participación poco satisfactoria. Situación que atribuyó a las urgencias por acceder a financiamiento, a la demora en el establecimiento de reglas iniciales y al carácter “learning by doing” del proceso de preparación[313].

[309] Entrevista presencial sostenida por el autor a un negociador el día 28 de julio de 2023.
[310] Entrevista online sostenida por el autor a una académica que participó de la CONAREDD+ el día 3 de agosto de 2023.
[311] Entrevista online sostenida por el autor a una académica que participó de la CONAREDD+ el día 3 de agosto de 2023.
[312] Entrevista online sostenida por el autor a una académica que participó de la CONAREDD+ el día 3 de agosto de 2023.
[313] Entrevista online sostenida por el autor una académica que se especializó en el mecanismo el día 6 de julio de 2023.

5.8 Posición de Brasil en las discusiones sobre REDD+ en la CMNUCC

La posición internacional del país es reflejo de las creencias y los intereses analizados en los apartados previos, particularmente observable en elementos de su agenda política y su estructura económico-productiva. Brasil operó históricamente como uno de los líderes del G77+ China al sostener que toda responsabilidad por el cambio climático era de los países desarrollados y al rechazar los compromisos para los países emergentes (Carvalho, 2012; Viola y Franchini, 2013). Incluso planteó por momentos una interpretación radical del principio de CBDR a partir de su propuesta de calcular las emisiones de carbono de acuerdo con los acumulados históricos desde el siglo XVIII y no desde el año base de 1990 (Viola, 2004; Viola y Franchini, 2013). En la intersección entre bosques y clima el país tuvo una postura histórica anclada en temores asociados a la soberanía sobre la Amazonia (Viola, 2004). Una de las manifestaciones más claras de este posicionamiento fue el bloqueo de un acuerdo o convención internacional que estableciera obligaciones vinculantes para la protección de los bosques en la Cumbre de la Tierra de 1992 (Barros-Platiau, 2010; Carvalho, 2012; Viola, 2004). De hecho, evitar que los bosques sean objeto de regulación internacional que dificulte la transformación del uso de los suelos fue un aspecto relevante para el país en las negociaciones sobre el PK y su MDL (Carvalho, 2012; Viola, 2004; Viola y Franchini, 2013). Elementos como el principio de soberanía o la existencia de una estructura económico-productiva dependiente del cambio en el uso de los suelos, combinado con su carácter de potencia forestal, son relevantes en tanto como sostienen Barros-Platiau (2010) y Carvalho (2012) históricamente Brasil fue percibido como un actor con capacidad de veto en las discusiones sobre bosques de la CMNUCC. De acuerdo con un negociador, el país tiene escala para actuar solo en materia de bosques porque es el principal país forestal tropical del mundo y uno de los pocos con capacidad institucional de implementación, por lo que las discusiones solían ser más dificultosas hacia adentro que hacia afuera[314].

La postura defensiva y anclada en la soberanía de los recursos naturales comenzó a ser matizada solo a partir de 2006 (Carvalho, 2012; Viola y Franchini, 2013). Este nuevo momento, fue impulsado por la reducción de la deforestación a nivel local y el éxito de instrumentos como el PPCDAm y se caracterizó por la reinterpretación del principio de CBDR y el progresivo abandono de la negativa a la inclusión de los bosques en el régimen climático (Viola y

[314] Entrevista presencial sostenida por el autor a un negociador el día 28 de julio de 2023.

Franchini, 2013). Esto llevó al país a mutar desde un actor que vetaba los compromisos a uno que los promovía (Barros-Platiau, 2010; Carvalho, 2012). En este camino, el rol de Brasil al asumir compromisos de mitigación voluntarios en Copenhague puede ser considerado un hecho clave por el papel que jugó junto a otros países del bloque BASIC (Franchini, Mauad y Viola, 2020). Esto inició lo que algunos autores consideraron la hibridación de la brecha norte-sur (Bueno y Pascual, 2016) y rompió con la tradicional interpretación del principio de CBDR (Franchini, Mauad y Viola, 2020). Asimismo, muestra el impacto que pueden tener los principios sobre la acción política doméstica y sobre el propio régimen, en tanto la posición del grupo BASIC generó un cambio en la interpretación de las CBDR al interior de la CMNUCC, abandonando el esquema del PK donde los compromisos de mitigación eran principalmente asumidos por el norte global.

En este marco, en 2008 el país lanzó su Plan Nacional de Cambio Climático en la COP14 de Poznan e incluyó compromisos voluntarios de reducción de emisiones en el sector forestal[315] (Carvalho, 2012). Asimismo, comunicó a principios de 2010 mediante una carta a la CMNUCC sus Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropiadas entre las que incluyó la reducción estimada a 2020 de 564 millones de toneladas de CO2e en la Amazonia y 104 millones de toneladas de CO2e en Cerrado. Entre las mismas también propuso la restauración de pastizales y la promoción de sistemas de manejo integrados. La reducción de las emisiones producto de la deforestación en la Amazonia y el Cerrado supusieron la mayor parte, aproximadamente dos tercios, de los compromisos de mitigación del país (reducir entre el 36,1% y el 38,9% las emisiones proyectadas para 2020). Estos compromisos se encontraron en consonancia con lo comunicado por Lula da Silva en la COP de Copenhague y con la Ley de PNMC de 2009 (Embajada de la República de Brasil en Bonn, 2010). Este compromiso es asimismo relevante, en tanto Brasil había conseguido gran parte de las reducciones necesarias para alcanzarlo, sobre todo a partir del PPCDAm. La reducción de la deforestación creó las condiciones para una postura más proactiva (Carvalho, 2012). Al respecto se expresó un académico de la Universidad de Brasilia, quien sostuvo que la meta brasilera de Copenhague en gran parte ya había sido cumplida por el control de la deforestación[316]. Esto refuerza la idea sostenida en el apartado

[315] Véase apartado 5.3

[316] Entrevista online sostenida por el autor a un académico de la Universidad de Brasilia el día 27 de julio de 2023.

relativo a la agenda política en torno a que al éxito de la reducción de la deforestación Amazónica construyó su política climática[317].

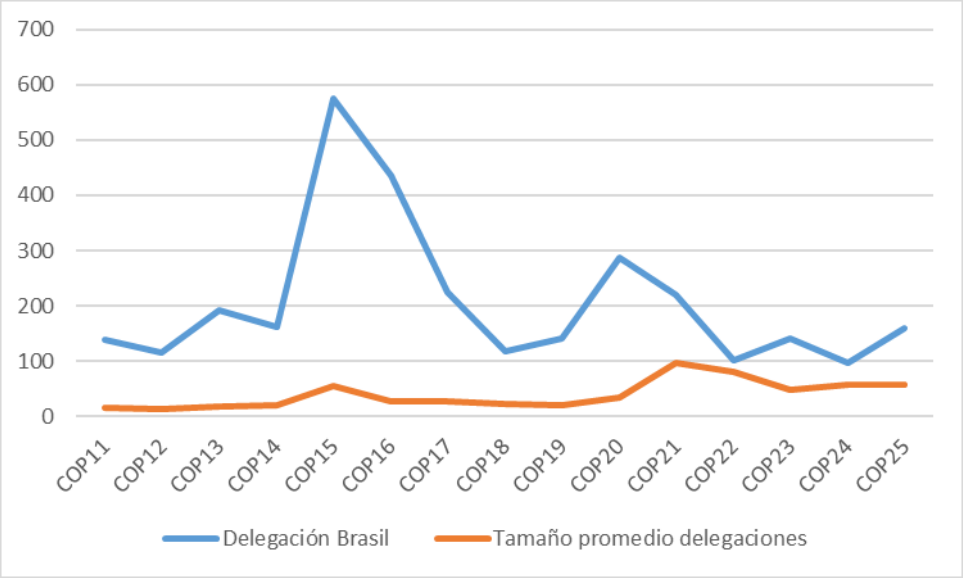
A partir de este viraje, los bosques ocuparon un lugar relevante en los compromisos del país durante todo el período analizado, algo que se manifestó en la Contribución Prevista Determinada Nacionalmente, la NDC, la comunicación nacional y los Informes Bienales de Actualización. De hecho, en la Contribución Prevista Determinada Nacionalmente de 2015 se manifestó que se habían logrado mejores resultados que cualquier país del mundo en la reducción de emisiones por deforestación a partir de los éxitos en el bioma amazónico. Adicionalmente Brasil mencionó medidas que tenía en marcha en el plano doméstico vinculadas a REDD+, como el fortalecimiento de la implementación del Código Forestal, el reforzamiento del combate de la deforestación ilegal en la Amazonia, la restauración de 12 millones de hectáreas para 2030 y, las mejoras en los sistemas de gestión y monitoreo. A su vez resaltó la necesidad de financiamiento continuo, adecuado y predecible para cubrir los PPR por los resultados alcanzados (República Federativa de Brasil, 2015).

En su tercera comunicación nacional del año 2016 se mencionaron reiteradamente los esfuerzos en el área forestal, sobre todo a partir del PPCDAm y el PPCerrado. La misma realizó diversas menciones a REDD y al FA, al cual consideró una "demostración práctica del funcionamiento de mecanismos de incentivos para REDD+" (pp. 86). Si bien se encontró por fuera del recorte de la presente tesis, esta relevancia se observó hasta el año 2020. En dicho año, documentos enviados a la CMNUCC mencionaron en numerosas ocasiones a REDD+, al PPCDAm y al PPCerrado. No obstante, desde la NDC de 2020 la presencia directa de los bosques y sus instrumentos de gestión se redujeron. En la misma no se mencionó a REDD+, al PPCDAm, al PPCerrado o a la deforestación. En tanto que se mencionaron otros planes sectoriales, como el ABC y el programa promovido por la gestión Bolsonaro de PSA con componente de mercado: Floresta+. En la actualización de su NDC de 2022 tampoco se produjeron menciones a REDD+ o a los planes de los distintos biomas. No obstante, sí se encontró una mención al Código Forestal y a la meta de eliminación de la deforestación ilegal para 2028. Estos hechos muestran nuevamente el viraje de la administración Bolsonaro, situación que se produjo en un marco que tuvo al incremento de la deforestación del país como uno de los correlatos del retroceso ambiental brasilero.

[317] Entrevista online sostenida por el autor a un académico especializado en cambio climático el día 11 de julio de 2023.

Las delegaciones brasileras en las COP acompañaron el proceso de cambio en el posicionamiento de Brasil en la arena climática y el renovado liderazgo que supuso la gestión Lula. A partir de ello, desde 2003 se observó un salto muy considerable en el número de delegados, pasando de 54 en dicho año a 207 en 2004. Adicionalmente, de la Figura 22 se pueden destacar dos elementos relevantes. El primero de ellos es que la delegación del país se mantuvo durante todo el período por encima del promedio global. Hecho que refuerza la idea de relevancia otorgada al proceso de negociaciones climáticas internacionales. Adicionalmente, se observó que el mayor pico histórico del país sucedió durante la COP de Copenhague y la COP de Cancún, momentos coincidentes con el alto perfil de la administración Lula en el tópico, los compromisos voluntarios y el auge de instrumentos domésticos aludidos en los apartados previos. Por su parte, otro pico histórico fue la COP de Lima, la cual incluso contó con más delegados que la COP de Cancún. Hecho que pudiera explicarse por la cercanía geográfica de la capital peruana al país.

Figura 22: Tamaño de la delegación de Brasil vs Tamaño promedio delegaciones



Fuente: elaboración propia[318]

En términos de pertenencia institucional de los delegados, el dominio estuvo en manos del Ministerio de Relaciones Exteriores, el MCyT y el MMA. Asimismo, Peixoto Mello (2022) observó que en muchas ocasiones el número de delegados fue abultado por la tradición del país de incorporar una gran cantidad de actores no estatales, explicando los mismos

[318] Los datos correspondientes al tamaño de la delegación brasilera para cada una de las COP fueron obtenidos de Peixoto Mello (2022).

aproximadamente el 33% de la delegación brasilera en el período 1997-2021. De hecho, como la autora observó, esta participación llegó a porcentajes que superaron el 50% entre 2010 y 2014. Dentro de las organizaciones de la sociedad civil con mayor participación se encontraron la Central Única de los Trabajadores, el Foro Brasilero de ONG y Movimientos Sociales, la Fundación Brasilera para el Desarrollo Sostenible, el Instituto de Conservación y Desarrollo Sostenible del Amazonas y el Fondo Mundial para la Naturaleza Brasil. Asimismo, la autora llamó la atención sobre la baja participación que tuvieron las organizaciones indígenas en las COP, recién en la COP20 de Lima se vislumbró la participación de nueve representantes de la Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil.

En términos de participación y delegaciones, la llegada de Bolsonaro supuso una retracción de los actores de la sociedad civil y, entre 2019 y 2021 solo se incluyó a la ONG internacional The Nature Conservancy. Finalmente, como parte del sector científico se destacó la participación del Instituto de Investigación Ambiental del Amazonas y de universidades como la Universidad Federal de Río de Janeiro, la Universidad de San Pablo, la Universidad Federal de Bahía, la Universidad Federal de Paraná y la Fundación Getulio Vargas (Peixoto Mello, 2022).

Estas variaciones en la composición de las delegaciones brasileras son relevantes en tanto encuentran coincidencias con lo observado en diversas partes del capítulo con relación al reacomodamiento de los actores a partir de un momento inicial de mayor articulación entre el gobierno y las ONG y un momento posterior de profundización del vínculo entre el gobierno y el sector agroproductivo, el cual como sostienen Franchini y Viola (2019) comenzó con Rouseff y se profundizó con Temer.

Otro aspecto relevante que permite observar el cambio de posicionamiento del país en materia de bosques y cambio climático, y la articulación con las creencias y los intereses, estuvo dado por la participación de Brasil durante el proceso de negociación y consolidación de REDD+. Al respecto, un negociador consultado en el proceso de entrevistas mencionó que el cambio de posición a nivel internacional vino cuando el país tuvo condiciones para hacerlo, en función de los resultados de sus políticas domésticas, lo que le dio una plataforma, autoridad moral y capital político para hablar e imponerse en las negociaciones sobre bosques. Sostuvo que fue mucho más fácil negociar en base a lo que realmente se estaba haciendo y en lo que el país tenía condiciones de hacer que negociar con base a abstracciones[319].

[319] Entrevista presencial sostenida por el autor a un negociador el día 28 de julio de 2023.

A partir de ello Brasil se posicionó como promotor y pionero de REDD+ (González, 2017, 2018a). El país participó en la mayoría de los envíos, en 9 de 14 oportunidades, y sus posiciones tuvieron efectos concretos sobre el proceso de negociación y las decisiones adoptadas. Adicionalmente participó activamente en los distintos workshops organizados para discutir elementos relevantes del mecanismo, en la mayoría de los cuales realizó presentaciones.

A modo general puede decirse que los envíos de Brasil muestran interés sobre todo en aspectos relativos a financiamiento, incentivos y PPR. Asimismo, el país aportó a las discusiones relativas a los instrumentos técnicos y metodológicos, como los sistemas de Medición, Reporte y Verificación y los sistemas de monitoreo. Los envíos de Brasil no se caracterizaron por un contenido político o ideológico, más allá de las menciones a la necesidad de incrementar el financiamiento y la tecnología para el mundo en desarrollo. Asimismo, de sus envíos no se desprenden numerosas menciones a sus instrumentos políticos o normativos internos, apareciendo únicamente los sistemas de monitoreo, el FA y el PPCDAm. Esto configuró una postura pragmática en la que, en consonancia con lo sostenido en el apartado relativo a incentivos, y en lo observado en la estructura de gobernanza con funciones limitadas que supuso la CONAREDD, se buscó una rápida operativización del mecanismo para acceder a los PPR que ya se habían alcanzado.

Desde su primer envío en el año 2006 Brasil se mostró favorable a la incorporación de los problemas relativos a la reducción de emisiones por deforestación. En sus envíos iniciales consideró que desde la firma de la CMNUCC se reconocía que todos los países debían formular e implementar programas, acciones y medidas de mitigación; promover el manejo sostenible y la conservación de los sumideros y reservorios, incluyendo a los bosques y; promover la cooperación y la transferencia de tecnología para controlar las emisiones en sectores como el agrícola y forestal. No obstante, recordó que la reducción de emisiones de los países en desarrollo dependía de los medios de implementación puestos a disposición. Asimismo, manifestó que el desarrollo y la erradicación de la pobreza eran las prioridades principales del mundo en desarrollo, por lo que cualquier mecanismo debía considerar el principio de CBDR y las características nacionales y prioridades locales (CMNUCC, 2006a).

Uno de los primeros elementos que es necesario resaltar de la posición brasilera es que desde un comienzo no consideró posible el uso de RED en los países en desarrollo para generar reducciones que pudieran ser utilizadas por los países desarrollados para cumplir sus compromisos. Adicionalmente expresó que los esfuerzos debían ser solo voluntarios y no

asociados a metas, objetivos o cronogramas y consideró que las discusiones debían girar en torno a un nuevo arreglo al interior de la Convención que otorgara a los países en desarrollo incentivos (CMNUCC, 2006a). Este último aspecto fue relevante, en tanto Brasil intentó en todo momento mantener las discusiones al interior de la Convención y evitar que se creara un instrumento adicional[320]. A nivel nacional Brasil recalcó que, si bien en consonancia con el principio CBDR no estaba obligado a asumir compromisos de reducción de emisiones, se encontraba implementado distintas iniciativas que habían contribuido a bajar la deforestación (CMNUCC, 2006a). Esta aseveración puede ser observada como otra muestra de la configuración de una postura pragmática y de matización del principio de CBDR. En tanto, si bien a partir de dicho principio lo "correcto" y lo "justo" se vincula a la no reducción de emisiones en los países en desarrollo, Brasil tenía resultados que mostrar y capitalizar en su principal sector de emisiones a partir de la implementación de planes como el PPCDAm.

Estos posicionamientos iniciales del país fueron parte de la propuesta brasilera presentada en la COP12 de Nairobi en 2006. La misma permitió vislumbrar que Brasil estaba dispuesto a aceptar regulación internacional en materia de bosque y supuso un avance al adoptar una postura conciliadora que posibilitó el encuentro de puntos comunes, incluso con Partes y grupos con los que había tenido diferencias considerables (Carvalho, 2012; Viola y Franchini, 2013). No obstante, se desprende del análisis de entrevistas y de estas primeras submissions que existieron diferencias con otros actores, como la Coalición de Naciones con Bosques Tropicales. Esto fue asimismo advertido por autores como Carvalho (2012), quien expresó que la postura brasilera chocó con visiones como la de esta Coalición, EE. UU. y Noruega en aspectos como la consideración de REDD+ en el marco de las Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropiadas, el uso de las emisiones reducidas por parte de los países desarrollados, las fuentes de financiamiento, la permanencia, las fugas y la integridad ambiental de los mercados de carbono. La consideración de REDD+ dentro de las Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropiadas fue un aspecto relevante para el país de acuerdo con lo aludido por un negociador en el proceso de entrevistas. Este insistió que el mecanismo tenía que encajar con otros aspectos de la negociación y no era visto como algo autónomo, estanco o independiente. Por ello era relevante sostener la escala del mecanismo como nacional-subnacional y no de proyecto y, alcanzar un procedimiento de Medición, Reporte y Verificación al interior de la Convención, como lo fue el Marco de Varsovia, discusión en la cual Brasil y Noruega tuvieron un rol

[320] Entrevista online sostenida por el autor a una negociadora el día 20 de julio de 2023.

clave[321]. Esta dinámica fue a su vez dependiente del proceso negociador, al estar los primeros compases de la negociación de REDD+ dentro del mandato de Bali, situación que enmarcó el tema en una discusión más amplia. Asimismo, una negociadora del país sostuvo que para Brasil otros elementos relevantes de la discusión estaban dados por evitar que el mecanismo generara cargas adicionales que dificultaran su implementación y por mantener la integridad ambiental[322].

La submission de 2007 fue clave y supuso la continuidad de las presentaciones realizadas en el Workshop de Cairns en 2007, en la COP de Nairobi y en el Workshop de Roma, estos últimos en 2006. De hecho, en el taller sostenido en Roma varios participantes recibieron de buena manera la propuesta brasilera (CMNUCC, 2006b). Como parte de esta se pueden destacar los siguientes puntos:

- El mecanismo debía concentrarse en la reducción de las emisiones y no en acciones que tendían a mantener los reservorios de carbono forestal, tales como las acciones de conservación. Adicionalmente, insistió en que se trate de un arreglo voluntario que parta del principio de CBDR y que contemple las necesidades de desarrollo.
- El mecanismo debía partir de las emisiones netas reducidas con relación a una tasa histórica (período de referencia) y generar incentivos en forma de PPR para los países en desarrollo a partir de la demostración de las reducciones.
- Los incentivos que salieran de RED debían ser provistos por los países desarrollados y ser recursos adicionales a los ya existentes.
- Propuso dividir a los Estados en dos categorías: países que podían comenzar rápidamente y países que requerían construir capacidades y tecnología para implementar RED.
- No se debía crear una nueva estructura burocrática para RED, sino más bien utilizar un área focal al interior de la CMNUCC para manejar el mecanismo y la información provista por los participantes.
- Propuso distintos pasos metodológicos que debía seguir el mecanismo: la identificación de la tierra forestal por bioma, la provisión de una definición de bosque, la identificación de stocks de carbono de los bosques, la actualización de los escenarios de referencia de

[321] Entrevista presencial sostenida por el autor a un negociador el día 28 de julio de 2023.
[322] Entrevista online sostenida por el autor a una negociadora el día 20 de julio de 2023.

emisiones y, las fórmulas para calcular las reducciones y compensaciones (CMNUCC, 2007a).

Brasil consideró que tenía una gran fortaleza en cuanto a los SNMB y expresó que poseía uno de los sistemas de monitoreo satelitales más avanzados para la tarea requerida por el mecanismo. Asimismo, sobre capacidades técnicas e institucionales resaltó los roles del MCTI y del Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales. A la vez que marcó la importancia del PPCDAm (CMNUCC, 2009c). La fortaleza técnica de Brasil fue compartida en talleres. Entre ellos se puede mencionar el taller de Roma, donde compartió experiencias sobre los sistemas de monitoreo en la Amazonia (CMNUCC, 2006b). En 2008 también expuso sobre detección de deforestación y monitoreo de degradación a la vez que compartió distintas dificultades, como las que pueden generar la existencia de múltiples definiciones de bosque y, los inconvenientes existentes para monitorear la degradación (CMNUCC, 2008c). Brasil resaltó su sistema de monitoreo de emisiones de deforestación y su capacidad para monitorear en tiempo real, algo relevante para apoyar la implementación de las medidas REDD+ (CMNUCC, 2011a).

En el proceso de negociación Brasil pidió considerar a las salvaguardas y a los sistemas de Medición, Reporte y Verificación como elementos distintos. Consideró que los sistemas de salvaguardas se debían construir nacionalmente de acuerdo con las circunstancias de los países siguiendo los lineamientos de SBSTA y de la COP. El país se posicionó a favor de que los sistemas nacionales contengan información y datos públicos a la vez que asegurasen la consistencia, la exhaustividad y una participación amplia. Consideró que los tiempos para la presentación de los datos y la información debían definirse domésticamente y de acuerdo con las circunstancias nacionales (CMNUCC, 2011b). Estas ideas fueron asimismo compartidas en el workshop de Panamá en 2011 sobre SIS.

Las discusiones en torno a los incentivos fueron elementos recurrentes en la posición brasilera. Como parte de la misma Brasil resaltó la necesidad de escalar el financiamiento para PPR de REDD+ y consideró que los resultados debían ser medidos, reportados y verificados a nivel nacional y, estar en relación con un NREF establecido de acuerdo con las decisiones de la CMNUCC. Brasil resaltó su experiencia con el FA, el cual consideró un esquema simple y transparente para generar resultados creíbles y verificables a la vez que respetaba la integridad ambiental y la autonomía al dar apoyo a actividades vinculadas a las prioridades y condiciones nacionales (CMNUCC, 2012b). La experiencia del FA fue asimismo compartida en algunos talleres en los que el país participó, tales como el de Panamá en 2011 y el de Bangkok en 2012.

El país consideró que una parte de los fondos que los países desarrollados aportaran para REDD+ debía orientarse a los mecanismos financieros de la Convención, como el FVC y, que el reparto de beneficios por los PPR debía ser determinado de manera independiente por los países en desarrollo para alcanzar resultados durables que reconocieran el esfuerzo de los distintos actores y sectores. En relación con los mercados de carbono Brasil consideró que los enfoques de mercado excluyen el uso de mecanismos de compensación, por lo que el debate respecto a los mismos debía pasar por otras ideas o enfoques no basados en la generación de compensaciones, para los cuales era necesario establecer nuevas decisiones en la CMNUCC (CMNUCC, 2012b). Estos posicionamientos fueron asimismo compartidos en el workshop de Bangkok en 2012 donde el país presentó su visión sobre un enfoque no discriminatorio para el financiamiento basado en resultados para REDD+ y su interpretación de "enfoque basado en el mercado apropiado". En su visión el financiamiento público debía jugar el rol principal en REDD+ sin excluir la posibilidad de financiamiento privado, en tanto que un enfoque basado en el mercado apropiado no debía incluir mecanismos de compensaciones. Adicionalmente, insistió con la necesidad de asegurar la integridad ambiental (CMNUCC, 2012c).

Brasil consideró prioritario discutir la generación de una arquitectura más coordinada para los PPR de REDD+ en la CMNUCC, frente a la multiplicidad de arreglos distintos. Entendió que ello podría simplificar el acceso a los recursos para los países en desarrollo y evitar costos innecesarios. Asimismo, propuso que esas iniciativas trabajen más cercanamente a nivel nacional para evitar inconvenientes de coordinación. A nivel nacional consideró que podía ser relevante establecer puntos focales para una mejor interacción con las autoridades y las distintas instituciones (CMNUCC, 2013a). La búsqueda de evitar incurrir en costos adicionales que volvieran al mecanismo algo difícil de implementar fue un punto importante[323]. Este aspecto es relevante en tanto en casos como el argentino se observaron duplicidades y costos de transacción adicionales entre distintas instituciones de soporte con diferentes requisitos, por ejemplo, a la hora de diseñar el SIS.

La propuesta brasilera para PPR era sencilla, pragmática y poco burocrática. El FVC sería la principal institución multilateral y se designaría una entidad nacional para la coordinación en cada uno de los países en desarrollo. En este esquema, las entidades tendrían atribuciones de nivel internacional y nacional. A nivel internacional asumirían responsabilidades para obtener y recibir los pagos y firmar acuerdos con las entidades de financiamiento de la CMNUCC, con

[323] Entrevista online sostenida por el autor a una negociadora el día 20 de julio de 2023.

otras instituciones financieras y con donantes. A nivel nacional distribuirían los fondos entre los distintos actores nacionales y subnacionales. La propuesta brasilera encontró respaldo en diversas Partes y oposición en la Coalición de Naciones con Bosques Tropicales que perseguía la creación de un órgano de gobernanza específico al interior de la CMNUCC (CMNUCC, 2013b).

El FVC debía tener un rol clave y se debían generar esquemas de financiamiento ex ante y ex post. El financiamiento ex ante correspondía a la fase de preparación y el ex post a la fase de PPR. Como parte de ello propuso la provisión no solo de financiamiento ex ante para los Estados, sino también para otros actores como organizaciones regionales, actores privados y ONG. El financiamiento ex post debía orientarse solo a los países en desarrollo para recompensarlos por los resultados y asegurar la permanencia de estos. No obstante, esta propuesta no debía ir en detrimento de otro tipo de financiamiento, como los alcanzados mediante acuerdos bilaterales. Respecto a la vinculación con los mercados de carbono consideró que las discusiones no estaban lo suficientemente maduras y que el sostenimiento de estas no debía ser un prerrequisito para desarrollar guías sobre REDD+ para el FVC (CMNUCC, 2013a). El país se opuso a ligar el avance del financiamiento para REDD+ al avance de las discusiones sobre mercados. Respecto a este punto, un negociador que participó en el proceso manifestó que los países "habían acordado en discrepar" [324]. Si bien este posicionamiento puede haber limitado la disponibilidad de fondos para el mecanismo, la postura brasilera fue asertiva en tanto a diferencia de lo que sucedió con REDD+, las discusiones sobre mercados siguieron reabiertas luego del AP.

Brasil propuso la creación de un repositorio web de la CMNUCC para almacenar los datos de REDD+ (CMNUCC, 2013b). Postuló que dicha plataforma sea abierta, transparente, fácil de usar y accesible (CMNUCC, 2014c). Su propuesta fue consonante con lo que posteriormente emergió como el Hub de Información de Lima para REDD+.

Algunos de los últimos puntos de la negociación relativos a REDD+ en cerrarse estuvieron dados por los beneficios distintos al carbono y los mecanismos no basados en el mercado. Dichos puntos no fueron un eje relevante de la posición brasilera, como sí lo fue para Partes como Bolivia. Para Brasil el último punto relevante de la discusión sobre REDD+ fue el sistema

[324] Entrevista presencial sostenida por el autor a un negociador el día 28 de julio de 2023.

de Medición, Reporte y Verificación del Marco de Varsovia, lo cual permitió clarificar los parámetros y reglas para acceder a los PPR.

No obstante, si bien estos puntos no eran relevantes para el país, era necesario cerrarlos de cara a la COP21, donde se esperaba alcanzar el Acuerdo que finalmente supuso París[325]. Respecto a los beneficios no carbónicos el país manifestó que entendía la importancia de incentivarlos y consideró que tenían una relación estrecha con las salvaguardas. No obstante, entendió que no debía confundirse el concepto de "beneficio" con el concepto de "resultado". Por lo cual consideró inadecuado crear requisitos adicionales para los PPR vinculados a los beneficios no carbónicos, porque ello supondría dificultades adicionales para la implementación, cambiaría la naturaleza del mecanismo y solaparía las discusiones sobre REDD+ con los mandatos de otros regímenes internacionales distintos al climático. Estas menciones permiten observar nuevamente la búsqueda de pragmatismo al mantener el mecanismo y sus requisitos ligado a los PPR, la búsqueda de no demorar el proceso de implementación y acceso a los pagos por resultados ya obtenidos, así como la intención de que lo negociado para REDD+ se mantenga dentro de las normas y reglas del régimen climático de la CMNUCC y no se vea desbordado por el carácter complejo de los bosques en el régimen internacional.

El país manifestó que estos “beneficios” debían estar relacionados con las características y necesidades locales, las cuales eran diversas y para lo cual no consideraba necesario discutir metodologías a nivel internacional. Recordó que muchos de los proyectos que otorgaban PPR llevaban a reinvertir ese dinero en iniciativas que generaban múltiples beneficios no carbónicos, por ejemplo, en proyectos de conservación o de mejora de los medios de vida de las comunidades (CMNUCC, 2014d). Finalmente, respecto al establecimiento de lineamientos adicionales para los mecanismos no basados en el mercado, Brasil manifestó que el Marco de Varsovia había establecido las guías para la implementación de las actividades REDD+ y los requisitos para obtener PPR independientemente de su enfoque, fuente o tipo de financiamiento, sea mediante un enfoque de mercado o de no mercado (CMNUCC, 2014a).

[325] Entrevista presencial sostenida por el autor a un negociador el día 28 de julio de 2023.

5.9 Avance de Brasil en materia de REDD+

Como se observó, Brasil tuvo a partir de la modificación de su posicionamiento histórico un rol clave en el proceso de negociación internacional, en el empuje de REDD+ y en la construcción de los pilares de este. El carácter de pionero estuvo cimentado por los esfuerzos domésticos como el PPCDAm, por la captación de fondos internacionales y por instrumentos para la canalización de incentivos, como el FA.

De hecho, propuestas sobre enfoques de PPR por reducciones de emisiones producto de la deforestación fueron planteadas por organizaciones ambientales y científicas del país previamente a la inclusión de RED como ítem de la CMNUCC[326] [327]. Dichos planteos tuvieron inicialmente un enfoque más cercano al MDL que a lo que sería el propio REDD+, al adoptar la escala de proyectos y estar vinculados al mercado[328]. Las aproximaciones vinculadas a los mercados también estuvieron presentes en las conversaciones con los Estados del país, los cuales se mostraron favorables. En algunos casos los mercados voluntarios ya estaban en uso, como el sistema de California, uno de los más grandes del mundo. No obstante, estas propuestas no tuvieron vuelo en la posición internacional brasilera (Carvalho, 2012).

De acuerdo con lo sostenido por una académica especializada en el mecanismo, los distintos ministerios y actores del sector público estuvieron en una misma página política y con consonancias en la fórmula necesaria para reducir las emisiones por deforestación en el país[329]. Este hecho fue clave a partir de 2005 para que Brasil deje de bloquear la discusión y pase a participar activamente e incluso ostentar liderazgo[330]. Al interior del país se desarrollaron discusiones entre el MCTI, el MMA, el Ministerio de Relaciones Exteriores y ONG en aspectos como la integridad ambiental, el reparto de beneficios y los mercados. En las primeras etapas de la negociación el Ministerio de Relaciones Exteriores y el MCTI tuvieron una posición más cautelosa que el MMA. Los primeros se caracterizaron por englobar al mecanismo en un paquete de mitigación más amplio e intentaron no discutirlo de manera separada (Carvalho, 2012). Al respecto, una negociadora que participó en el proceso de negociación destacó la

[326] Entrevista online sostenida por el autor una académica que se especializó en el mecanismo el día 6 de julio de 2023.
[327] Entrevista presencial sostenida por el autor a un negociador el día 28 de julio de 2023.
[328] Entrevista presencial sostenida por el autor a un negociador el día 28 de julio de 2023.
[329] Entrevista online sostenida por el autor una académica que se especializó en el mecanismo el día 6 de julio de 2023.
[330] Entrevista presencial sostenida por el autor a un negociador el día 28 de julio de 2023.

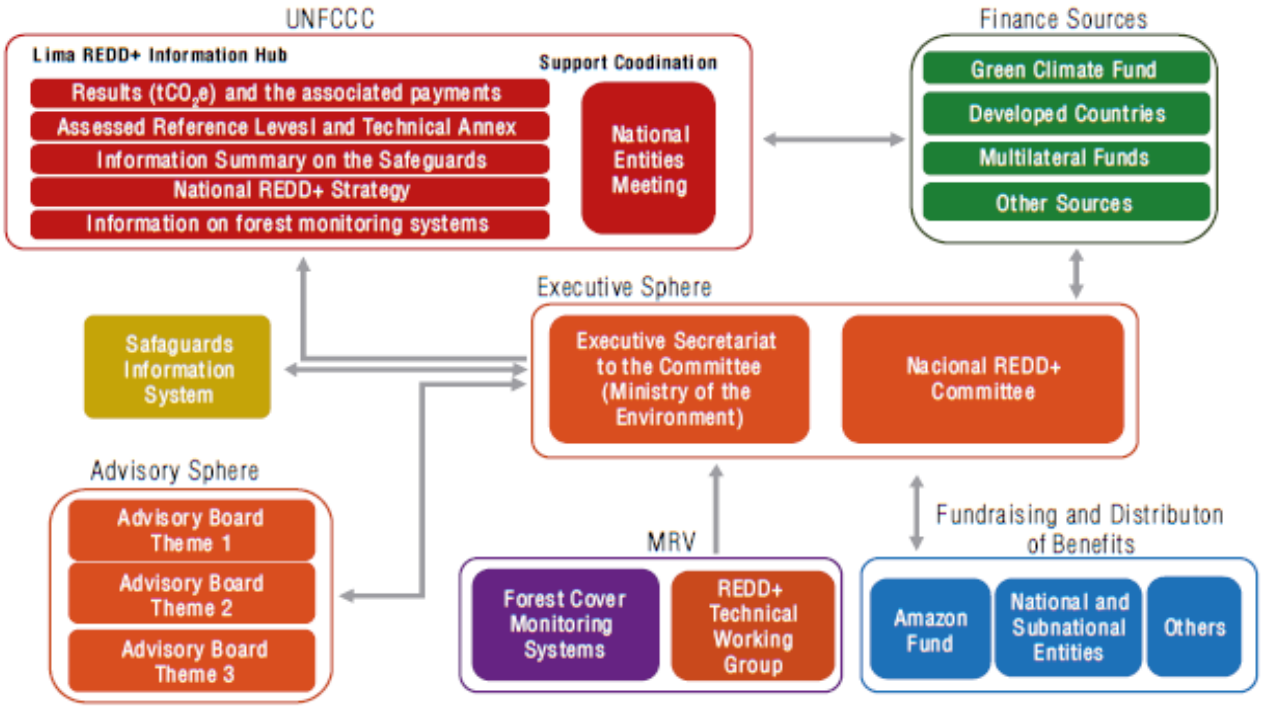
influencia de los distintos actores locales sobre la posición del país, a los cuales consideró más influyentes que los actores internacionales. Es decir que la mesa de negociaciones interna pesó más a la hora de construir posición internacional[331]. Asimismo, otro negociador valoró el papel de Itamaraty a la hora de conciliar los distintos intereses domésticos para construir posición internacional y resaltó el acompañamiento que se dio en las negociaciones desde el MMA, por lo general con un perfil más técnico y, del Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales. De acuerdo con el informante, el sector ruralista no afectó las discusiones dado que no estuvo inicialmente tan consolidado, a diferencia de lo que sucedió con las gestiones posteriores, sobre todo con Bolsonaro[332]. Estos elementos son relevantes en tanto, como se mencionó previamente, marcan las modificaciones en las creencias causales a partir de la articulación de los distintos actores y sectores. En un primer momento mediante el mayor consenso entre los sectores políticos y entre estos y la sociedad civil y, en un segundo momento a partir de la articulación de los actores políticos con el sector agroindustrial.

Las ONG tuvieron un papel relevante en la construcción de una propuesta de salvaguardas que fue presentada en 2010 (Gebara et al, 2020). Como parte de este proceso se creó un comité que representó a los actores y sectores involucrados con REDD+ y buscó identificar principios y criterios en un proceso que fue sometido a consulta pública. Dicho proceso incluyó difusión por internet y reuniones sectoriales y fue liderado por actores como el Grupo de Trabajo Amazónico, el Conselho Nacional das Populações Extrativistas, la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña, la Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, el Instituto Centro da Vida, Biofílica y el Fondo Brasilero para la Biodiversidad (Imaflora, 2010).

El avance en el diseño e implementación del mecanismo se dio de forma rápida, hecho que se vislumbró en la presentación de los pilares de REDD+ con celeridad luego del cierre del ítem en la agenda de negociación. En parte esto obedeció a que el país ya había alcanzado buenos resultados en materia de mitigación forestal y gran parte de los arreglos institucionales para la implementación estaban en marcha (Figura 23).

Figura 23: Acuerdos institucionales para la implementación de REDD+ en Brasil

[331] Entrevista online sostenida por el autor a una negociadora el día 20 de julio de 2023.
[332] Entrevista presencial sostenida por el autor a un negociador el día 28 de julio de 2023.



Fuente: MMA, 2016b:29

A partir de ello, Brasil pudo presentar su EN, dos Sumarios de Información sobre Salvaguardas, los NREF para Amazónas y el Cerrado y varios Anexos Técnicos. El diseño e implementación de REDD+ se dio a partir de un marco de política (Figura 24) con tres ejes clave: el eje estratégico con la PNMC y el Código Forestal, el eje táctico con el PPCDAm y PPCerrado y el eje de financiamiento a partir del FA, el Fondo Nacional de Cambio Climático, el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal y el Programa de Áreas Protegidas de la Amazonia. Este armado es interesante, en tanto permite observar la articulación entre la dimensión de la agenda política, los marcos normativos y los incentivos.

La EN planteó el objetivo general de "contribuir a la mitigación del cambio climático eliminando la deforestación ilegal, promoviendo la conservación y rehabilitación de los ecosistemas forestales y el desarrollo de una economía forestal sostenible baja en carbono, generando beneficios económicos, sociales y ambientales" (Traducción propia, MMA, 2016b:21). Por su parte, entre sus objetivos específicos se destacaron:

- "Mejorar el seguimiento y evaluación de impacto de las políticas públicas para REDD+, con el fin de maximizar su contribución a la mitigación del cambio climático global, observando las salvaguardas sociales y ambientales acordadas bajo la CMNUCC.

- Integrar las estructuras de gobernanza de las políticas relacionadas con el cambio climático, los bosques y la biodiversidad, buscando promover coherencia y sinergias entre ellas a nivel federal, estatal y municipal.
- Contribuir a la movilización de recursos en escala compatible con los compromisos nacionales voluntarios para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero en los biomas brasileños hasta 2020, según lo establecido por la Política Nacional de Cambio Climático" (Traducción propia, MMA, 2016b:21).

Figura 24: Marco de políticas públicas de la ENREDD de Brasil

Fuente: Elaboración propia en base a MMA, 2016b:18

Para alcanzar sus objetivos, la EN se estructuró en tres líneas de acción. La primera buscó coordinar las políticas públicas sobre cambio climático, biodiversidad y bosques y desarrollar un Sistema de Información sobre Salvaguardas para apoyar la gestión de los riesgos asociados con la implementación de REDD+ y proporcionar transparencia. La segunda línea persiguió construir un sistema de Medición, Reporte y Verificación para la preparación de las presentaciones técnicas ante la CMNUCC (NREF, Anexos Técnicos) para obtener reconocimiento por los resultados alcanzados y proporcionar de manera continua información para la verificación de estos. Finalmente, la tercera giró en torno a la recaudación de fondos para PPR y la distribución de beneficios a partir de acciones vinculadas a la CONAREDD+ y su rol en la creación de criterios y reglas de elegibilidad para acceder a los PPR y para determinar lineamientos para la captación y uso de recursos (MMA, 2016b, 2018).

Como se observa, la propia EN de Brasil se focalizó en la mitigación, los PPR y los pilares necesarios para implementar REDD+. Esto, va en consonancia con lo que se observó en la

posición del país en las discusiones internacionales, en el rol de los incentivos y en las funciones limitadas de la estructura de gobernanza, lo que lo dota de un carácter más pragmático e instrumental, alejado de construcciones más holísticas como la de Bolivia. La ausencia de la consideración del rol de los bosques en materia de adaptación en la propia EN de Brasil es quizá el mejor ejemplo de ello.

Como otro elemento destacable se puede mencionar que la EN presentó un esquema de revisión de 5 años, originalmente planificado para 2020, el cual no fue cumplido. Dicha revisión comenzó, pero en el marco del gobierno de Bolsonaro no prosiguió[333].

La EN sirvió asimismo para identificar debilidades. Entre las mismas el país resaltó la necesidad de profundizar y comprender detalladamente la efectividad de las distintas iniciativas para mejorar la asignación de recursos y la creación de nuevos incentivos y, la necesidad de generar un esquema para recolectar información sobre las salvaguardas de forma sistemática (MMA, 2016b).

Brasil entiende que la implementación de las salvaguardas abarca un amplio conjunto de leyes, políticas y programas establecidos en el contexto nacional. El país partió de las decisiones de la CMNUCC, los principios y criterios para REDD+ desarrollados por la sociedad civil y los principios y premisas desarrollados por el MMA y la Fundación Nacional del Indio[334] (MMA, 2016b). A partir de este trabajo Brasil fue en 2015 el primer país en presentar su Resumen de Información sobre Salvaguardas ante la CMNUCC (MMA, 2016b). Este primer resumen despertó reacciones negativas y sugerencias por parte de la sociedad civil, luego tomadas para la construcción del segundo sumario (MMA, 2018). Este último se elaboró utilizando insumos de la Cámara Consultiva sobre Salvaguardas de la CONAREDD+ y fue compartido con la sociedad civil en línea y mediante un seminario. Las definiciones de las salvaguardas se desarrollaron a partir de debates entre los miembros de la cámara consultiva realizados en reuniones ordinarias y talleres presenciales y virtuales (MMA, 2018). El segundo resumen, al

[333] Entrevista online sostenida por el autor a una académica que participó de la CONAREDD+ el día 3 de agosto de 2023.

[334] Entre las mismas se pueden mencionar: el reconocimiento de la contribución histórica de los indígenas al sostenimiento de los bosques y del carbono forestal a partir de sus prácticas tradicionales de manejo; el reconocimiento de que la deforestación indígena ha sido muy poca y sus prácticas tradicionales no pueden ser consideradas un impulsor de la deforestación y degradación; la necesidad de que las iniciativas REDD+ en tierras indígenas se orienten a evitar que se repliquen los patrones de forestación observados en áreas que tienen otro uso del suelo; el respeto por la Consulta Libre, Previa e Informada y el Convenio 169 de la Organización Iinternacional del Trabajo; la necesidad de promover sinergias entre la PNMC y el PNGATI; el reconocimiento del rol del MMA y la Fundación Nacional del Indio para dar soporte financiero, tecnológico y desarrollo de capacidades a las comunidades indígenas para diseñar e implementar procesos vinculados a REDD+ y a los servicios ecosistémicos (MMA, 2016b).

igual que el primero, cubrió las acciones vinculadas solo al PPCDAm, a la reducción de emisiones por deforestación y al financiamiento otorgado por el FA. Su limitación en torno al FA y al PPCDAm fue criticado por la sociedad civil (Gebara et al, 2020).

Brasil se propuso alcanzar progresivamente la escala nacional e integrar los distintos sistemas de monitoreo[335] (MMA, 2016b). El SIS del país pretende incluir los acuerdos de gobernanza existentes, los procesos de participación, una interfaz interactiva online y un mecanismo de defensoría. Como parte de los esfuerzos para su construcción se identificaron fuentes de información, se avanzó en la creación de la Cámara Consultiva sobre Salvaguardas, se realizaron insumos vinculados a la interpretación nacional de las salvaguardas y se llevó adelante un trabajo de desarrollo de indicadores. La propuesta metodológica incluía una participación fuerte de la sociedad civil y la cámara consultiva. Como parte del proceso de participación se identificaron hasta 2018 dos reuniones ad-hoc de la cámara consultiva y cuatro talleres en distintos Estados que contaron con la participación de aproximadamente 160 personas (MMA, 2018).

Más allá de estos avances y del valor de la CONAREDD+ para la construcción de las salvaguardas, a partir de la revisión de la interfaz online generada como parte del SIS se puede inferir que los trabajos relativos a la misma se interrumpieron con la llegada de Bolsonaro, dado que sus últimas entradas datan de 2018, año de presentación del Segundo Resumen de Información sobre Salvaguardas.

Como se observó en la posición internacional los pilares técnicos del mecanismo fueron un terreno de fortaleza para el país. El primer NREF fue construido con apoyo del Grupo de Trabajo Técnico sobre REDD+ y enviado a la Convención en 2014. El mismo convirtió al país en el primero en el mundo en enviar un Anexo Técnico sobre REDD+, construido sobre los resultados del Bioma Amazónico (MMA, 2016b). El país envió el NREF para el Cerrado en el año 2017, también con apoyo del Grupo de Trabajo Técnico sobre REDD+. Con la incorporación del Cerrado Brasil alcanzó una cobertura territorial de más del 70% de los bosques (MMA, 2017). Posteriormente, en 2018, presentó el segundo NREF del bioma Amazónico. Si bien en los análisis de los NREF se determinaron aspectos de mejora, estos

[335] Entre los mismos se mencionan en su Resumen de Información de Salvaguardas el Registro Nacional de Unidades de Conservación (CNUC), el Sistema Nacional de Información Forestal, el Sistema de Registro Nacional Rural Ambiental y el Portal de Biodiversidad, entre otros.

fueron bien recibidos por los expertos de la CMNUCC (CMNUCC, 2017, 2019b). La pronta construcción de los NREF fue clave para el país al permitirle validar los resultados obtenidos.

Para su SNMB Brasil combinó tecnologías de teledetección, mapas de carbono e investigaciones de campo para estimar datos de emisiones y absorciones. En este eje, el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales desempeñó un papel clave, sobre todo en la Amazonia a partir del Proyecto de Monitoreo Satelital de la Selva Amazónica Brasileña. También se destacaron el Sistema de Detección de Deforestación en Tiempo Real y el Sistema de Detección de Degradación. Para el Bioma del Cerrado se desarrolló el proyecto TerraClass. Posteriormente, con el objetivo de mejorar el monitoreo se lanzó el Programa Brasilero de Monitoreo Ambiental de Biomas a partir de la ordenanza 365/2015 del MMA. El programa fue financiado por el Presupuesto Federal, el FA e instituciones de cooperación internacional y se alineó con REDD+. En la implementación de este, se articularon el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales, el MCTI, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria y el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Como elemento adicional se puede destacar el sistema de detección satelital para monitorear y estimar el riesgo de incendios forestales (MMA, 2016b). La construcción de los pilares técnicos de REDD+ deja entrever una destacable participación de actores académicos y científicos, como el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales y el MCTI.

En términos de resultados puede decirse que Brasil fue exitoso al reducir sus niveles de deforestación, validar los resultados y acceder a PPR. La conservación y la creación de áreas naturales protegidas fueron instrumentos centrales en este proceso. De acuerdo con el cuarto Informe Bienal de Actualización las áreas protegidas del país alcanzan más del 30% del territorio, incluyendo un 18% en unidades de conservación y un 12% en tierras indígenas (MRI y MCTI, 2020). Adicionalmente se destaca la existencia de más de 114 millones de hectáreas como Reservas Legales y más de 21 millones como Áreas de Preservación Permanente (MAPA, 2019). Un negociador consultado en el proceso de entrevistas sostuvo que el éxito de reducción de emisiones en la Amazonia fue rotundo y afirmó que este logro fue mayor al de todo el mundo desarrollado en el PK[336].

El PPCDAm y el PPCerrado fueron instrumentos claves para alcanzar esto. El primero impulsó fuertemente la protección amazónica a partir de acciones como: la creación de más de 25

[336] Entrevista presencial sostenida por el autor a un negociador el día 28 de julio de 2023.

millones de hectáreas bajo unidades de conservación federales, muchas de ellas en zonas de frontera productiva; la creación de 25 millones de hectáreas de unidades de conservación Estaduales o municipales y; la aprobación de más de 10 millones de hectáreas de tierras indígenas. Asimismo, impulsó iniciativas vinculadas a la producción sostenible y al manejo de recursos naturales que beneficiaron a más de 13.000 familias (MMA, 2016b). Como otros resultados se puede destacar que en el marco del PPCDAm se emitieron más de 31.600 títulos de tenencia de tierras; se alcanzó un 28,1% de la superficie de la Amazonia protegida bajo unidades de conservación; se redujo más de un 63% la deforestación anual en la Amazonia Legal y un 58,9% la deforestación en unidades de conservación con relación a 2004 y; se registraron en el Registro Ambiental Rural el 100% de las propiedades rurales (MRI y MCTI, 2020).

Por su parte, como resultados de la implementación del PPCerrado se destacó alcanzar el 8,3% del bioma protegido por los distintos niveles gubernamentales (sobre una meta a 2020 del 17%), lograr una reducción del 53,6% de la deforestación en las unidades de conservación y, reducir los incendios forestales un 50% con relación a 2010 (MRI y MCTI, 2020).

En este marco, el FA también realizó aportes destacados para el registro de 1.1 millones de propiedades rurales en el Registro Ambiental Rural, 1.898 misiones de inspección ambientales, el fortalecimiento de 653 organizaciones comunitarias, el involucramiento de 241.000 personas en producción sostenible, el apoyo a 196 áreas protegidas y a 101 tierras indígenas, el fortalecimiento de 603 producciones científicas o informativas, el combate de 32.837 focos de incendios forestales ilegales y, el fortalecimiento de 326 cuerpos ambientales de distintos niveles (BNDES, 2022).

Finalmente, mediante planes vinculados indirectamente al mecanismo, como ABC, se invirtieron más de 17.000 millones de reales en medidas para el sector agrícola ganadero, entre las que se encontraron la integración de cultivos con ganadería y silvicultura, los sistemas agroforestales y, las plantaciones forestales (NDC, 2020; República Federativa de Brasil, 2022). De acuerdo con documentos oficiales, para 2022 el plan excedió sus metas y se anunció su continuidad hasta 2030 en la forma de ABC+ (República Federativa de Brasil, 2022).

Más allá de estos éxitos, existe terreno de mejora. Como parte de ello se destacan la necesidad de continuar avanzando hasta la escala nacional e incorporar otros Biomas además de la Amazonia y del Cerrado; la incorporación de otras actividades REDD+ que tienen peso en la dinámica de emisiones del país, como la reducción de emisiones producto de la degradación

forestal; la ampliación de los Resúmenes de Información de Salvaguardas y el SIS a Biomas distintos al amazónico; el fortalecimiento de los SNMB en todos los biomas del país y; la actualización de la EN.

En el cuarto Informe Bienal de Actualización se identificaron distintas limitaciones, brechas y necesidades técnicas y de capacidad en actividades del PPCDAm y PPCerrado como el fortalecimiento de la cooperación entre los gobiernos Estaduales y el gobierno nacional para mejorar el manejo de bosques, el fortalecimiento de la prevención y control en materia de incendios forestales y, la promoción de la bioeconomía y los Pagos por Servicios Ecosistémicos. También se mencionaron necesidades financieras, de construcción de capacidades y de transferencia de tecnologías y condicionamientos relativos a la disponibilidad de recursos limitados y restricciones presupuestarias, la falta de reconocimiento de la posible contribución de instrumentos como los mecanismos de mercado y, los cortocircuitos entre los niveles de gobierno, entre otras (MRI y MCTI, 2020).

Algunos inconvenientes, como la falta de coordinación entre los niveles del Estado fueron asimismo reconocidos por la EN. De hecho, se mencionó que:

> "el gran desafío que enfrenta el gobierno brasileño es promover la coordinación entre las diversas políticas, programas e iniciativas públicas federales y estatales, de entidades públicas y privadas, que contribuyen a la reducción de emisiones en el sector UTCUTS, para cumplir con los compromisos nacionales establecidos" (traducción propia de MMA, 2016b:19).

Respecto a este punto se expresó una informante clave del sector académico que participó en la CONAREDD+ y sostuvo que un rol importante de la EN y la CONAREDD+ era sinergizar políticas. Asimismo, mencionó que esto no llegó a concretarse y que la CONAREDD+ terminó mayormente enfocada en atender requisitos o exigencias de los donantes. Adicionalmente, manifestó que el cambio de gobierno y la llegada de Bolsonaro truncaron esos esfuerzos de sinergizar políticas y medidas[337]. Al respecto también se observó la falta de claridad sobre las medidas necesarias para implementar la EN y la necesidad de continuar fortaleciendo las estructuras y coordinación de la CONAREDD+, así como la articulación con actores subnacionales (Gebara, et al, 2020). Este elemento es relevante, en tanto el planteo de la EN de Brasil, a diferencia de propuestas como la de Argentina, es una caja de resonancia y de

[337] Entrevista online sostenida por el autor a una académica que participó de la CONAREDD+ el día 3 de agosto de 2023.

transmisión de recursos para otras políticas o planes (Código Forestal, PNMC, PPCDAm y PPCerrado).

Los avances con relación al mecanismo se ralentizaron cuando la deforestación y degradación retomaron la escena brasilera en los últimos años del período de análisis. Hecho que fue coincidente con los cambios en las creencias vislumbrados en los marcos normativos y la agenda política, la paralización de las estructuras de gobernanza y los espacios de participación, la pérdida de relevancia de los incentivos y, la consolidación de los intereses del sector rural a partir de su creciente peso en la estructura económica-productiva. De acuerdo con lo sostenido por una académica especializada en el mecanismo todos los esfuerzos de los mejores años para armar una política quedaron vacíos. La situación empeoró con la llegada de Bolsonaro, donde se profundizaron los incendios forestales y la deforestación alcanzó sus niveles más altos desde los años 90[338]. Con el gobierno de Bolsonaro los bosques se volvieron un enemigo[339] y planes como el PPCDAm fueron totalmente abandonados[340]. A su vez distintos instrumentos que suponían la base de la EN (PPCDAm, PPCerrado y ABC) se vieron paralizados, ralentizados o desfinanciados (Angelo, 2020; Gebara et al. 2020; Observatorio do Clima, 2021). A lo que se sumó la ya mencionada paralización del FA desde 2019.

[338] Entrevista online sostenida por el autor una académica que se especializó en el mecanismo el día 6 de julio de 2023.
[339] Entrevista online sostenida por el autor a una negociadora el día 20 de julio de 2023.
[340] Entrevista online sostenida por el autor una académica que se especializó en el mecanismo el día 6 de julio de 2023.

Conclusiones

La presente tesis se inserta en el que es uno de los principales desafíos de la humanidad: el cambio climático. Fenómeno articulado con otras grandes crisis globales ambientales, como la extinción masiva de especies o la crisis de contaminación, y con una multiplicidad de problemáticas económicas, sociales, culturales y políticas. En este marco, se buscó aportar al análisis de los bosques desde el régimen climático a partir de la explicación de las posiciones y los avances divergentes de tres países en desarrollo en relación al mecanismo REDD+ de la CMNUCC.

Para el análisis de un fenómeno emergente, multidimensional y multiactoral se construyó un marco teórico con aportes del institucionalismo, los regímenes y la gobernanza. Como parte de ello se utilizaron una serie de conceptos tales como: *instituciones, normas, principios, regímenes, incentivos, intereses, gobernanza y participación*. Asimismo, se buscó integrar la conceptualización de *creencias* a partir del reconocimiento del valor que las ideas tienen sobre la construcción de política pública, concepto relevante para el análisis de los distintos países, y clave en casos de estudio como el de Bolivia.

Previamente al análisis de los casos, a partir del reconocimiento del régimen climático como espacio neural de discusiones internacionales en el tópico, se observó la evolución del proceso de negociaciones de REDD+ en la CMNUCC, el rol de los bosques en materia de cambio climático, la evolución de las negociaciones sobre bosques al interior de dicho régimen y, el proceso de construcción, evolución y consolidación del mecanismo REDD+.

Las discusiones teórico-conceptuales y el análisis del régimen climático sentaron las bases para la aproximación a los casos de estudio desde un objetivo de conocimiento explicativo. En este camino se asumió como hipótesis que la divergencia en la posición y el avance de Argentina, Bolivia y Brasil en el mecanismo REDD plus de la CMNUCC entre 2007 y 2019 puede explicarse producto de las creencias, los intereses y la gobernanza. Para ello se partió del análisis de tres variables independientes dadas por las creencias sobre el mecanismo, los intereses y la gobernanza. Dichas variables independientes incidieron sobre la variable dependiente conformada en nuestra hipótesis por la posición y el avance de Argentina, Bolivia y Brasil frente al mecanismo REDD plus de la CMNUCC. Las variables integraron los principales conceptos, observados en los casos de análisis a partir de dimensiones desplegadas en cada uno de los subapartados y de una serie de indicadores identificados en ellas. De esta

forma, como dimensiones de las creencias analizamos la agenda política y los marcos normativos, como dimensión de los intereses la estructura económico-productiva y los incentivos y como dimensión de la gobernanza los actores clave y las estructuras de gobernanza y participación.

En primera instancia, el caso de Argentina nos permitió vislumbrar que el país tuvo una posición limitada y un avance lento que se explicó por un marco de creencias donde el cambio climático y el mecanismo no fueron relevantes, intereses donde el sector agroindustrial fue predominante y los incentivos tuvieron poco peso y, una gobernanza oscilante que se consolidó al final del período.

En términos de posición, a diferencia de lo observado en los otros dos casos de estudio, Argentina participó de forma limitada de las discusiones sobre REDD+. Si bien el país no se opuso a la incorporación del mecanismo en la CMNUCC, no acompañó su proceso de construcción de forma activa. Adicionalmente no tuvo una posición clara en aspectos centrales para REDD+, como su vinculación con los mercados de carbono y su lógica de PPR. Asimismo, el país mostró dificultades para articular los avances y la riqueza de las discusiones en el plano doméstico con una postura activa a nivel internacional. Por ejemplo, a pesar de manifestar reiteradamente que la Ley de Bosques era clave para REDD+, la complementariedad entre ambos instrumentos no llegó sino hasta el final del periodo de estudio. A diferencia de lo observado con los otros casos de estudios, los escasos envíos a la CMNUCC no aprovecharon la posibilidad de mostrar el accionar doméstico en la materia, incluso en campos de relativo éxito.

El avance del país en el mecanismo fue lento, estuvo signado por múltiples vaivenes y, ligado a la vinculación con actores como FCPF y ONU-REDD. El vínculo con estos dio muestra de múltiples inconvenientes y dilaciones en el cierre de la preparación y en el comienzo de la implementación. No obstante, sobre el final del período de estudio, y a más de 10 años de las primeras manifestaciones de interés, Argentina pudo concluir la fase de preparación del mecanismo y construir los pilares de REDD+, sobre todo a partir de una acción acelerada en los últimos años. Hecho que le permitió acceder a PPR en el marco del FVC.

La agenda política, tuvo para el país, al igual que en los otros casos de estudio, una profunda incidencia sobre la posición y el avance en REDD+. Esta incidencia es visible en múltiples elementos, como la baja relevancia otorgada por los mandatarios al cambio climático, el cual no formó parte de las prioridades estatales. Observable en los discursos, en el tamaño de

delegaciones enviadas a la COP, en la baja cobertura del tópico de bosques como ítem de la agenda de la CMNUCC, en los cambios constantes en la estructura burocrática nacional y, en la falta de sostenimiento de las políticas ante los cambios de gestión. La baja relevancia se produjo a pesar de que los bosques se encontraron insertos y fueron mencionados como ecosistemas importantes por planes y estrategias ambientales y sectoriales. Muchos de estos instrumentos fueron construidos sobre todo a partir del año 2015 con el cambio de signo del gobierno nacional, la nueva arquitectura ambiental internacional y la creciente percepción de urgencia del tópico. Asimismo, este período coincidió con un viraje en algunas creencias, por ejemplo, al pasar de una identificación más clara de la brecha norte-sur en la gestión de Cristina Kirchner y de la ubicación del fenómeno como una crisis del norte a la emergencia de creencias causales que lo pusieron en agenda como un elemento para alcanzar la reinserción global con Mauricio Macri. No obstante, se observó la ausencia de un marco de creencias claro en el que se resaltara la relevancia del propio mecanismo. La ubicación frágil del tópico en la agenda llevó a que REDD+ carezca del impulso político necesario para avanzar durante prácticamente todo del período de estudio y, aun cuando lo hizo, encontró dificultades para cumplir con los cronogramas propuestos por la inestabilidad política y los cambios de estructuras burocráticas, entre otros elementos.

Durante el período de estudio Argentina contó con un marco normativo ambiental robusto provisto por las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental y, sobre todo por la Ley de Bosques y su Fondo que supuso un parteaguas en materia forestal. Dicho instrumentó fue considerado la piedra angular para la implementación de REDD+ desde un inicio y, de hecho, fue la herramienta que permitió al país acceder a los PPR por la deforestación evitada en el período 2014-2016. No obstante, la Ley de Bosques y su Fondo no fueron promovidos internacionalmente, a diferencia del FA de Brasil o del MC de Bolivia. Asimismo, la complementariedad de REDD+ con la Ley de Bosques y su Fondo fue algo que no se clarificó sino hasta el final del período de estudio. En tal sentido, es posible que las perspectivas de contar con una norma propia independiente del financiamiento internacional, sumado a la complejidad de REDD+ y la prolongación de sus negociaciones, redujeran el interés del país por dicho mecanismo. Es asimismo probable que los continuos inconvenientes de la Ley en su implementación, en particular su Fondo, sumaran a la renovación del interés por REDD+ en los últimos años, por su capacidad de adicionar financiamiento. Por su parte, el cambio climático no estuvo presente más que marginalmente en la legislación ambiental, con pocas menciones expresas y, fundamentalmente vinculadas a la mitigación. Las demoras en incorporar al cambio

climático en el marco normativo encontraron correlación con la baja relevancia del tópico en la agenda política y contrastaron con casos como el de Brasil, el cual contó durante todo el período de estudio con legislación específica en ambas materias.

La dimensión económico-productiva de los intereses fue una de las principales limitantes a la hora de diseñar e implementar medidas vinculadas a REDD+ en tanto que los principales impulsores de la deforestación y degradación forestal se vinculan a la misma. La ganadería y la producción de monocultivos, tales como la soja, fueron impulsores clave de la deforestación en diversas regiones y de modelos de "desarrollo" que atienden principalmente a la generación de divisas para el país y a la rentabilidad económica. Asimismo, el país dio muestra de una retroalimentación entre los intereses materiales y creencias relativas al arraigo de la cultura ganadera, la falta de cultura forestal, la existencia de un modelo de desarrollo insostenible y la falta de valorización del bosque, sus servicios y sus productos. Si bien estos condicionamientos estructurales tienen una continuidad de décadas y, se sostuvieron durante todo el período de estudio, las variaciones en los precios internacionales de las materias primas, al igual que en casos como Brasil, aumentan o disminuyen la presión sobre los ecosistemas forestales, así como el atractivo que puede tener la implementación de acciones y medidas tendientes a la reducción de las emisiones de la degradación y la deforestación. Las subas y bajas de los commodities amplían y reducen ventanas de oportunidad para un mecanismo como REDD+, la última de las cuales se amplió a partir de la baja sostenida de las materias primas desde 2014. La búsqueda de conciliar los intereses agrícolas con la conservación y los pequeños productores llevó a que el país priorice como actividad de REDD+ el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada, enfocado sobre todo a los Planes Integrales Comunitarios de las comunidades indígenas y campesinas como eje medular de la propuesta argentina en el FVC. Adicionalmente, se encontraron indicios de que la priorización de dicha actividad estuvo influida por la preferencia de los actores, la fuerte "cultura ganadera" del país y las limitaciones en los incentivos, los cuales resultaron insuficientes para cubrir los denominados "costos de oportunidad" en un marco donde se persigue maximizar los ingresos y la rentabilidad económica, y en el cual los productos y servicios de los bosques son poco o nada valorados.

Las discusiones relativas a los incentivos estuvieron vinculadas sobre todo al FNECBN, cuya expectativa generada en los actores se fue reduciendo a medida que se incumplió de forma reiterada con el presupuesto establecido por la Ley. Esto volvió progresivamente atractivo al posible financiamiento de REDD+. De hecho, los PPR en el marco de REDD+ comenzaron a llegar fuera del período de estudio. Asimismo, tardíamente se realizaron los ajustes necesarios

para canalizar estos recursos a partir de la creación del Fondo Fiduciario. Esta falta de articulación con los posibles recursos de PPR contrastó con casos como el de Brasil, donde los arreglos institucionales para que esto sucediera fueron tempranos y, donde el FA fue el ejemplo a seguir.

Finalmente, es necesario destacar que Argentina intentó generar distintas estructuras de gobernanza e instancias de participación durante el período de estudio, tanto ad hoc como institucionalizadas. Estas incluyeron una pluralidad de actores sociales con capacidad de intervenir en la gestión y asumir responsabilidades dentro del mecanismo. No obstante, dichos intentos fueron discontinuos, poco institucionalizados y carecieron de claridad, a excepción de los sostenidos al final del período. Los mismos estuvieron articulados con el marco normativo, por ejemplo, observable en el proceso que llevó a la institucionalización del GNCC y desplazó la posibilidad de que emergiera una estructura de gobernanza específica para la participación y toma de decisiones. La falta de cristalización de un espacio específico es relevante en tanto, como se vio en el caso brasilero, las instituciones pueden proveer un punto de encuentro, normas, reglas y cursos de acción. La agenda política por su parte configuró diversos cambios y propuestas de gobernanza para el mecanismo. También en la misma se articuló la estructura productiva, al buscar incorporar actores clave del sector económico al proceso, por ejemplo, observable en el papel del MAGyP y en algunas propuestas concretas que no cristalizaron, como la participación de la Mesa de Soja Sostenible. De hecho, la relevancia de la participación del MAGyP fue más evidente y sostenida en Argentina que en actores como Bolivia o Brasil. Más allá de su rol, al igual que en el resto de los casos el proceso estuvo liderado en gran medida por el MAyDS y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. En tanto que como otros actores relevantes se destacaron ONG nacionales. Adicionalmente, la participación en el caso argentino tuvo ejemplos de lo que consideramos gobernanza privada, en tanto diversas ONG participaron en las redes de decisión y control, a la vez que funcionaron como “fuentes autorizadas” y condujeron procesos de participación. Por su parte, el rol de las agencias de cooperación internacional de países donantes fue limitado y, se destacaron los programas de soporte como FCPF, ONU-REDD y los recursos del FVC. Finalmente, en términos de espacios de gobernanza multinivel se enfatizó el rol del COFEMA como articulador entre las provincias y la nación y por su capacidad para fijar reglas para el mecanismo.

Bolivia por su parte adoptó una posición de rechazo a REDD+ y avanzó con una propuesta alternativa. Esto se debió a un marco de creencias donde el cambio climático y el mecanismo fueron relevantes para la construcción de una nueva cosmovisión, intereses donde el sector

agroindustrial y los incentivos no fueron predominantes y, una gobernanza consonante con el nuevo marco de creencias y la relevancia del tópico, pero deficiente en su implementación.

El interés de Bolivia en las discusiones sobre REDD+ fue sostenido durante todo el periodo en el que el mecanismo fue un ítem de la agenda negociadora. No obstante, el arribo de Morales marcó un cambio en las creencias como visiones del mundo del país y llevó a un profundo reposicionamiento y a la construcción de una política que implicó idas y vueltas entre lo doméstico y lo internacional. Este posicionamiento se correlacionó con la visión del mundo de Bolivia que ubicó a los países en desarrollo y al capitalismo como los responsables de la crisis y, en consecuencia, como quienes debían pagar por la misma. La posición de Bolivia estuvo cruzada por discusiones que excedieron la propuesta de REDD+, como los beneficios distintos al carbono y la priorización de la adaptación. A su vez, el país otorgó centralidad a aspectos como la reducción de la pobreza y la biodiversidad. Bolivia fue uno de los pocos países del mundo con una visión de rechazo radical del mecanismo y, estuvo prácticamente sola en su empuje de una propuesta alternativa. Sus posicionamientos no mostraron fortalezas en las discusiones técnicas ni en aspectos instrumentales. Esto contrastó con lo observado en el caso brasilero, así como lo evidenciado por los primeros envíos de Bolivia a la Convención, previos a la llegada de Morales, los cuales se centraron en discusiones técnicas y metodológicas sobre REDD+ y en las experiencias locales que el país consideraba exitosas (por ejemplo, el Proyecto de Acción Climática Noel Kempff Mercado). En consonancia con los cambios en su visión del mundo Bolivia generó una propuesta alternativa, buscó empujar un Sistema de Salvaguardas distinto al de Cancún, y rechazó de forma continua y sistemática los mercados de carbono. Siendo esto último una de las piedras angulares de su posición.

Por su parte, en términos de avances a nivel doméstico se destacó que el país pudo construir herramientas clave, como la Ley N.º 300, la APMT y plantear un mecanismo propio vislumbrable en sus nuevos marcos normativos y en la institucionalización de una estructura de gobernanza innovadora. No obstante, el país no evidenció un retroceso claro en la deforestación y no pudo lograr resultados verificables ni obtener el financiamiento esperado. La falta de acceso a financiamiento impactó en un proceso de implementación que no pudo consolidarse. Tampoco se observó un apoyo claro al Mecanismo Conjunto y a la APMT a nivel doméstico, por ejemplo, a partir de la asignación de presupuesto. Asimismo, en los intentos de implementación se observaron déficits y solapamientos en la articulación de los actores e instituciones relevantes en el tópico, situación que afectó la operatividad de la APMT.

De los tres casos analizados es en Bolivia donde el tópico se insertó con más peso en la agenda política. Como parte de esta, es necesario resaltar que, si bien la posición de Morales fue predominantemente contraria al mecanismo, esto no fue tan claramente observable en sus dos primeros años de gestión. No obstante, luego de la pérdida de peso de actores como la Oficina del Mecanismo de Desarrollo Limpio y el PNCC, y del progresivo afianzamiento de un nuevo marco de creencias, el mecanismo comenzó a aparecer como contrario a la cosmovisión boliviana caracterizada por una visión del mundo anticapitalista y anticolonial. Estas nuevas visiones del mundo funcionaron como "hojas de ruta", a partir de lo cual el país rechazó lo que consideró una propuesta de mercantilización de la naturaleza. Bolivia buscó autonomía y diferenciación identitaria a partir de la construcción de un conjunto de concepciones nuevas y diferenciadas que respondieron a sus creencias y que emergieron como opuestas a REDD+. Entre las mismas se puede mencionar el Vivir Bien y en Armonía con la Madre Tierra, el Desarrollo Integral y, los Sistemas de Vida. Este marco de creencias fue trasladado al proceso de negociación. En términos de estructura burocrática, al igual que Brasil, tuvo una estabilidad considerable, lo que contrastó con el caso de Argentina. Este hecho contribuyó al sostenimiento de las creencias incorporadas en la agenda política y en el marco normativo. No obstante, si bien en la agenda política internacional del país el tópico climático apareció como algo clave, a nivel doméstico estuvo menos presente y fue menos coherente. Esto se vislumbró a partir de la Política Plurinacional de Cambio Climático, la cual apareció como poco ambiciosa y desconectada de la NDC y, en la falta de construcción de instrumentos técnicos necesarios y la falta de implementación de la política climática en general. Por su parte, los bosques tuvieron una presencia relevante en los documentos de planificación política del país, donde se establecieron metas ambiciosas que no pudieron ser alcanzadas, por ejemplo, en materia de reforestación. Esta presencia buscó en múltiples ocasiones ser articulada con la soberanía alimentaria. No obstante, a la luz de los resultados alcanzados en materia de reducción de deforestación y degradación puede decirse que ambas políticas entraron en contradicción. Lo que fue acompañado en los últimos años del análisis por una profundización de las lógicas extractivas y una pérdida de peso de la intersección abordada. La agenda política y la posición internacional estuvieron especialmente relacionadas, por ejemplo, a partir de la aparición de medidas en los planes de desarrollo y en la Agenda Patriótica vinculadas a lo internacional, como parte de lo cual Bolivia se comprometió a llevar a las discusiones globales la lucha contra la mercantilización y la defensa de la madre tierra.

En materia jurídica Bolivia construyó una serie de legislación y normativa que institucionalizó las visiones del mundo de la gestión. El marco normativo de Bolivia es reconocido por la literatura como disruptivo y ambicioso, en tanto reconoció los derechos de la Madre Tierra y los deberes del Estado para con la misma. Adicionalmente institucionalizó la propuesta alternativa del "Vivir Bien", así como distintos principios y conceptualizaciones relativas a la vida armoniosa, el desarrollo integral y los sistemas de vida. Por su parte, la Ley N.º 300 cristalizó el trabajo que el país venía desarrollando en torno al Mecanismo Conjunto y a la Propuesta de Vida Sustentable. A partir de lo que se materializó la creación de la APMT, el MC y el FPMT. La Ley N.º 071 también mostró la articulación entre el marco normativo y la posición internacional al incorporar a nivel doméstico compromisos internacionales contra la mercantilización y la defensa de la madre tierra a nivel global, en lo que supone un ejemplo de las guías de acción que pueden proveer las ideas cuando son institucionalizadas. Por su enfoque integral, Bolivia no construyó normativas específicas en materia de cambio climático. Asimismo, tampoco actualizó su Ley Forestal, sancionada en los años 90. Este último aspecto muestra también diferencias con Brasil, el cual contó con un marco regulatorio claro durante todo el período analizado. La implementación de la legislación boliviana estuvo sometida a múltiples inconvenientes: solapamientos entre las normas, contradicciones y priorización de los instrumentos vinculados a la búsqueda de soberanía alimentaria.

Si bien en los últimos años se produjo un incremento de la relevancia del sector del agronegocio en el país, y el mismo es el principal impulsor de la deforestación y degradación, es necesario destacar que no tiene el mismo dinamismo ni peso en términos de PBI que en países como Argentina o Brasil. El país tampoco es fuertemente dependiente de la agroindustria para el ingreso de divisas, como sí lo fue históricamente del sector energético. Por su parte, la población campesina e indígena tiene altos niveles de pobreza rural y un gran número de Necesidades Básicas Insatisfechas. Estos elementos configuraron la búsqueda de actividades que mejoraran el manejo de bosques y la soberanía alimentaria como aspectos claves. No obstante, se observó que en los últimos años este avance de la frontera productiva se dio mediante prácticas que no tienden al manejo integral y holístico de los bosques, bases de su Mecanismo Conjunto. Asimismo, si bien los intereses materiales y actores del sector agroproductivo no fueron vistos como predominantes para la posición del país en REDD+, las lógicas mercantiles y el capitalismo se introducen con celeridad desafiando la propia visión de mundo sobre la que se construyó la posición y sobre la que se buscó avanzar en el mecanismo.

Las creencias en Bolivia estuvieron asimismo articulada a la dimensión de los incentivos, por ejemplo, a partir del mencionado rechazo a la mercantilización. En este marco, el apoyo financiero con el que contó el Mecanismo Conjunto y el FPMT fue escaso, tanto del nivel doméstico como internacional. Este hecho dificultó la posibilidad de implementarlo, algo que fue reconocido en el proceso de entrevistas e identificado por diversos actores.

Finalmente, respecto a las instancias de participación y estructuras de gobernanza del país, estas emergieron sobre todo a partir de la Ley N.º 300. La APMT fue la principal estructura de gobernanza generada. La misma contó con multiplicidad de funciones y con una ambición que diversos informantes compararon a las de un ministerio. Esta situación es contrastante, por ejemplo, con el caso brasilero, donde se buscó generar una instancia limitada en funciones. No obstante, esta ambición de funciones no tuvo correlato en términos de recursos, lo que imposibilitó la implementación de prácticamente la totalidad de estas. Por su parte, las instancias de participación fueron discontinuas y poco institucionalizadas. Espacios como las plataformas consultivas aparecieron como un instrumento relevante para articular con los actores locales y darles participación en las decisiones territoriales. No obstante, tanto este esfuerzo como el de los talleres no tuvieron continuidad a lo largo del tiempo. En términos de actores participantes a nivel gubernamental se destacó el Ministerio de Relaciones Exteriores y la consolidación del MMAyA y de la APMT luego de su creación y del desplazamiento de la Oficina del Mecanismo de Desarrollo Limpio y del PNCC. Adicionalmente, se resaltó inicialmente una mayor gobernanza privada y el reconocimiento del rol de actores supranacionales a partir de la participación de OING que, luego de la pérdida de apoyo a REDD+ por parte del gobierno del MAS, fueron dando paso a un rol más activo de organizaciones de la sociedad civil vinculadas al sector indígena y sindical, como la Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia y la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica. Asimismo, a diferencia de Argentina, en el país se observó un rol más dinámico de las Agencias de Cooperación Internacional como GIZ. Por su parte, la no conformación del Consejo Plurinacional de la Madre Tierra que debía ser creado de acuerdo con la Ley N.º 300 fue una oportunidad perdida para el diálogo entre actores, para fomentar la gobernanza multinivel, y para transversalizar la política climática y forestal. Situación que potenció la falta de diálogo interinstitucional, resaltado asimismo en las entrevistas y en distintos documentos analizados.

Finalmente, Brasil tuvo una posición favorable al mecanismo y un avance rápido. Esto se debió a un marco de creencias donde el cambio climático y el mecanismo fueron relevantes desde una

óptica pragmática, intereses donde el sector agroindustrial ganó predominancia sobre el final del período y los incentivos tuvieron peso y, una gobernanza limitada que permitió instrumentar el mecanismo con velocidad.

En el país REDD+ se insertó en un proceso de modificación de su posicionamiento histórico en las discusiones climáticas y forestales. En este marco se produjeron cambios en las creencias sobre principios, al pasar de una postura defensiva anclada en la interpretación radical del principio de CBDR, la defensa irrestricta del principio de soberanía y, la negativa de incorporar los bosques en las discusiones climáticas a un posicionamiento donde se matizó el principio de CBDR y los bosques se convirtieron en un pilar de su posición en la CMNUCC, sobre todo en materia de mitigación. A partir de ello Brasil configuró una postura pragmática para el mecanismo, persiguiendo su pronta operativización y el acceso a los PPR, evitando discutir el mecanismo en términos de visión de mundo como sí lo hizo Bolivia. Esto fue observable, por ejemplo, en la poca atención dada a aspectos como los beneficios distintos al carbono o la adaptación. Esta rápida operativización fue relevante para canalizar recursos por los resultados alcanzados. Como parte de este rasgo pragmático se destacó también la falta de apoyo a la integración de otras actividades, como el manejo sostenible, las cuales fueron apoyadas por países como Argentina y Bolivia. De su posición se resaltó también la capacidad de permear las discusiones internacionales a partir de su liderazgo en aspectos como la Medición, el Reporte y la Verificación, los sistemas de monitoreo satelital y el diseño de instrumentos para canalizar el financiamiento.

En términos de avance se observó que distintos actores, como las ONG, ya se encontraban apoyando propuestas de PPR y reducción de emisiones por deforestación, incluso antes de las discusiones en el marco de la CMNUCC. Por lo que existía familiaridad de los actores con este tipo de esquemas. Asimismo, el país fue pionero en el desarrollo de instrumentos como el FA. Estos elementos agilizaron el diseño, la implementación y el acceso a los PPR. A esto se le sumaron rápidos arreglos institucionales y capacidades técnicas ya construidas, por ejemplo, en torno a los sistemas de monitoreo del Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales y del MCTI. Esta configuración de elementos contrastó con casos como el de Argentina, donde el país debió recurrir al apoyo de actores de soporte como FCPF y ONU-REDD. Asimismo, Brasil tenía resultados consolidados en términos de reducción de emisiones por deforestación, lo que agilizó los avances y la construcción de los pilares de REDD+. Adicionalmente, su avance en el mecanismo se nutrió de insumos de las estructuras de gobernanza y participación construidas específicamente, sobre todo la CONAREDD+ y sus cámaras temáticas. Como se mencionó, en

términos de actividades su EN se centró en aquellas áreas donde ya disponía de resultados, principalmente en la reducción de emisiones por deforestación. Esto supone un contraste con casos como el argentino, donde se priorizaron actividades como el manejo de bosques con ganadería integrada a pesar de la complejidad requerida para monitorear, reportar y verificar las actividades que puedan causar degradación, en este último caso presumiblemente por el mayor papel jugado por los intereses vinculados a la estructura económica-productiva.

El país logró considerables éxitos en el período en lo concerniente a la lucha contra la deforestación, logrando reducir las tasas, validando los resultados mediante los sistemas de Medición, Reporte y Verificación y obteniendo PPR. También pudo incrementar las áreas naturales protegidas y la superficie de bosques bajo conservación. No obstante, faltó la incorporación de biomas como la Selva Atlántica para avanzar hacia la escala nacional. Asimismo, se destacó la necesidad de mayor coordinación entre niveles y políticas. Este último aspecto es relevante, en tanto REDD+ fue visto por el país como un vehículo económico para movilizar recursos hacia instrumentos como el PPCDAm. En los últimos años de análisis se adicionó el creciente peso en la política nacional de intereses y creencias contrarias al mecanismo, cuya mayor expresión se dio en la administración Bolsonaro a partir de la mayor articulación entre las elites de la agroindustria y el gobierno. Esto último supuso la ralentización, o directamente la paralización, de los avances en REDD+. La falta de actualización de la EN fue una muestra de ello.

Esta posición y avances, así como los retrocesos, se dieron en parte por el rol del tópico en la agenda política. En tal sentido se observó una matización de principios como CBDR y soberanía de los recursos naturales a partir de la gestión de Lula. Esto fue relevante en tanto definió un nuevo posicionamiento del país en la arena internacional en el que REDD+ permitió mostrar el renovado compromiso climático. Asimismo, en términos de estructura burocrática Brasil nunca dejó de tener un ministerio de ambiente como pilar de la política ambiental, lo que le dio mayor estabilidad al tópico que a casos como el argentino. Brasil también contó tempranamente con instrumentos de política, como el Plan Nacional de Cambio Climático. Adicionalmente, se destacó que la inclusión de REDD+ en los planes para los biomas fue progresiva y con un enfoque en el que primaron los PPR y la mitigación. Esto es relevante, en tanto el PPCDAm y el PPCerrado fueron los instrumentos estratégicos para reducir la deforestación y la degradación. Para el país la EN funcionó principalmente como un instrumento necesario para cumplir los compromisos ante la CMNUCC y acceder a los PPR. Este hecho contrastó con

casos como el argentino, donde se diseñó la EN como una herramienta que pretendía planificar a nivel nacional la intersección entre bosques y clima.

El marco normativo del país fue pionero e innovador en materia de clima y bosques. Esto se observó al ser el primer país de la región en institucionalizar los compromisos climáticos, al tener un nivel de protección de bosques de un 80% para el bioma amazónico o al incorporar tempranamente el concepto de PPR para los servicios ecosistémicos vinculados a las actividades REDD+ en su marco normativo. Estos elementos explicaron en parte los éxitos de la reducción de la deforestación en el país y la inclinación por las actividades vinculadas a la conservación y la reducción de la deforestación como ejes de REDD+. Asimismo, son muestra de elementos vinculados a la matización de las creencias sobre principios, en tanto dichos compromisos voluntarios no hubieran podido cristalizarse bajo una interpretación rígida del principio de soberanía y de CBDR. Más allá de la fortaleza de su marco normativo se identificaron algunos inconvenientes, como la disparidad en las exigencias regulatorias para los distintos biomas. También se observaron falencias en su implementación. De hecho, a pesar de que el marco normativo se mantuvo relativamente estable durante el período, la deforestación comenzó a dispararse desde el año 2012. Situación relacionada a los cambios en las creencias causales y las creencias sobre principios. En tanto que las creencias causales se alteraron en la medida que el sector agroindustrial fue modificando los consensos en su articulación con el sector político, en las creencias sobre principios se dio el retorno a posiciones más duras en torno a la soberanía de los recursos naturales y CBDR. Más allá de sus falencias, la estabilidad del marco normativo brasilero fue mayor. Adicionalmente tuvo menos solapamientos, lo cual fue un inconveniente en casos como el de Bolivia, e incorporó elementos como los PPR y el vínculo entre el clima y los bosques más tempranamente que los otros casos analizados. Estos elementos fueron relevantes para consolidar su posición y avance.

En términos de estructura económico-productiva gran parte de su crecimiento económico en las últimas dos décadas se explicó por el sector agrícola ganadero y el avance de la frontera productiva. Como parte de este sector se destacaron productos fuertemente intensivos en el uso de los suelos, como la carne y la soja. Situación que llevó a un incremento de la presión sobre los ecosistemas forestales del país. En este sentido, se resaltó la correlación entre precios globales y deforestación, así como el incremento de la relevancia del sector del agronegocio en la estructura económica y política durante las gestiones de Temer y Bolsonaro. El avance del sector del agronegocio supone un ejemplo de la influencia y obstaculización que pueden generar los actores privados, no solo sobre la política climática y forestal en particular, sino ambiental

en general. Hechos que se encuentran vinculados al retroceso de la política ambiental brasilera y a la elevación de las tasas de deforestación, situación que repercutió negativamente sobre el mecanismo en una muestra de articulación entre las creencias y los intereses.

Los incentivos en el marco de REDD+ fueron un aspecto que pudo ser identificado como relevante para la posición y el avance del país en el mecanismo. Esto se relacionó con el hecho de que gran parte de las emisiones que Brasil podía validar mediante el esquema de Medición, Reporte y Verificación de Varsovia ya se habían alcanzado. Lo dicho contribuyó a la articularon con las creencias en lo que podría considerarse una visión instrumental de REDD+ y fundamentalmente ligada a la dimensión económica, lo que consolidó la idea de REDD+ no como una propuesta de transformación amplia y holística en materia forestal (observable en casos como Bolivia), sino como una herramienta para la captación de PPR. Asimismo, fue relevante el hecho de que Brasil ya venía experimentando con los esquemas de PPR, siendo el FA clave. La solidez del FA, en cuanto a sus reglas y mecanismos, lo volvió atractivo también para los donantes internacionales a partir de lo cual se convirtió en uno de los principales receptores globales de PPR en el marco de REDD+. No obstante, los PPR se vieron condicionados por el alto volumen de las emisiones evitadas, la escasez internacional de fondos y la progresiva caída de la relevancia del tópico en la agenda política.

Finalmente, la estructura de gobernanza y participación se construyó en base a la instancia específica que supuso la CONAREDD+, tanto para la participación de los actores, como para la toma de decisiones respecto a la operatividad del mecanismo. La CONAREDD+ fue limitada en funciones y se concentró en aspectos relativos a las salvaguardas, la distribución de fondos y la captación de recursos. No obstante, fue clave en el establecimiento de reglas para el acceso y uso de los PPR. En términos de participación, las bancas en la CONAREDD+ para la sociedad civil y los actores subnacionales fueron limitadas. No obstante, las cámaras consultivas temáticas incluyeron un número considerable de actores de la sociedad civil, identificados como clave para el mecanismo (Gubernamentales, ONG, Universidades, Centros de Investigación, organizaciones indígenas). Esta participación en las cámaras temáticas se sostuvo hasta la gestión de Bolsonaro, donde la misma fue reducida de 30 a 5 miembros. Más allá de su relevancia, es necesario resaltar que diversas funciones planeadas para la CONAREDD+ no se consolidaron. Entre estas se puede mencionar la proposición de medidas normativas y legislativas, la promoción de la integración y sinergia entre políticas públicas de bosques, biodiversidad y cambio climático, la revisión periódica de la EN y, la proposición de posibles ajustes para el mecanismo al MMA.

En su carácter instrumental, la descripción y explicación de los casos de estudio analizados permite inferir ciertas regularidades que pueden ser de utilidad para seguir repensando el campo disciplinar de las Relaciones Internacionales en su articulación con las problemáticas ambientales desde el prisma de la gobernanza, los intereses y las creencias.

Como parte de lo mencionado puede resaltarse la relevancia de las instituciones, en tanto su capacidad de instrumentar reglas, normas y cursos de acción, a la vez que facilitan la articulación y cooperación entre los actores. El propio régimen climático supone un ejemplo de institucionalización a partir de las decisiones adoptadas por las Partes de la CMNUCC. Los bosques, si bien lo desbordan, se insertan en articulación con aspectos climáticos como la adaptación y, sobre todo, la mitigación. Los avances en las negociaciones sobre REDD+ muestran precisamente este proceso en un intento del régimen de lidiar con problemáticas relevantes para la gestión del cambio climático, como la deforestación y la degradación forestal. Estas normas y reglas construidas por el régimen de la CMNUCC se encuentran influenciadas por los posicionamientos de los Estados en procesos de negociación donde se ponen en juego intereses y creencias. En el mismo, actores como Brasil o Bolivia, por su apoyo o rechazo fueron protagonistas de las discusiones. Las posiciones y los avances de los países dejan entrever ideas e intereses que en ocasiones tienen impacto en las propias reglas de la CMNUCC.

En términos de creencias, se observó la relevancia e incidencia de estas en la construcción de la política pública y la construcción de marcos normativos. Las mismas pueden ser vislumbradas en múltiples formas y mediante distintas vías para influenciar el comportamiento de los Estados. Esto es relevante, sobre todo cuando se convierten en reglas, son institucionalizadas y perduran. En Bolivia, por ejemplo, las visiones del mundo basadas en las cosmovisiones de los pueblos y su vinculación con los bosques fueron institucionalizadas a partir de instrumentos jurídicos e instrumentos de política concretos que son claves para entender su posicionamiento respecto a REDD+. Asimismo, su rechazo a la mercantilización y su nuevo marco de creencias llevó al reconocimiento de los enfoques alternativos a REDD+ por parte de la CMNUCC y la CDB.

Por su parte, las creencias sobre principios son una guía para las negociaciones internacionales en materia ambiental. Estos principios tienen la capacidad de esgrimirse como normas y como un elemento relevante para discernir lo justo o lo correcto para algunos actores. Quizá la mejor forma de ejemplificar lo dicho sea el cambio mencionado en Brasil, a partir de una matización del principio de CBDR y el principio de soberanía durante la gestión Lula y un endurecimiento durante la gestión Bolsonaro, hechos que lo llevaron a modificar su enfoque en la arena

internacional y explicaron en gran medida su posición y avance con relación al mecanismo. La matización de principios en Brasil tuvo una influencia en las propias reglas del régimen.

Por su parte, las creencias causales, si bien con mayor volatilidad, pueden tener impactos para configurar o reconfigurar estrategias de acción política. Por ejemplo, observable en el caso argentino a partir de la búsqueda de reinserción internacional. Como fruto de lo cual la incorporación del clima en la agenda apareció como una guía para que el Estado pueda alcanzar ciertos objetivos de política y permitió que el avance hacia el mecanismo recobre vigor. Por el contrario, en el caso de Brasil las creencias causales se modificaron en la medida que el sector agroindustrial fue alterando los consensos en su articulación con el sector político.

Las ideas tienen la capacidad de guiar la acción política. No obstante, en muchas ocasiones, no suponen una guía de acción inmediata, en tanto pueden no coincidir con otras ideas o creencias ya instaladas en la estructura normativa u organizacional. Por ejemplo, en el caso de Bolivia si bien los cambios en las visiones del mundo impactaron rápido a nivel discursivo, la construcción de planes de política y la propia posición del país en materia de REDD+ siguió reflejando creencias que otorgaban apoyo al mecanismo, por ejemplo, a partir del rol de actores como la Oficina del Mecanismo de Desarrollo Limpio y el Programa Nacional de Cambio Climático. Situación que se revirtió definitivamente con el cierre de estos y el traslado de sus funciones a estructuras creadas bajo las nuevas visiones del mundo de la gestión.

Si bien en todos los casos se observó la presencia de ideas y vías de acción de estas, su articulación con el mecanismo, así como su relevancia, es variable. En tal sentido, casos como el argentino, muestran la importancia de lo que Goldstein y Keohane denominaron calidad y cantidad de ideas. Observable en el país a partir de la falta de inserción del mecanismo REDD+ y del fenómeno del cambio climático en un marco robusto de creencias. Lo que en el mencionado caso contribuyó a la falta de guía para la acción política, la posición limitada en el proceso de discusiones y los múltiples vaivenes en el avance.

Las ideas, así como su rol para guiar la acción política son relevantes, no obstante, las mismas encuentran articulación con los intereses de los Estados. A partir de ello, más allá de la disponibilidad y sustancia, emergen dificultades para posicionarse y avanzar en torno a una propuesta como la de REDD+, la cual incide directamente sobre la estructura económica-productiva y la base material.

Como se observó en los países bajo estudio, la estructura económica-productiva y los actores que la conforman ganan cada vez más peso, situación que se agrava con cada hectárea de bosque

que se pierde. Esta penetración de un modelo que entiende el "desarrollo" solo en términos de maximización de los beneficios colisiona con todo aquello que no puede leerse en clave mercantil. Lo que lleva a una presión cada vez más fuerte sobre las visiones de desarrollo que incorporan a los bosques de forma integral y no como un área de "sacrificio" para el avance de la frontera agroproductiva.

La incidencia de la estructura económico-productiva y sus actores sobre el mecanismo se observó de distinta manera en los casos de estudio. En Argentina, mediante la presencia del MAGyP en el proceso de negociación y la priorización del manejo de bosques con ganadería integrada, en Brasil mediante el avance progresivo de los actores de la agroindustria y en Bolivia mediante la inclusión acelerada de las lógicas mercantiles que desafían los modos históricos de vincularse con la naturaleza de los actores locales, así como las políticas y normativas construidas intentando rescatarlos. Los marcos normativos de los países analizados suponen otro punto de intersección entre los intereses y las ideas. Los déficits en los procesos de implementación muestran las constricciones que los propios intereses materiales imponen.

El análisis de los intereses en el mecanismo llevó a considerar el rol de las compensaciones materiales por los éxitos en la lucha contra la deforestación y degradación forestal, formalizados en REDD+ a partir de los Pagos Por Resultados. Los PPR suponen el principal incentivo para que los Estados participen del mecanismo, o lo que es lo mismo, colaboren en la gestión de los comunes que busca el régimen climático.

No obstante, los mismos presentan distintos retos y limitaciones. Uno de ellos surge desde la propia racionalidad y búsqueda de maximización de los beneficios individuales de los actores, lo cual emerge a partir de conceptualizaciones como la de "costos de oportunidad". Conceptualización construida en torno a la desvalorización de los bosques, sus productos, sus servicios y su relevancia climática y ecosistémica. En este sentido, el mecanismo REDD+ es una muestra de que los incentivos económicos siempre van a ser insuficientes en comparación con oportunidades de uso del territorio que, si bien están vigentes, no son viables en un escenario de crisis climática y crisis de biodiversidad.

En este sentido, lo analizado refuerza la idea de que los incentivos no pueden corregir por sí solos un fenómeno complejo como el cambio climático o la deforestación, a la vez que una política de incentivos no debe orientarse a compensar costos de oportunidad. Casos como el de Brasil o Argentina muestran que, si bien los incentivos nunca serán suficientes para cubrir los "costos de oportunidad", pueden ser relevantes para impulsar transformaciones o reforzar

políticas ya en marcha. Resulta difícil pensar una política exitosa en términos de reducción de emisiones de GEI donde todo gire en torno a los incentivos. No obstante, pueden funcionar como aliciente dentro de un paquete que incluye la construcción de planes, normas, instrumentos de monitoreo, entre otros. Asimismo, las discusiones sobre REDD+ refuerzan la importancia de construir instrumentos de financiamiento que sean endógenos. Sobre todo, en un escenario donde los incentivos nunca son suficientes, tanto por su enfoque, como por el incremento constante de la problemática, o los bajos volúmenes disponibles a nivel internacional.

Otra limitación del mecanismo en términos de incentivos aparece a partir de la búsqueda de compensación centrada en el carbono, característica vinculada a las propias limitaciones de los regímenes ambientales internacionales, cuya construcción normativa e institucionalidad tiene un nivel de fragmentación que está disociado de la conexión que tienen los propios fenómenos en el territorio. De hecho, entre los actores aparecen demandas que desbordan los propios pagos o la visión carbono céntrica y que suponen un desafío para la traducción de los PPR generados por la reducción de emisiones en incentivos que aboguen por un desarrollo integral y que atiendan a la solución de las demandas de los actores, sobre todo pequeños y medianos.

Como parte de este proceso de articulación de creencias e intereses la construcción de procesos de gobernanza y la participación de los actores emerge como un elemento clave. Desde la presente tesis entendimos a la participación como un preludio para la gobernanza. En tal sentido se observaron distintas aproximaciones desde los casos, con distintos niveles de participación, institucionalización y modalidades.

Los casos analizados mostraron que el avance hacia la gobernanza no es sencillo para los Estados, en tanto les implica reconocerse como un actor más de un entramado que atraviesa temáticas, niveles y tipos de actores, los cuales tienen en ocasiones y, en ciertas áreas, mayor poder, capacidad o medios para influir sobre el desarrollo de una acción política. El vínculo con los actores transnacionales, como las grandes OING o programas de apoyo mostró en los casos de estudio un ejemplo de ello. En tanto que Brasil no requirió del apoyo de actores de soporte, por contar con la capacidad y los medios para poder avanzar en el mecanismo, Argentina tuvo que recurrir a estos actores y reconocer su relevancia para construir capacidades en torno al mismo. Por su parte, Bolivia dejó de reconocerlos como interlocutores válidos a partir de la llegada del MAS y no tuvo las capacidades o el financiamiento para avanzar en la implementación de su Mecanismo Conjunto.

La articulación con los actores implica reconocer la legitimidad de otros en procesos tradicionalmente estatales. Este desafío fue observado, por ejemplo, en casos como el argentino a partir del cuestionamiento de la capacidad de representación de actores estatales hacia actores no estatales en el comienzo del proceso. Lo que en ocasiones se profundizó por el carácter informal que adoptaron los procesos de participación y la falta de institucionalidad que brinde certezas sobre la posibilidad de cooperar. Más allá de estas dificultades, el reconocimiento del rol de los actores no estatales es relevante dado que, cuando el accionar o alcance del Estado es limitado, pueden apoyar los procesos. El propio caso de Argentina, una vez superado el rechazo inicial a articular con la sociedad civil, es muestra de ello. Observado a partir del liderazgo asumido por los actores no estatales en la conducción de los procesos participativos.

No obstante, el rol de lo que vislumbramos en esta tesis como gobernanza privada no siempre supone un apoyo para la construcción de una gobernanza ambiental eficaz, sino un obstaculizador, como se observó con el rol del sector agroindustrial en la gestión de Bolsonaro, lo que de hecho vino de la mano de una reducción de la participación de otros actores de la sociedad civil en las instancias de participación creadas para el mecanismo.

Asimismo, la gobernanza implica reconocer la escalaridad de los procesos y su carácter multinivel. Donde las reglas no solo son construidas y trasladadas desde arriba hacia abajo, sino también escaladas desde abajo hacia arriba. En tal sentido, el COFEMA en Argentina fue un espacio clave para construir directrices para el reparto de los recursos y para articular a las provincias con la nación. Por su parte, en Bolivia, la no emergencia de las plataformas consultivas le quitó al Mecanismo Conjunto la posibilidad de atravesar escalas y generar procesos de articulación con los actores locales.

En tal sentido, si bien los países de estudio avanzaron en la interpretación de participación que guió este trabajo. Es decir, en la consideración de los actores de forma directa o indirecta en el proceso de toma de decisiones, las aproximaciones constituyen procesos de aprendizajes donde se observan distintas falencias que fueron identificadas por los actores estatales y no estatales. Falencias que exigen seguir repensando el propio concepto. Como parte de estas se destacaron aspectos relativos a los procesos de comunicación entre actores, los procesos de convocatoria, el acceso a la información, las modalidades de participación, el alcance geográfico de la participación, el equilibrio de los actores participantes y, la clarificación de los roles.

Lo observado en los casos permite arrojar luz sobre los principales elementos que incidieron en el posicionamiento y el avance de los países de estudio en el mecanismo REDD+. Lo dicho

guarda importancia, en tanto se trata de una intersección clave para los países en desarrollo y, cuya relevancia está destinada a incrementarse en un escenario de creciente crisis climática y de pérdida de biodiversidad, donde los ecosistemas forestales son un baluarte. Dicha relevancia no solo obedece a las crisis ambientales, sino a la multiplicidad de actores y a la multidimensionalidad de un fenómeno que se encuentra articulado con aspectos políticos, normativos, económicos, creencias, incentivos y estructuras de gobernanza. Y, es precisamente en esta configuración de actores y variables explicativas donde la posición y el avance de Argentina, Bolivia y Brasil en materia de REDD+ encontró su justificación.

Si bien los casos de estudio seleccionados son algunos de los de mayor riqueza forestal del planeta, las conclusiones aquí expuestas se interpretan como útiles para otros países de Sudamérica y del mundo en desarrollo, gran parte de los cuales comparten características, dificultades, deficiencias y condicionamientos a la hora de posicionarse y avanzar en la implementación de instrumentos internacionales. Asimismo, muchos de los países en desarrollo son participantes activos del mecanismo analizado.

En tal sentido, se espera que las diversas reflexiones realizadas a la luz del análisis de los casos puedan servir como aprendizajes para el diseño, la implementación o el monitoreo de las políticas públicas en la intersección estudiada. Como parte de las más relevantes se pueden mencionar de forma no exhaustiva:

- La necesidad de considerar la importancia de las creencias a la hora de guiar la acción política, así como sus distintas vías para influirla;
- La necesidad de cotejar el rol que adquieren las creencias una vez institucionalizadas. Por ejemplo, en la consolidación y sostenimiento de estructuras burocráticas y marcos normativos, sin lo cual la implementación de política climática y forestal, así como su continuidad, resulta difícil;
- La necesidad de considerar la importancia que tienen los intereses materiales. Así como la constante vinculación entre estos y las creencias;
- La necesidad de diseñar e implementar política climática, particularmente en su vínculo con los bosques, a partir de una aproximación holística y multidimensional, evitando aproximaciones compartimentadas;
- La necesidad de valorizar los ecosistemas forestales, fuente de biodiversidad, de sustento para las comunidades y de una multiplicidad de servicios ecosistémicos que resultan indispensables para la vida;

- La importancia de comprender que los incentivos no pueden ni deben compensar oportunidades de uso del territorio que no contemplan el valor integral de los bosques;
- La importancia de considerar el financiamiento internacional, observable en REDD+ en la forma de donaciones o PPR, como una alternativa relevante pero complementaria a los compromisos presupuestarios domésticos;
- La necesidad de traducir los incentivos y PPR de acuerdo con las necesidades y demandas de los actores territoriales. Entre los actores aparecen demandas que desbordan los propios pagos, la visión carbono céntrica y la compartimentación temática de los regímenes ambientales;
- La necesidad de considerar las dificultades o deficiencias técnicas y tecnológicas que pueden limitar la escala espacial o actividades en las que el mecanismo puede ser desarrollado. Al respecto pueden aparecer fricciones entre lo que resulta más adecuado para las circunstancias nacionales y lo que efectivamente se puede medir, reportar y verificar, observable por ejemplo en la actividad del manejo forestal y la necesidad de estimar degradación en los NREF para poder dar cuenta de esta;
- La necesidad de diseñar una gobernanza que clarifique los roles de los distintos actores e instituciones para evitar solapamientos, duplicidades e inconvenientes en la implementación;
- La importancia de institucionalizar espacios de participación con diversidad de actores y niveles con un amplio alcance geográfico;
- La importancia de reconocer e identificar el rol y la capacidad de los actores no estatales para influir sobre las decisiones de política, tanto por su posibilidad para contribuir a una gobernanza ambiental eficaz, como para obstaculizarla;
- La necesidad de contar con espacios de transversalización que permitan horizontalizar las políticas y posiciones asumidas;
- La necesidad de articular las ambiciones de los marcos normativos, los instrumentos de política y los espacios de participación con los recursos económicos y las capacidades locales para la implementación de estos;
- La importancia de comprender que las posiciones en torno al mecanismo son diversas y puede ser interpretado desde una propuesta de transformación profunda o como un instrumento para generar PPR que apoye la implementación nacional de políticas;
- La importancia de cotejar que las posiciones más pragmáticas pueden acelerar la canalización de financiamiento, indispensable para promover la acción, pero pueden a

su vez no suponer verdaderas propuestas de cambio para apoyar transformaciones sustanciales que permitan revertir las diversas crisis ambientales, particularmente la climática.

En tal sentido, se espera que las conclusiones y aprendizajes supongan un aporte al desafío constante de construcción de política pública doméstica e internacional. La cual debe integrar en sus aproximaciones la complejidad de un fenómeno en el que, por sus características, las aproximaciones monolíticas tendrán pocas oportunidades de éxito.

Anexos

Tabla Anexo 1: Principales recursos específicos y vinculados a REDD+ a los que accedió el país: Institución, monto, concepto y proyecto

Institución	Monto (USD)	Concepto	Proyecto
FCPF (BM)	3.8 M	Donación	Apoyo de FCPF a la fase de preparación de REDD+ (TF 019086)
ONU-REDD (FAO, PNUD, PNUMA)	3.8 M	Donación	Apoyo a la fase de preparación de REDD+
BM / BIRF	20.6 M	Préstamo	Programa bosques nativos y comunidad (ARG/15/004) (BIRF 8493-AR)
PNUD (GEF)	1.7 M	Donación	Manejo Sustentable de Bosques en el Ecosistema Transfronterizo del Chaco Americano (PNUD ARG/10/G50)
PNUD (GEF)	3.5 M	Donación	Manejo sustentable de tierras en zonas secas del Noroeste Argentino (PNUD ARG/14/G55)
PNUD-PNUMA (GEF)	2.9 M	Donación	Incentivos para la conservación de los servicios ecosistémicos de importancia global (GEF 3623, PNUD ARG/10/G49, PNUMA 4B85)
PNUD (GEF)	4.6 M	Donación	Uso Sustentable de la Biodiversidad (USUBI) – (PNUD ARG/15/G53 - Proyecto 85129)
GEF	6.2 M	Donación	Corredores Rurales y Biodiversidad (APN) (GEF 3830 TF0A0233-AR)
BIRF	45 M	Préstamo	Conservación de la Biodiversidad en los Paisajes Productivos (P100806 BIRF 7520-AR)
GEF	7 M	Donación	Conservación de la Biodiversidad en los Paisajes Productivos (GEF 2754)
PNUD	4.6 M	Donación	Preparación Proyecto PNUD bosques Nativos y su biodiversidad (BNB) (PNUD-ARG/08/008)
BID	60 M	Préstamo	Programa de sustentabilidad y competitividad forestal (BID 2853/OC-AR)

FVC	82 M	PPR	Pago por Resultados

Fuente: elaboración propia

Tabla Anexo 2: Principales conceptos y definiciones del posicionamiento de Bolivia

Madre Tierra	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. La Madre Tierra es considerada sagrada; alimenta y es el hogar que contiene, sostiene y reproduce a todos los seres vivos, los ecosistemas, la biodiversidad, las sociedades orgánicas y los individuos que la componen.
Vivir Bien	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.
Desarrollo Integral Para Vivir Bien	Proceso continuo de generación e implementación de medidas y acciones sociales, comunitarias, ciudadanas y de gestión pública para la creación, provisión y fortalecimiento de condiciones, capacidades y medios materiales, sociales y espirituales, en el marco de prácticas y de acciones culturalmente adecuadas y apropiadas, que promuevan relaciones solidarias, de apoyo y cooperación mutua, de complementariedad y de fortalecimiento de vínculos edificantes comunitarios y colectivos para alcanzar el Vivir Bien en armonía con la Madre Tierra. No es un fin, sino una fase intermedia para alcanzar el Vivir Bien como un nuevo horizonte civilizatorio y cultural. Está basado en la compatibilidad y complementariedad de los derechos establecidos en la presente Ley.
Sistemas de vida	Comunidades organizadas y dinámicas de plantas, animales, microorganismos y otros seres y su entorno, donde interactúan las comunidades humanas y el resto de la naturaleza como una unidad funcional, bajo la influencia de factores climáticos, fisiográficos y

	geológicos, así como de las prácticas productivas, la diversidad cultural de las bolivianas y los bolivianos, incluyendo las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas. En lo operacional los sistemas de vida se establecen a partir de la interacción entre las zonas de vida y las unidades socioculturales predominantes que habitan cada zona de vida e identifican los sistemas de manejo más óptimos que se han desarrollado o pueden desarrollarse como resultado de dicha interrelación.

Fuente: elaboración propia en base al Art. 5 de la Ley 300

Tabla Anexo 3: Tipo de propiedad, designación y descripción de los bosques

Tipo de propiedad	Designación	Descripción
Colectiva	Territorios Indígena Originario Campesinos-TIOC	Pertenecientes a naciones y pueblos indígena originario campesinos
	Propiedades comunarias	Pertenecientes a pequeños productores con acceso colectivo tierra y bosques
Individuales	Pequeña	Productores que hacen diversos usos del suelo y bosques con acceso y propiedad individual de la tierra y bosques
	Mediana	
	Empresa	
Estatal	Áreas Protegidas	En el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) administrado por el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP). Una parte están sobrepuestas a las TIOC.
	Derechos a autorizaciones temporales de uso	Áreas de bosque entregadas bajo acuerdos temporales en aprovechamiento a personas naturales o jurídicas.

Fuente: MRE y MMAyA (2012:5)

Tabla Anexo 4: Principales recursos financieros identificados, específicos y vinculados a REDD+ a los que accedió el país: Institución, monto, concepto y proyecto

Institución de implementación y financiamiento	Monto (USD)	Concepto	Proyecto
ONU-REDD	1.8 M (4.4 M, iniciales)	Donación	Apoyo al MC en acciones de Mitigación al Cambio Climático en los Bosques de Bolivia (UNJP/BOL/045/UNJ)
PNUD (Holanda, Dinamarca, Suecia)	450.000	Donación	Estrategia de Negociación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales sobre Cambio Climático - BOL/70921
PNUD	130.000	Donación	Fortalecimiento de Capacidades Nacionales de sistematización del conocimiento, información y difusión del cambio climático – BOL/60131
PNUD/GEF (GIZ, DANIDA, EBA, BPDE)	36.6 M	Donación	Gestión Sustentable de los Ecosistemas de Bosque Amazónico por las Comunidades Indígenas y Locales para generar múltiples beneficios ambientales y sociales - PNUD00099776 – GEF5755
FAO (Italia)	1.7 M	Donación	Fortalecimiento de la Economía Social comunitaria a través de la gestión integral y sustentable del bosque amazónico - GCP/BOL/052/ITA
Cooperación Suiza	13 M (francos)	Donación	Programa Biocultura Gestión local y políticas públicas para la conservación y uso sostenible de los ecosistemas andinos de Bolivia" 2010-2014
Cooperación Suiza	15.9 M	Donación	Biocultura y Cambio Climático 2015-2019
GIZ	6.0 M (euros)	Donación	Gestión Integral de Bosques para la Reducción de la Deforestación (PROBOSQUE II) 2019-2023

Fuente: elaboración propia

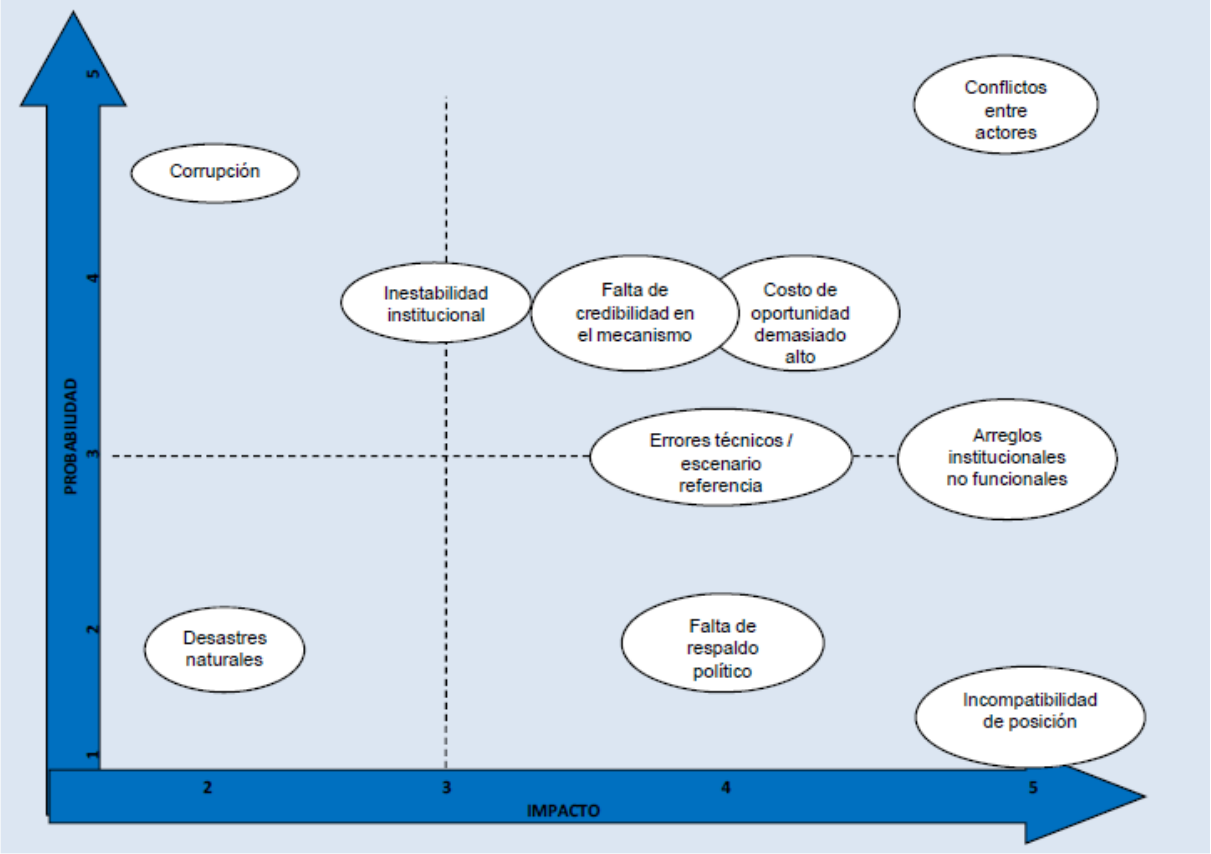
Tabla Anexo 5: Línea de acción y acciones principales de la Estrategia Nacional de Bosque y Cambio Climático (2009)

Línea de acción	Acciones principales
Reducción de las amenazas sobre los bosques	Conclusión del saneamiento de tierras forestales
	Control y fiscalización estatal compartida de los recursos del bosque
	Prevención y sanción de la deforestación ilegal
	Deforestación evitada
Conservación y restauración forestal y de paisajes degradados	Promoción de la gestión integral de bosques
	Fortalecimiento de la gestión compartida de áreas naturales protegidas y desarrollo de corredores de bosque
	Restauración de tierras y paisajes forestales degradados
	Promoción de la expansión de plantaciones forestales
	Valoración de los múltiples servicios de los bosques
Gestión integral comunitaria y sustentable de medios de vida y bosques	Desarrollo de procesos de manejo integral y adaptativo de los recursos forestales
	Promoción de la conservación y medios de vida basados en el manejo y uso del bosque
	Iniciativas para la protección de las fuentes de agua y prácticas de manejo integral de cuencas
	Institucionalizar la gestión comunitaria en acciones de Cambio Climático
Educación y desarrollo de capacidades institucionales	Incremento de la capacidad de las organizaciones nacionales gubernamentales y organizaciones comunitarias para la implementación de acciones en Cambio Climático
	Desarrollo de procesos educativos y comunicacionales sobre bosque y cambio climático
	Desarrollo de investigación especializada y aplicada que incluya a los actores locales
	Sistematización de información y resultados de investigación vinculada a bosques y cambio climático
	Apoyo a mejorar el rol de las universidades y sus institutos de investigación
Adecuación de la legislación y la estructura institucional	Desarrollo de mecanismos de coordinación interinstitucional y sectorial
	Desarrollo y ajuste del marco normativo
	Generación de normas específicas
	Definición de estructura institucional
	Monitoreo integral del bosque

Monitoreo e información, sobre deforestación y degradación de bosques vinculados al cambio climático	Inventario Nacional Forestal
	Fortalecimiento de la prevención, monitoreo y control de los incendios forestales

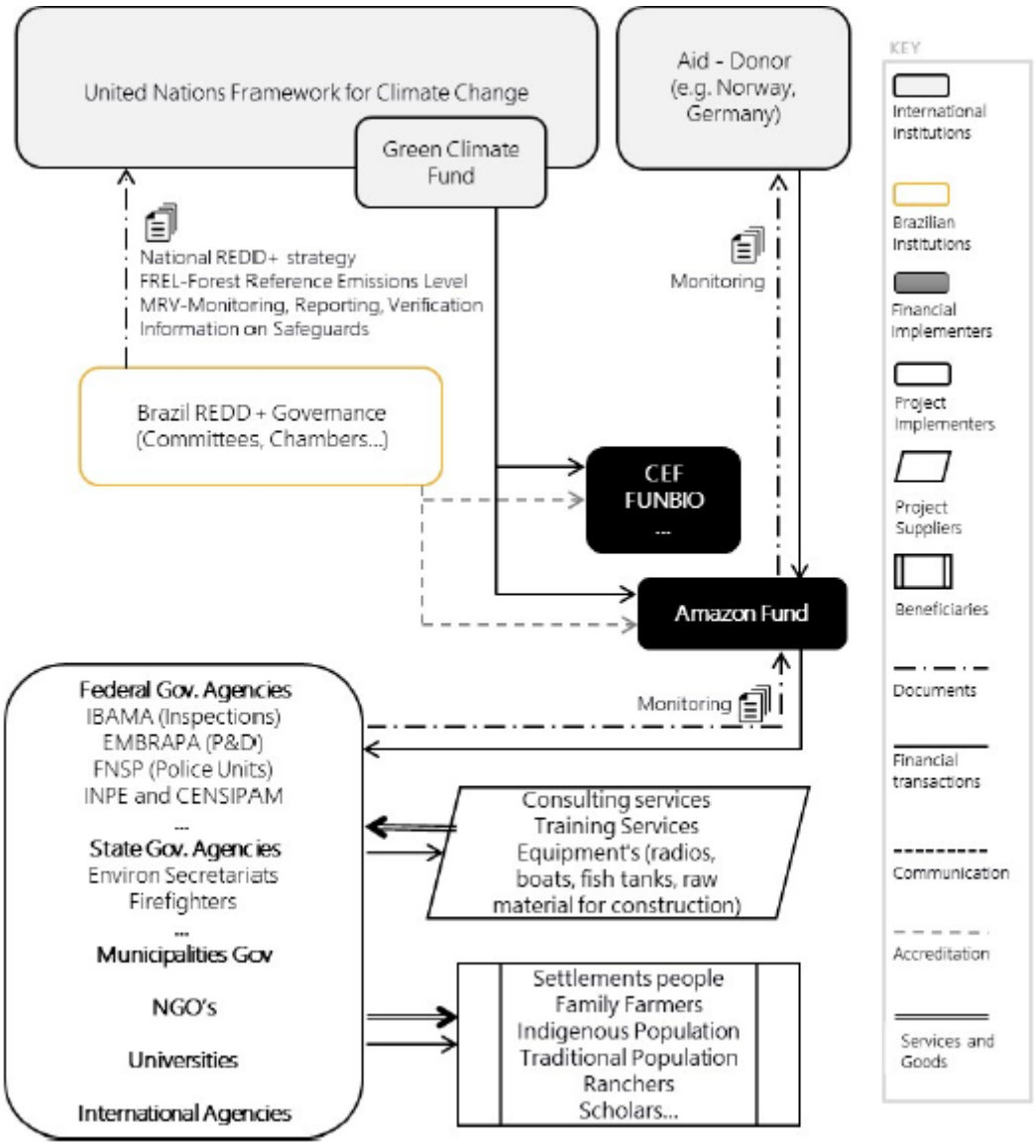
Fuente: elaboración propia a partir de MMAyA (2009)

Figura Anexo 1: Principales riesgos identificados por Bolivia en la implementación de REDD+



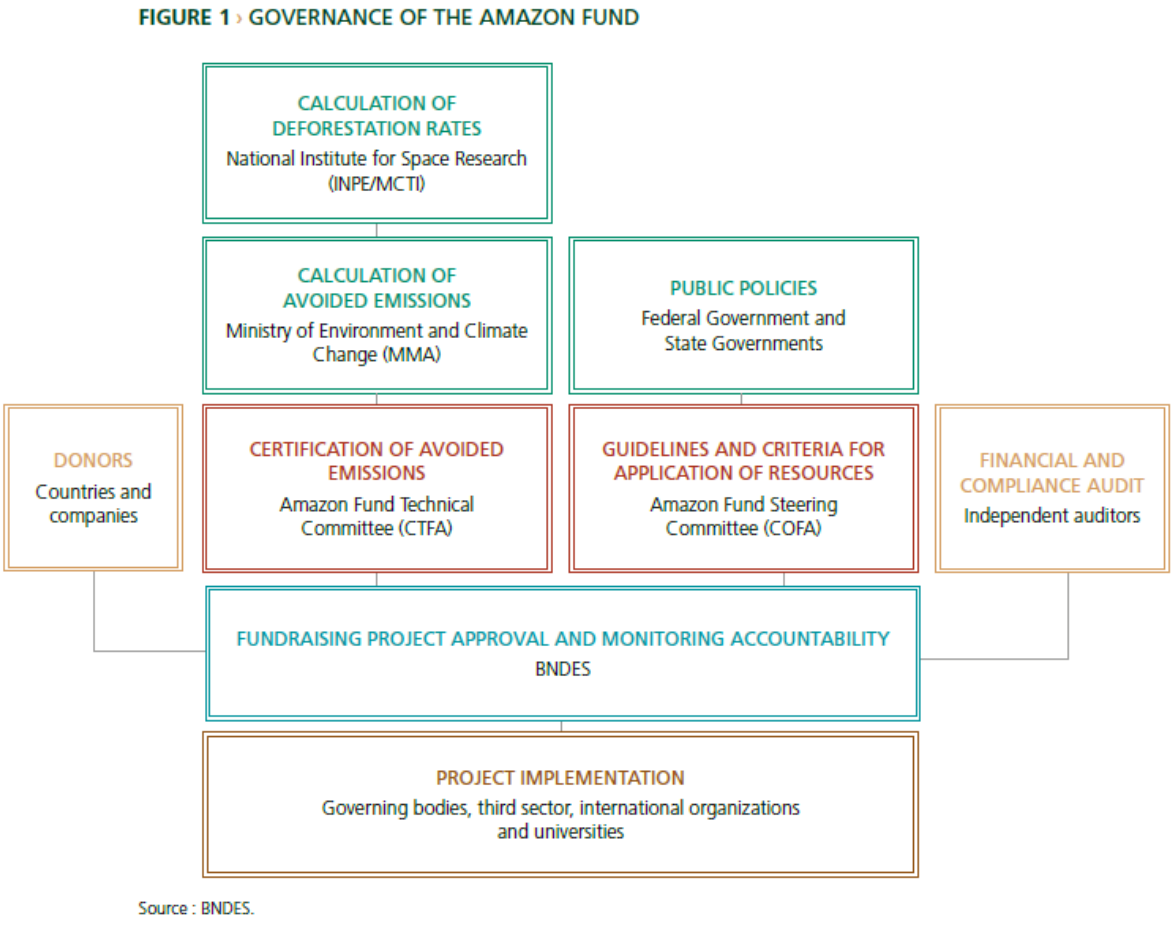
Fuente: ONU-REDD, 2010a

Figura Anexo 2: Flujos de recursos del Fondo Amazónico



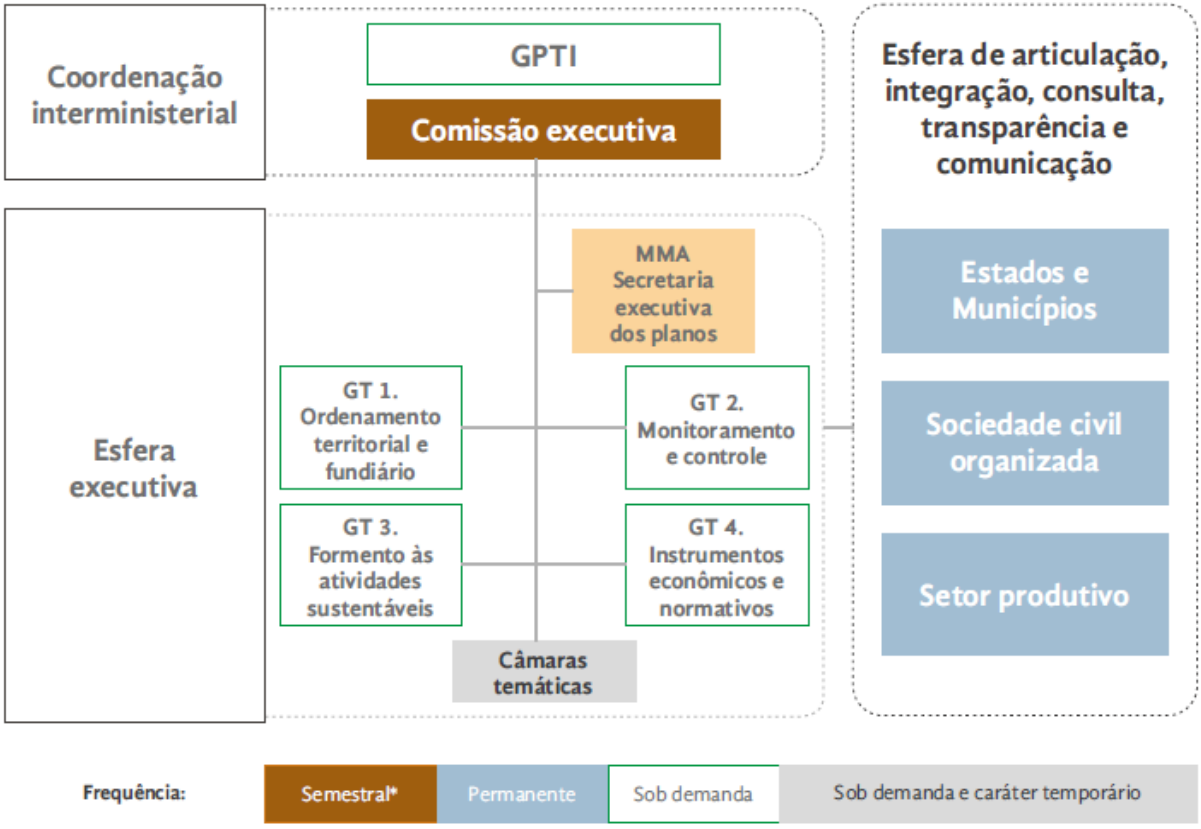
Fuente: Correa, Van der Hoff y Rajao (2019)

Figura Anexo 3: Estructura de gobernanza del Fondo Amazónico



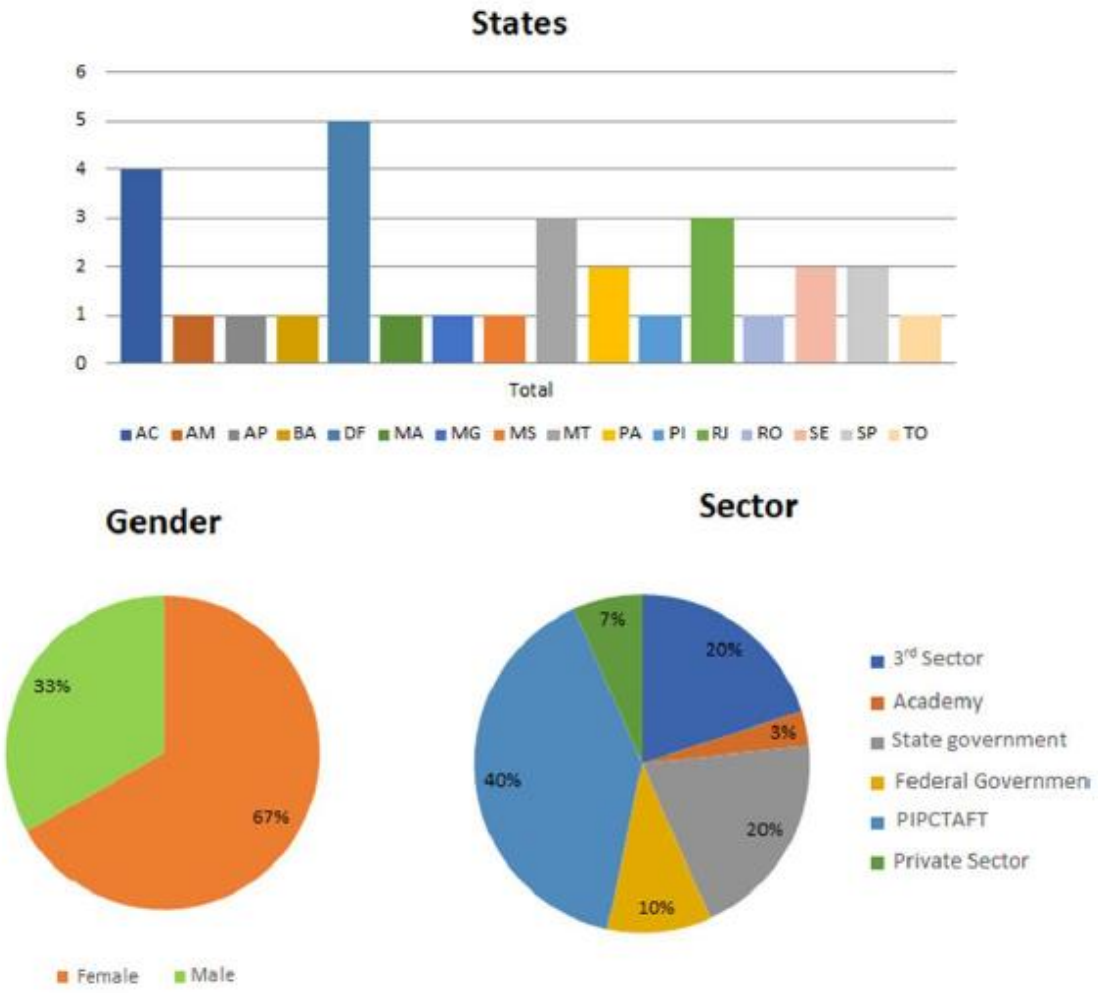
Fuente: BNDES, 2022

Figura Anexo 4: Estructura de gobernanza del PPCDAm y el PPCerrado 2016-2020



Fuente: República Federativa de Brasil, 2016

Figura Anexo 5: Participantes de la cámara consultiva sobre salvaguardas: Distribución por género, Estado y sector



Fuente: MMA, 2018:19

Bibliografía general

Abbott, K. W. (2012). Engaging the public and the private in global sustainability governance. *International Affairs*, 88(3), 543-564. https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2012.01088.x

Agrawal, A. (2010, 4 de mayo). *Seeing REDD over forest peoples.* BBC News. Consultado junio 2017. http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/8660845.stm.

Aguirre Madariaga, E. (2015). La gestión de riesgo como política de desarrollo local. El caso del municipio de Santa Fe. Riesgos al Sur. *Diversidad de riesgos de desastres en Argentina*. 1a ed. Buenos Aires: Imago Mundi, 73-90.

Aliaga Lordemann, J., & Aguilar Salas, T. J. (2009). The climate change effects on the agricultural sector of Bolivia. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, (12), 7-30.

Andersson, K., & Gibson, C. C. (2007). Decentralized governance and environmental change: local institutional moderation of deforestation in Bolivia. *Journal of Policy Analysis and Management*, 26(1), 99-123. https://doi.org/10.1002/pam.20229

Andersson, K. P., Gibson, C. C., & Lehoucq, F. (2006). Municipal politics and forest governance: Comparative analysis of decentralization in Bolivia and Guatemala. *World Development*, 34(3), 576-595. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.08.009

Andersen, L. E., & Verner, D. (2009). Social impacts of climate change in Bolivia: a municipal level analysis of the effects of recent climate change on life expectancy, consumption, poverty and inequality. *LAJED*. No 22, pp. 49-83.

Andersen, L. E., Busch, J., Curran, E., Ledezma, J. C., Mayorga, J., Junco, P. R., & Weinhold, D. (2012). *Efficiency/equity trade-offs in the design of REDD incentives: A comparison between REDD Payments and Conservation Incentives using OSIRIS-Bolivia and CISS-Bolivia*.
https://www.inesad.edu.bo/bcde2012/papers/28.%20Andersen_TradeoffsMechanismsReducingDeforestation.pdf

Angelo, M. (2020, 2 de junio). *Brazil slashes budget to fight climate change as deforestation spikes*. Reuters. https://www.reuters.com/article/us-brazil-deforestation-climate-change-a/brazil-slashes-budget-to-fight-climate-change-as-deforestation-spikes-idUSKBN2392LC/

Angelsen, A., Brockhaus, M., Duchelle, A. E., Larson, A., Martius, C., Sunderlin, W. D., ... & Wunder, S. (2017). Learning from REDD+: a response to Fletcher et al. *Conservation Biology*, 31(3), 718-720. https://www.jstor.org/stable/26159583

Assunção J., Gandour C., Rocha, R. (2015). Deforestation slowdown in the Brazilian Amazon: prices or policies? *Environment and Development Economics,* 20(6), 697-722. doi:10.1017/S1355770X15000078

Asquith, N. M., Rios, M. T. V., & Smith, J. (2002). Can forest-protection carbon projects improve rural livelihoods? Analysis of the Noel Kempff Mercado Climate Action Project, Bolivia. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 7(4), 323-337. https://doi.org/10.1023/A:1024712424319

Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT) y Dirección General de Gestión y Desarrollo Forestal (DGGDF). (2018). *Deforestación en el Estado Plurinacional de Bolivia en el Período 2016-2017*. Versión preliminar. https://es.scribd.com/document/463998272/Memoria-Deforestacion-2016-2017-opt-pdf#

Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra (APMT). (2023). Organigrama de gestión 2023. Sitio web APMT. Consultado febrero 2024. https://madretierra.gob.bo/institucion/organigrama/

APMT. (2022a). *Contribución Nacionalmente Determinada del Estado Plurinacional de Bolivia*. Actualización de las CND para el período 2021-2030 en el marco del Acuerdo de París. Ministerio de Medio Ambiente y Agua. https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/CND%20Bolivia%202021-2030.pdf

APMT. (2022b). *Plan Estratégico Institucional Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra 2021-2025*. La Paz, Bolivia. https://madretierra.gob.bo/wp-content/uploads/2022/07/01.-PEI-APMT-2021-2025.pdf

APMT. (2020). *Tercera Comunicación Nacional del Estado Plurinacional de Bolivia Ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Ministerio de Medio Ambiente y Agua. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/NC3%20Bolivia.pdf

APMT. (2018). *Plan Estratégico Institucional 2016-2020*. La Paz, Bolivia. https://madretierra.gob.bo/wp-content/uploads/2021/09/PEI-APMT-2016_2020.pdf

APMT. (2017). *Reglamento para registro y adscripción de iniciativas, proyectos y programas en cambio climático ante la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra. Aprobado*

mediante Resolución Administrativa N° 02/2017. La Paz, Bolivia. https://madretierra.gob.bo/wp-content/uploads/2021/09/Reglamento-de-Reg.-y-Ads.-APMT-2017-Final.pdf

APMT. (2015). *Guía de procedimiento para la adscripción al mecanismo conjunto de mitigación y adaptación para el manejo integral y sustentable de los bosques y la Madre Tierra*. La Paz, Bolivia.

Ayala, L. M., van Eupen, M., Zhang, G., Pérez-Soba, M., Martorano, L. G., Lisboa, L. S., & Beltrao, N. E. (2016). Impact of agricultural expansion on water footprint in the Amazon under climate change scenarios. *Science of the Total Environment*, 569, 1159-1173. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2016.06.191

Barros-Platiau, A. F. (2010). When emergent countries reform global governance of climate change: Brazil under Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(SPE), 73-90. https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300005

Banai, A. (2016). Sovereignty over natural resources and its implications for climate justice. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 7(2), 238–250. doi:10.1002/wcc.383 10.1002/wcc.383

Banco Mundial (BM). (2018). *World Bank - Grant Reporting and Monitoring (GRM) Report*. Assignment: TF019086 Argentine Republic's Readiness Preparation - Readiness Fund for Forest Carbon Partnership Facility (FCPF).

BM. (2016). *Grant Agreement for the Argentine Republic´s Readiness Preparation Proposal - Readiness Fund of the FCPF*. Grant No. TF019086. https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/Grant%20Agreement%20Argentina%20signed_2016.pdf

Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). (2022). *Fondo Amazónico, 15 Años. Reporte de Actividad*. Junio de 2022. Disponible online en https://www.amazonfund.gov.br/export/sites/default/en/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2022_en.pdf

Beltramino, T. (2015). Tensiones y disputas en la forma de comprender las inundaciones en Santa Fe entre 1982 - 1983 y 2003. En Viand, J. y Briones, F. [Comp.] *Riesgos al Sur. Diversidad de riesgos de desastres en Argentina*. (pp. 61-71) 1° edición, Buenos Aires: La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED).

Bernstein, S., & Cashore, B. (2012). Complex global governance and domestic policies: four pathways of influence. *International Affairs*, 88(3), 585-604. https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2012.01090.x

Betsill, M. M., & Bulkeley, H. (2006). Cities and the multilevel governance of global climate change. *Global governance*, 12, 141. https://doi.org/10.1163/9789004462601_014

Braña Varela J. (2014). *Policy Report - UNFCCC COP20, Lima 2014*. WWF Forest and Climate Programme. Consultado abril 2023. https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/fcp_policy_report___unfccc_cop_20__lima_2014__12_2014_.pdf

Brockhaus M., Angelsen A. (2014). REDD+ visto a través de las 4I: Un marco de economía política. En Angelsen A., Brockhaus M, William D., Sunderlin V., Louis V. (Edts) *Análisis de REDD+ Retos y opciones*. CIFOR, Indonesia.

Broecker, W. S. (1975). Climatic change: are we on the brink of a pronounced global warming?. *Science*, 189(4201), 460-463.

Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL). (2015). *II Conferencia Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático y Defensa de la Vida*. Bocamina, año 4, número 52. Consultado agosto 2023. https://www.comibol.gob.bo/images/SUPLEMENTOS/52bocaminasuple.pdf

Bolpress. (2011). Declaración de los Pueblos Indígenas del Mundo ante la COP17. Consultado abril de 2023. https://www.bolpress.com/?Cod=2011120508

Bolsonaro, J. (2019). *Discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en su septuagésimo cuarto período de sesiones. Tercera sesión plenaria, martes 24 de septiembre de 2019, a las 9.00 horas. Nueva York*. Consultado diciembre 2023. https://undocs.org/A/74/PV.3

Boyd, E., May, P., Chang, M., & Veiga, F. C. (2007). Exploring socioeconomic impacts of forest-based mitigation projects: Lessons from Brazil and Bolivia. *Environmental science & policy*, 10(5), 419-433. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2007.03.004

Börner, J., Wunder, S., Giudice, R. (2016). Will up-scaled forest conservation incentives in the Peruvian Amazon produce cost-effective and equitable outcomes? *Environmental Conservation*, 43 (4): 407-416. http://dx.doi.org/10.1017/S0376892916000229

Böhringer, C. (2003). The Kyoto protocol: a review and perspectives. *Oxford Review of Economic Policy*, 19(3), 451-466. https://doi.org/10.1093/oxrep/19.3.451

Bueno, M.D.P. (2021). Cambio climático en el G20: comunicados de líderes y progreso bajo la Presidencia argentina (2008-2019). *Argentina 1.5ºC, Seguimiento y Monitoreo de la Política Climática Argentina*. Informe de Política Nº 2. Marzo, 2021.

Bueno, M. P. (2020). Algunas aproximaciones a la política climática de Cambiemos (2015-2019). En E. Iglesias & J. B Lucca (Ed.), *La persistencia en la Argentina de cambiemos* (pp. 189- 203). *UNR Editora*.

Bueno, M. P. (2018). Cambio, identidades e intereses: Argentina en las negociaciones multilaterales de cambio climático 2015-2017. *Colombia Internacional*, (96): 115-145. https://doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.05

Bueno, M. P. (2017a). Modelos de desarrollo y políticas climáticas: los casos de la Unión Europea, Argentina y Brasil. En Gil Robles, J.M., y Velo, D, Economía social de Mercado. *El enlace entre Europa y América Latina*, Universidad Complutense de Madrid - Centro Superior de Estudios de Gestión, pp. 169-215.

Bueno, M. P. (2017b). Política exterior de la Argentina en el contexto del cambio ambiental global (1990-2015). En Günther, M.G. y Gutiérrez, R. A. (coords.) *La política del ambiente en América Latina: una aproximación desde el cambio ambiental global*. Universidad Autónoma Metropolitana, CLACSO, México DF, pp. 19--44.

Bueno, M. D. P., & Pascual, G. (2016). International climate framework in the manking: the role of the Basic Countries in the negotiations towards the Paris Agreement. *JANUS. NET e-journal of International Relations*, 7, 121-140. http://hdl.handle.net/11144/2787

Bueno, M. D.P. (2013). Las potencias medias en la arquitectura climática global: la hibridación de la brecha Norte-Sur. AUSTRAL: *Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 2(4).

Bueno, M.D.P. (2012a). Los vaivenes de la diplomacia climática argentina (1989-2011). En Morasso, C. y Pereyra Doval, G. (Comp.) *Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, cooperación Sur-Sur e integración*, 134-154. Universidad Nacional de Rosario.

BUENO, María del Pilar (2012b). La Anarquía Ambiental es lo que los Estados hacen de Esta. Las Conferencias Ambientales desde Estocolmo a Río + 20. *Latin American Journal of International Affairs*, vol. 4, nro. 3, pp. 52-72.

Bueno, M. D. P y Yamin, P. (2017). ¿Poder material o poder social? Reflexiones sobre las negociaciones multilaterales y el poder climático de la Argentina (2003-2015). *Relaciones Internacionales*, 26(53), 65-86.

Bueno, M.D.P., González, J., & Yamin, P. (2021). Delegaciones argentinas en las conferencias de las partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático: Evolución numérica, composición y género. *Argentina 1.5ºC, Seguimiento y Monitoreo de la Política Climática Argentina*. Informe de Política Nº 5. Mayo, 2021.

Bueno, MP., González, J., Kiessling, C. & Yamin, P. (2020). Discursos y cosmovisiones climáticas argentinas en la Asamblea General (1992 a 2020). *Argentina 1.5 ºC, Seguimiento y Monitoreo de la Política Climática Argentina*. Informe de Política Nº 1. Diciembre, 2020.

Bueno, M. D. P., & Siegele, L. (2020). Coordination of the G77 and China on Adaptation. Looking for the Appropriate Space for Adaptation Under the UNFCCC. En Bueno, M. D. P., & Siegele, L. *Negotiating Climate Change Adaptation: The Common Position of the Group of 77 and China* (pp. 95-107). Cham: Springer International Publishing.

Bueno, M. D. P., Vázquez, P. Y., & González, J. H. (2022). Equipos negociadores y cobertura de las agendas climáticas en las COP: el caso de Argentina entre 2012 y 2019. *Desafíos*, 34(1), 1-36. https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.10760

Burns, S. L., & Giessen, L. (2014). Identifying the main actors and their positions on international forest policy issues in Argentina. *Bosque* (Valdivia), 35.

Cabral, A. I., Saito, C., Pereira, H., & Laques, A. E. (2018). Deforestation pattern dynamics in protected areas of the Brazilian Legal Amazon using remote sensing data. *Applied Geography*, 100, 101-115. https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2018.10.003

Cabrol, D. A., & Cáceres, D. M. (2017). Las disputas por los bienes comunes y su impacto en la apropiación de servicios ecosistémicos. La Ley de Protección de Bosques Nativos, en la Provincia de Córdoba, Argentina. *Ecología austral*, 27(1-bis), 134-145.

Calderón, E. B. (2018). Discusiones actuales sobre la normativa argentina en torno a los bosques nativos: entre la regulación y la mercantilización ambiental. *Actualidad Jurídica Ambiental*, (79), 64-99. https://doi.org/10.56398/ajacieda.00113

Callendar, G. S. (1938). The artificial production of carbon dioxide and its influence on temperature. *Quarterly Journal of the Royal Meteorological Society*, 64(275), 223-240. https://doi.org/10.1002/qj.49706427503

Carrere, R. (2011). Una visión crítica de REED. Cambio climático y justicia ambiental. Una introducción. *Instituto Latinoamericano de Servicios Legales (ILSA)*, Bogotá, 229-241.

Carvalho, F. V. D. (2012). The Brazilian position on forests and climate change from 1997 to 2012: from veto to proposition. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55, 144-169. https://doi.org/10.1590/S0034-73292012000300009

Castelao Caruana, M. E., & Méndez, F. M. (2019). La pobreza energética desde una perspectiva de género en hogares urbanos de Argentina. *SaberEs*, 11(2), 133-151.

Centro de Estudios Avanzados en Economía Aplicada (CEPEA). (2023). *Mercado de Trabajo del Agronegocio*. Consultado diciembre de 2023. https://www.cepea.esalq.usp.br/br/mercado-de-trabalho-do-agronegocio.aspx.

CEPEA (2019). *Índice de exportación del Agronegocio*. Consultado diciembre de 2023. https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Cepea_ExportAgro_2019_(1).pdf

Chalup, M. M., & Bissaro Fava, D. E. (2019). Problemática jurídica de la producción ganadera sustentable como forma de mitigar el cambio climático. Universidad Nacional de Mar del Plata; *Prometeica*; 18; 1-2019; 71-82. http://dx.doi.org/10.24316/prometeica.v0i18.243

Clementi, L. V., Ise, A., Berdolini, J., Yuln, M., Villalba, M. S. (2019). El mapa de la transición energética argentina. Universidad Complutense de Madrid; *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*; 39; 2; 12-2019; 231-254. http://dx.doi.org/10.5209/aguc.66938

Conservation International (CI). (2023). *Logros, desafíos y metas.* Consultado, abril 2023. https://www.conservation.org/bolivia/bolivia/acerca-de-ci/logros-desafios-metas

Coordinadora de la Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA). (2023). *Sobre COICA, misión, visión y objetivos*. Consultado, febrero 2024. https://coicamazonia.org/somos/

Cooperación Suiza en Bolivia. (SF). *Proyecto Biocultura y Cambio Climático*. Cartilla de cierre -Fase 2. Consultado agosto 2023. https://www.eda.admin.ch/dam/countries/countries-content/bolivia/es/Cartilla_Biocultura_y_cambio_climatico_CIERRE_2019.pdf

Corbera, E., Schroeder, H. (2011). Governing and implementing REDD+. *Environmental science & policy*, 14(2), 89-99. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2010.11.002

Corbera, E. (2012). Problematizing REDD+ as an experiment in payments for ecosystem services. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 4(6), 612-619. https://doi.org/10.1016/j.cosust.2012.09.010

Corina, S., Di Yenno F., y Terré E. (2018). *Se sembraría más en la 2018/2019 en casi todos los cultivos.* Informativo semanal, Mercados. Bolsa de Comercio de Rosario. Consultado junio 2023. https://www.bcr.com.ar/es/print/pdf/node/72693

Costedoat, S., Koetse, M., Corbera, E., Ezzine-de-Blas, D. (2016). Cash only? Unveiling preferences for a PES contract through a choice experiment in Chiapas, Mexico. *Land Use Policy*, 58, 302-317. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.07.023

Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra (CMPCC). (2010). *Declaración final de la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra*. *Acuerdo de los Pueblos.* https://www.albasud.org/noticia/es/104/declaracion-final-de-la-conferencia-mundial-de-los-pueblos-sobre-el-cambio-climatico-y-los-derechos-de-la-madre-tierra

Constitución de la Nación Argentina [Const]. República Argentina. 22 de agosto de 1994.

Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). (2022). Standing Committee on Finance. Report on progress towards achieving the goal of mobilizing jointly USD 100 billion per year to address the needs of developing countries in the context of meaningful mitigation actions and transparency on implementation. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/J0156_UNFCCC%20100BN%202022%20Report_Book_v3.2.pdf

CMNUCC. (2019a, 25 de enero). António Guterres: "El cambio climático es la mayor amenaza a la economía global". Consultado diciembre 2023. https://unfccc.int/es/news/antonio-guterres-el-cambio-climatico-es-la-mayor-amenaza-a-la-economia-global

CMNUCC. (2019b). Report of the technical assessment of the proposed forest reference emission level of Brazil submitted in 2018. 12 de Julio de 2019.

CMNUCC. (2017). Report of the technical assessment of the proposed forest reference emission level of Brazil submitted in 2017. 31 de agosto de 2017.

CMNUCC. (2015). Cuestiones relacionadas con la financiación: Informe del Comité Permanente de Financiación. Comité Permanente de Financiación a la Conferencia de las Partes. París, 30 de noviembre a 11 de diciembre de 2015. Tema 12 b) del programa provisional Cuestiones relacionadas con la financiación: Informe del Comité Permanente de Financiación. FCCC/CP/2015/8.

CMNUCC. (2014a). Views on methodological guidance for non-market-based approaches related to the implementation of the activities referred to in decision 1/CP.16, paragraph 70. Submissions from Parties and admitted observer organizations. Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice. Fortieth session, Bonn, 4–15 June 2014. Item 5 of the provisional agenda, Methodological guidance for activities relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries. FCCC/SBSTA/2014/MISC.3.

CMNUCC. (2014b). Views on experiences and lessons learned from the development of systems for providing information on how all the safeguards are being addressed and respected and the challenges faced in developing such systems. Submissions from developing country Parties. Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice. Forty-first session, Lima, 1–6 December 2014. Item 6 of the provisional agenda, Methodological guidance for activities relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries. FCCC/SBSTA/2014/MISC.6.

CMNUCC. (2014c). Report on the expert meeting on an information hub for information on the results of the activities referred to in decision 1/CP.16, paragraph 70, and results-based payments. Note by the secretariat. Subsidiary Body for Implementation. Forty-first session Lima, 1–8 December 2014. Item 19(a) of the provisional agenda Reports on other activities Report on the expert meeting on an information hub for information on the results of the activities referred to in decision 1/CP.16, paragraph 70, and results-based payments. FCCC/SBI/2014/INF.13.

CMNUCC. (2014d). Views on the issues referred to in decision 1/CP.18, paragraph 40. Submissions from Parties and admitted observer organizations. Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice. Fortieth session Bonn, 4–15 June 2014. Item 5 of the provisional agenda Methodological guidance for activities relating to reducing emissions from

deforestation and forest degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries. FCCC/SBSTA/2014/MISC.4.

CMNUCC. (2013a). Views on the matters referred to in decision 1/CP.18, paragraphs 34 and 35. Submissions from Parties, Addendum. Subsidiary Body for Implementation. Thirty-eighth session, Bonn, 3–14 June 2013. Item 6 of the provisional agenda, Coordination of support for the implementation of activities in relation to mitigation actions in the forest sector by developing countries, including institutional arrangements. FCCC/SB/2013/MISC.3/Add.1.

CMNUCC. (2013b). Informe acerca de los talleres del 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, párrafo 70. Nota de los Copresidentes. Conferencia de las Partes. 19º período de sesiones, Varsovia, 11 a 22 de noviembre de 2013. Tema 11 g) del programa provisional Cuestiones relacionadas con la financiación: Informe acerca del 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, párrafo 70. FCCC/CP/2013/5.

CMNUCC. (2012a). Views on modalities and procedures for financing results-based actions and considering activities related to decision 1/CP.16, paragraphs 68–70 and 72. Submissions from Parties. Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention Fifteenth session Bonn, 15–24 May 2012 Item 3(b)(iii) of the provisional agenda Policy approaches and positive incentives on issues relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries; and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries. FCCC/AWGLCA/2012/MISC.3

CMNUCC. (2012b). Views on modalities and procedures for financing results-based actions and considering activities related to decision 1/CP.16, paragraphs 68–70 and 72. Submissions from Parties. Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention Fifteenth session Bonn, 15–24 May 2012 Item 3(b)(iii) of the provisional agenda Policy approaches and positive incentives on issues relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries; and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries. FCCC/AWGLCA/2012/MISC.3.Add.1.

CMNUCC. (2012c). Report on the workshop on financing options for the full implementation of results-based actions relating to REDDplus, including modalities and procedures for financing these results-based actions. Note by the chair of the workshop. Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention Fifteenth session, part two Doha, 27 November 2012. Agenda item 3(b)(iii) Policy approaches and positive incentives on issues relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries; and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries. FCCC/AWGLCA/2012/INF.8.

CMNUCC. (2011a). Report on the expert meeting on guidance on systems for providing information on how safeguards for REDD-plus activities are addressed and respected. Note by the secretariat. Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice. Thirty-fifth session, Durban, 28 November to 3 December 2011. Item 4 of the provisional agenda, Methodological guidance for activities relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries. FCCC/SBSTA/2011/INF.17.

CMNUCC. (2011b). Views on methodological guidance for activities relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries. Submissions from Parties. Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice. Thirty-fifth session. Durban, 28 November to 3 December 2011. Item 4 of the provisional agenda, Methodological guidance for activities relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries. FCCC/SBSTA/2011/MISC.7.

CMNUCC. (2009a). Information on experiences and views on needs for technical and institutional capacity-building and cooperation. Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice. Thirtieth session, Bonn, 10 June 2009. Item 5 of the provisional agenda, Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action. FCCC/SBSTA/2009/MISC.2.

CMNUCC. (2009b). Issues relating to indigenous people and local communities for the development and application of methodologies. Submissions from Parties, Addendum. Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice. Thirtieth session, Bonn, 10 June

2009. Item 5 of the provisional agenda, Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action. FCCC/SBSTA/2009/MISC.1/Add.1.

CMNUCC. (2009c). Information on experiences and views on needs for technical and institutional capacity-building and cooperation Submissions from Parties. Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice. Thirtieth session, Bonn, 10 June 2009. Item 5 of the provisional agenda, Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action. FCCC/SBSTA/2006/10.

CMNUCC. (2008a). Views on outstanding methodological issues related to policy approaches and positive incentives to reduce emissions from deforestation and forest degradation in developing countries. Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice. Twenty-eighth session, Bonn, 4–13 June 2008. Item 5 of the provisional agenda Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action. FCCC/SBSTA/2008/MISC.4.

CMNUCC. (2008b). Views on outstanding methodological issues related to policy approaches and positive incentives to reduce emissions from deforestation and forest degradation in developing countries. Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice. Twenty-eighth session, Bonn, 4–13 June 2008. Item 5 of the provisional agenda Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action. Submissions from Parties, Addendum. FCCC/SBSTA/2008/MISC.4/Add.1.

CMNUCC. (2008c). Informe del taller sobre las cuestiones metodológicas relacionadas con la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo. Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice. Nota de la secretaría. 29º período de sesiones, Poznan, 1º a 10 de diciembre de 2008. Tema 5 del programa provisional, Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en los países en desarrollo: métodos para estimular la adopción de medidas. FCCC/SBSTA/2008/11.

CMNUCC. (2007a). Views on the range of topics and other relevant information relating to reducing emissions from deforestation in developing countries. Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice. Twenty-sixth session Bonn, 7–18 May 2007. Item 5 of the provisional agenda, Reducing emissions from deforestation in developing countries. FCCC/SBSTA/2007/MISC.2.

CMNUCC. (2007b). Views on issues related to further steps under the Convention related to reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to

stimulate action. Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice. Twenty-seventh session, Bali, 3–11 December 2007. Item 5 of the provisional agenda, Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action. FCCC/SBSTA/2007/MISC.14.

CMNUCC. (2007c). Report on the second workshop on reducing emissions from deforestation in developing countries. Note by the secretariat. Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice. Twenty-sixth session Bonn, 7–18 May 2007. Item 5 of the provisional agenda Reducing emissions from deforestation in developing countries. FCCC/SBSTA/2007/3.

CMNUCC. (2006a). Issues relating to reducing emissions from deforestation in developing countries and recommendations on any further process. Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice. Twenty-fourth session, Bonn, 18–26 May 2006. Item 6 of the provisional agenda, Reducing emissions from deforestation in developing countries. FCCC/SBSTA/2006/MISC.5.

CMNUCC. (2006b). Informe de un seminario sobre la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en los países en desarrollo. Nota de la secretaría. Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice. Nairobi, 6 a 14 de noviembre de 2006. Tema 5 del programa provisional, Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en los países en desarrollo. FCCC/SBSTA/2006/10.

CMNUCC. (2005a). Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action. Submissions from Parties. Conference of Parties. Eleventh session Montreal, 28 November to 9 December 2005. Item 6 of the provisional agenda Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action. FCCC/CP/2005/MISC.1.

CMNUCC. (2005b). Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en los países en desarrollo: enfoques para estimular la acción. Proyecto de conclusiones propuesto por la Presidencia. Conferencia de las Partes. 11º período de sesiones, Montreal, 28 de noviembre a 9 de diciembre de 2005. Tema 6 del programa Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en los países en desarrollo: enfoques para estimular la acción. FCCC/CP/2005/L.2.

Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). (2011). Protocolo de Nagoya sobre el acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven

de su utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica. Texto y Anexo. Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Montreal, Canadá.

CDB. (2010). Decisión adoptada por la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre Diversidad Biológica en su décima reunión X/33. Diversidad biológica y cambio climático. Nagoya, Japón.

CDB. (2010). Decisión adoptada por la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre Diversidad Biológica en su décima reunión X/2. El Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica. Nagoya, Japón.

CDB. (2000). Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del Convenio sobre la diversidad biológica. Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Montreal, Canadá.

Correa, J., Van der Hoff, R., & Rajão, R. (2019). Amazon Fund 10 years later: lessons from the world's largest REDD+ program. *Forests*, 10(3), 272. https://doi.org/10.3390/f10030272

Costa, E. R., Sobrinho, M. V., & de Miranda Rocha, G. (2018). Conflitos socioambientais e perspectivas de governança em Unidades de Conservação: o caso da Floresta Estadual do Amapá, Amazônia, Brasil. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 49. DOI:10.5380/dma.v49i0.57983

Cross, H. y Mcghee W. (2015). *PES Incentives for Smallholders to Avoid Deforestation: Lessons Learned and Factors for Success A Review for the SHARP Partnership*. Bioclimate Research & Development. https://www.un-redd.org/sites/default/files/2021-10/SHARP_2015_smallholder_PES_review_lores.pdf

Cundari, A. Diedrich, M. y Villares M. (2021). Cambio Climático en las leyes de presupuestos mínimos ambientales: herramientas de mitigación y adaptación, gobernanza y financiamiento. *Argentina 1.5ºC, Seguimiento y Monitoreo de la Política Climática Argentina*. Informe de Política Nº 3. Abril, 2021.

D'Annibali, S. (2021). El perfil de emisiones de gases de efecto invernadero de la República Argentina y su reporte. *Argentina 1.5ºC, Seguimiento y Monitoreo de la Política Climática Argentina*. Informe de Política Nº 9. Diciembre, 2021.

da Motta Bustamante, J., Stevanov, M., Krott, M., & de Carvalho, E. F. (2018). Brazilian State Forest Institutions: Implementation of forestry goals evaluated by the 3L Model. *Land use policy*, 79, 531-546. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.09.004

da Silva Soito, J. L., & Freitas, M. A. V. (2011). Amazon and the expansion of hydropower in Brazil: Vulnerability, impacts and possibilities for adaptation to global climate change. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 15(6), 3165-3177. https://doi.org/10.1016/j.rser.2011.04.006

Davenport, R. B., Vivan, J. L., May, P. H., Nunes, P. C., de Vargas, L. N., Costa, W. L. S., ... & Rajão, R. L. (2017). Adaptive Forest Governance in Northwestern Mato Grosso, Brazil: Pilot project outcomes across agrarian reform landscapes. *Environmental Policy and Governance*, 27(5), 453-471. https://doi.org/10.1002/eet.1772

De Antoni, G. (2010). O Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7) e a globalização da Amazônia. *Ambiente & Sociedade*, XIII, n. 2. Campinas pp. 299-213. https://doi.org/10.1590/S1414-753X2010000200006

Decreto N° 11.550 de 2023. Disposiciones sobre el Comité Interministerial de Cambio Climático. Presidencia de la República, Casa Civil Secretaría Especial de Asuntos Jurídicos. 5 de junio de 2023.

Decreto N° 9.578 de 2018. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a Política Nacional sobre Mudançado Clima, de que trata a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Presidencia de la República. Secretaria general. Subdirector de Asuntos Jurídicos. 22 de noviembre de 2018.

Decreto N° 9.082 de 2017. Instituye el Foro Brasileño de Cambio Climático. Presidencia de la República. Secretaria general. Subdirector de Asuntos Jurídicos. 26 de junio de 2017.

Decreto N° 8.576 de 2015. Institui a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal - REDD+. Presidencia de la República. Secretaria general. Subdirector de Asuntos Jurídicos. 26 de noviembre de 2015.

Decreto N° 8.505 de 2015. Dispõe sobre o Programa Áreas Protegidas da Amazônia, instituído no âmbito do Ministério do Meio Ambiente. Presidencia de la República. Secretaria general. Subdirector de Asuntos Jurídicos. 20 de agosto de 2015.

Decreto N° 7.390 de 2010. Regulamenta os arts. 6 , 11 e 12 da Lei n o 12.187, de 29 dedezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobreMudança do Clima - PNMC, e dá outras providências. Presidencia de la República. Secretaria general. Subdirector de Asuntos Jurídicos. 9 de diciembre de 2010.

Decreto N° 1.347 de 1997. Desígnase a la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, Autoridad de Aplicación de la Ley Nº 24.375 que aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Créase la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica. Integración y funciones. Presidencia de la Nación.

Decréto N° 1030/2020 de 2020. Reglamentación de la Ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global.

Decreto Supremo 443 de 2010. Creación del Programa Nacional de Forestación y Reforestación; y las condiciones para su implementación. 10 de marzo de 2010.

Decreto Supremo 1.696 de 2013. Reglamentación del funcionamiento de la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra, sus mecanismos de operación y la modalidad de fideicomiso del Fondo Plurinacional de la Madre Tierra. 14 agosto de 2013.

Decreto Supremo 2.914 de 2016. Creación del Programa de Monitoreo y Control de la Deforestación y Degradación de Bosques "Nuestros Bosques", establece sus componentes y mecanismos para su ejecución, de acuerdo al Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien 2016-2020 - PDES y en cumplimiento de los compromisos internacionales de cambio climático. 27 de septiembre de 2016.

Decreto Supremo 2.916 de 2016. Aprobación del Estatuto del Fondo Nacional de Desarrollo Forestal - FONABOSQUE. 27 de septiembre de 2016.

Decreto Supremo 3.973 de 2019. Modificación del artículo 5 del Decreto Supremo 26.075. 9 de julio de 2019.

Decreto Supremo 29.643 de 2008. Con objeto de reconocer, normar y promover las actividades a ser desarrolladas por las comunidades campesinas e indígenas en calidad de Organizaciones Forestales Comunitarias - OFC, y que comercialización de productos maderables y no maderables en áreas de uso forestal.16 de julio de 2008.

De Jong, W., Ruiz, S., & Becker, M. (2006). Conflicts and communal forest management in northern Bolivia. *Forest Policy and Economics*, 8(4), 447-457. https://doi.org/10.1016/j.forpol.2005.08.011

Dickson, B., & Kapos, V. (2012). Biodiversity monitoring for REDD+. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 4(6), 717-725. https://doi.org/10.1016/j.cosust.2012.09.017

Dietz, T., Ostrom, E., & Stern, P. C. (2003). The struggle to govern the commons. *Science*, 302(5652), 1907-1912. https://doi.org/10.1126/science.1091015

Di Gregorio M., Brockhaus M., Cronin T., y Muharrom E. (2014). Política y poder en los procesos normativos nacionales de REDD+. En Angelsen A., Brockhaus M, William D., Sunderlin V., Louis V. (Edts) *Análisis de REDD+ Retos y opciones*. CIFOR, Indonesia.

Di Pancracio A. y Cáceres N. A. (2020). *Diagnóstico actualizado del estado de implementación de la Ley 26.331 (nov. 2019)*. https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/07/FVSA-FARN_Diagnostico-estado-de-implementacion_compressed.pdf

Di Paola, M. E., Voloj, B., Di Pancracio, A., Yan, E., Estigarribia Canese, S., Scribano, M. R., Guachala, E. O., Canziani, P., Carbajal G. (2011). *Documento de trabajo Vulnerabilidad climática y mecanismo REDD+ en el Gran Chaco Americano*. https://ced.agro.uba.ar/gran-chaco/sites/default/files/pdf/sem2/Mecanismo%20REDD%20en%20el%20Gran%20Chaco.pdf

Duguma, L. A., Nzyoka, J., Minang, P. A., & Bernard, F. (2017). How agroforestry propels achievement of Nationally Determined Contributions. *ICRAF Policy Brief*, (34).

Dussort, M. N y Falivene, M. L. (2021). El abordaje del cambio climático en los discursos presidenciales de apertura de sesiones anuales en el Congreso argentino (1992-2021). *Argentina 1.5ºC, Seguimiento y Monitoreo de la Política Climática Argentina*. Informe de Política Nº 4. Mayo, 2021.

Embajada de la República Federativa de Brasil en Bonn. (2010, 29 de enero). *Carta de presentación de compromisos ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*.

Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). *Constitución Política del Estado*.

Estado Plurinacional de Bolivia. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia Digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien". Lineamientos Estratégicos 2006-2011*. La Paz, Bolivia. Consultado agosto, 2023. https://www.bivica.org/file/view/id/4096

Espinoza, R, Feather, C. (2011). *La realidad de REDD+ en Perú: entre el dicho y el hecho. Análisis y alternativas de los pueblos indígenas Amazónicos*. https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/publication/2011/11/reality-redd-peru-between-theory-and-practice-website-spanish-low-res.pdf

Falivene Fernández M.L, Kurt Kiessling K. (2023). Evolución y transformaciones en las estructuras burocráticas para el abordaje de la política climática argentina (1992-2022). *Argentina 1.5ºC, Seguimiento y Monitoreo de la Política Climática Argentina*. Informe de Política Nº 2. Febrero, 2023.

Falkner, R. (2003). Private environmental governance and international relations: exploring the links. *Global environmental politics*, 3(2), 72-87.

Fatorelli, L., Gebara, M. F., May, P., Zhang, S., & Di Gregorio, M. (2015). The REDD+ Governance Landscape and the Challenge of Coordination in Brazil (Vol. 115). *CIFOR*. https://doi.org/10.17528/cifor/005508

Fearnside, P. M. (2018). Challenges for sustainable development in Brazilian Amazonia. *Sustainable Development*, 26(2), 141-149. https://doi.org/10.1002/sd.1725

Feldman, S. R., Coronel, A., Abalone, R., Terrile, R., Lattuca, A., Zimmermann, E., ... & Piacentini, R. D. (2012). Posibilidad de la agricultura y la forestación urbana y periurbana en la mitigación y adaptación al cambio climático. *Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente-AVERMA*, 16, 123-130.

Figueroa, L. M. (2020). Coordinación Intergubernamental en Políticas Ambientales. La Ley de Bosques Nativos en las Regiones Forestales: Parque Chaqueño y Bosque Andino-Patagónico (2008-2012*). Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal*, 19(33), 7–30. https://doi.org/10.14409/daapge.v19i33.9133

Fletcher, R., Dressler, W., Büscher, B., & Anderson, Z. R. (2016). Questioning REDD+ and the future of market-based conservation. *Conservation Biology*, 30(3), 673-675. https://www.jstor.org/stable/24760998

Franchini, M. A. (2016). *Trajetória e condicionantes do compromisso climático nas potências latino-americanas: Argentina, Brasil, Colômbia, México e Venezuela. 2007-2015.*

Tesis de doctorado, Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2016. http://dx.doi.org/10.26512/2016.07.T.21486

Franchini, M. A. (2011). *Una primera aproximación al lugar de Argentina en la política internacional del cambio climático*. Centro para la Apertura y el Desarrollo de America Latina (CADAL). https://www.cadal.org/documentos/documento_123.pdf

Franchini, M., Mauad, A. C., & Viola, E. (2020). De Lula a Bolsonaro: una década de degradación de la gobernanza climática en Brasil. *Análisis político*, 33(99), 81-100. https://doi.org/10.15446/anpol.v33n99.90969

Franchini, M. A., & Viola, E. (2019). Myths and images in global climate governance, conceptualization and the case of Brazil (1989-2019). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 62. https://doi.org/10.1590/0034-7329201900205

Forest Carbon Partnership Facility (FCPF). (2022a). *Reporte Anual*. Consultado abril 2023. https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/documents/2022/FCPF%202022%20Annual%20Report_WEB.pdf

FCPF. (2019). *Marco de Monitoreo y Evaluación de FCPF. Fondo de Preparación del FCPF, Reporte de Avance Anual de Participantes de Países REDD+, Argentina.* https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/FCPF-RF%20Reporting%20Argentina%20junio%202019-junio2020.pdf

FCPF. (2018). *Marco de Monitoreo y Evaluación de FCPF. Fondo de Preparación del FCPF, Reporte de Avance Anual de Participantes de Países REDD+, Argentina.* https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/Argentina_FCPF-RF%202018%20Report%20Final%20Spanish.pdf

FCPF. (2017). *REDD+ Annual country progress reporting (with semi-annual update). Country: Argentina. Period: December 2016 – June 2017.* https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/FCPF%20Country%20Progress%20Reporting%20Argentina.pdf

FCPF. (2016). *REDD+ Readiness Progress Fact Sheet. Country Argentina. Agosto, 2016.* https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/Progress%20Report%20Argentina%20%20August%202016.pdf

FCPF. (2015a). *Emissions Reductions in Subtropical Forests ER PIN submitted by the Secretary of the Environment and Sustainable Development – Argentina to the Carbon Fund of the Forest Carbon Partnership Facility Executive Summary*. https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/Argentina%20ER-PIN%20Executive%20Summary-English.pdf

FCPF. (2015b). *Carbon Fund Emission Reductions Program Idea Note (ER-PIN) Country: Argentina ER Program Name: Emissions Reductions in Subtropical Forests Date of Submission or Revision: September 15, 2015.* https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/ER-PIN%20Argentina%20final%2021set%202015.pdf

FCPF. (2014a). *Propuesta de preparación, País: Argentina. Fecha de presentación o revisión: enero de 2014. Versión 6.*

FCPF. (2014b). *REDD+ Readiness Progress Fact Sheet. Country Argentina. Junio, 2014.* https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/PC17%20AR_Progress%20Sheet_JUNE2014.pdf

FCPF. (2013). *REDD+ Readiness Progress Fact Sheet. Country Argentina. Marzo, 2013.* https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/AR%20revised%20Progress%20Sheet%20March%202013.pdf

FCPF. (2012). *REDD+ Readiness Progress Fact Sheet. Country Argentina*. Junio, 2012. https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/PC12%20FCPF%20Progress%20Report%20Sheet%20Argentina%20-%20June%2014%202012.pdf

FCPF. (2011a). *REDD+ Readiness Progress Fact Sheet. Country Argentina. Octubre, 2011.* https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/Progress_Sheet_Argentina_Oct_2011.pdf

FCPF. (2011b). *Forest Carbon Partnership Facility Dashboard. Status of REDD Countries. Marzo de 2011.*

FCPF. (2010a). *Plantilla de Propuesta para la Preparación de Readiness (R-PP). Argentina, 11 de enero de 2010*.

FCPF. (2010b). *Plantilla de Propuesta para la Preparación de Readiness (R-PP). Argentina, 14 de junio de 2010*.

FCPF. (2010c). *TAP Synthesis Review of Argentina R-PP. External review template. Date of review, febrero 20-25 de 2010.* https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/Argentina_Synthesis.pdf

FCPF. (2010d). *FCPF Sixth Participants Committee Meeting. June 28-July 1, 2010*. Georgetown, Guyana. Resolution PC/6/2010/1, Argentina's Readiness Preparation Proposal.

FCPF. (2009). *Reporte Anual. Año Fiscal 2009. Demonstrating activities that reduce emissions from deforestation and forest degradation in developing countries.* https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/FCPF_FY09_Annual_Report_12-08-09.pdf

FCPF. (2008). *Readiness Plan Idea Note (R-PIN) Template. 8 de marzo de 2008. Country Bolivia*. https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/Bolivia_TAP_Consolidated.pdf

Fondo Verde del Clima (FVC). (2020). *Argentina REDD-plus RBP Funding Proposal. GCF documentation, Project. Versión 008*. https://www.greenclimate.fund/document/argentina-redd-plus-rbp-results-period-2014-2016.

Fraser, B. (2023, 29 de abril). Brasil: ¿Cómo se han utilizado los fondos destinados para REDD+ en el país? Tras la reactivación del Fondo Amazonia, una mirada a los hallazgos y lecciones. CIFOR Forests News. Consultado diciembre 2023. https://forestsnews.cifor.org/82623/brasil-como-se-han-utilizado-los-fondos-destinados-para-redd-en-el-pais?fnl=

Fundación Cambio Democrático (2018). *Programa UNJP/ARG/028/UNJ, Programa Nacional ONU-REDD, Argentina Informe Final: Estadísticas, resultados obtenidos, fortalezas, debilidades y alertas tempranas para decisores*. http://cambiodemocratico. org/wp-content/uploads/2018/04/Informe- Final-ONU-RED.pdf.

Fundación Fada (FADA). (2019, 20 de noviembre). *El campo argentino en números. Rio cuarto*. Consultado, mayo 2023. https://fundacionfada.org/informes/el-campo-argentino-en-numeros-4/

Gabay, M. (2013, junio). *Traditional forest–related knowledge in Argentina, Bolivia and Chile Conocimientos tradicionales relacionados con los bosques en Argentina, Bolivia y Chile* [Ponencia]. Tercer Congreso Latinoamericano de IUFRO – IUFROLAT. San José, Costa Rica

Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC). (2019). *Plan de Acción Nacional de Agro y Cambio Climático. Borrador, versión preliminar 2019*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_de_accion_nacional_de_agro_y_cambio_climatico_-_version_preliminar.pdf

Galafassi, G. P. (2001). *La pampeanización del Delta: Una perspectiva antropológica del proceso de transformación productiva, social y ambiental del Bajo Delta del Paraná: la relación entre naturaleza, sociedad y desarrollo*. [Tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires]. http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/4094

Garín, A. L. (2019). Principios del derecho ambiental en el Acuerdo de París sobre Cambio Climático. *Revista Derecho del Estado*, (44), 195-226. https://doi.org/10.18601/01229893.n44.08

Garrett, G., and Weingast, B. R. (1993). *Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market*. In Ideas and Foreign Policy, edited by Goldstein, Judith and Keohane, Robert, 173–206. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press

Gautreau, P., & Bruslé, L. P. (2019). Forest management in Bolivia under Evo Morales: The challenges of post-neoliberalism. *Political Geography*, 68, 110-121. https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2018.12.003

Gebara, M. F., Gallo, P., Brites, A., Lima, G., & Micheletti, T. (2020). The pluriversality of efforts to reduce deforestation in Brazil over the past decade: An analysis of policy actors' perceptions. *Forests*, 11(10), 1061. https://doi.org/10.3390/f11101061

Gebara, M. F. (2018). Tenure reforms in indigenous lands: decentralized forest management or illegalism?. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 32, 60-67. https://doi.org/10.1016/j.cosust.2018.04.008

Global Forest Watch. (GFW). (2023). *Dashboard, Country: Bolivia*. Consultado agosto, 2023. https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country/BOL/

Glück, P., Angelsen, A., Appelstrand, M., Assembe-Mvondo, S., Auld, G., & Hogl, K. (2010). Core components of the international forest regime complex. In *IUFRO World Series* (Vol. 28, pp. 37-55). IUFRO.

Goldstein, J., & Keohane, R. O. (Eds.). (1993). *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. Cornell University Press.

González, C. S. F. (2016). Debate en torno a la agenda del grupo banco mundial sobre cambio climático y desarrollo rural para la argentina. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 4(2), 72-95.

González, J. H. (2023). Gobernanza policéntrica en torno al cambio climático y la biodiversidad: el caso de REDD+ en Sudamérica. Universidad Nacional de Rosario; *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*; 7; 14; 502-523. https://doi.org/10.35305/prcs.v7i14.645

González, J. H. (2021). Respuestas andinas a la problemática de los bosques y del cambio climático: los casos de Bolivia y Ecuador. *Difusiones*, 20(20), 194-214.

González, J. H. (2020). Gobernanza, participación y eficiencia en la preparación de REDD+ de Argentina y Chile. *Estudios internacionales (Santiago)*, 52(196), 103-132. http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2020.54454

González, J. H. (2018a). Pionero Cuestionado: La postura de Brasil frente al mecanismo REDD+. *Revista Intellector-CENEGRI*, 15(30), 60-71.

González, J. H. (2018b). Vaivenes en la política climática y forestal Argentina: La vinculación entre el país y el mecanismo REDD+. *Rev. chil. relac. Int*, vol I (2): 105-121.

González, J. H. (2018c). Una lectura de REDD plus a partir de la evolución de sus elementos. *Anuario en Relaciones Internacionales del IRI*, 2018.

González, J. H. (2017). Resistencia propositiva: el rol de Bolivia frente al Programa REDD+. *Anuario de Relaciones Internacionales del IRI*, 2017.

González, J. H., & Elias, G. (2021). Ecocidio y conflictos socio ambientales vinculados a humedales en Argentina: el caso del Delta del Paraná. *Anuario de Relaciones Internacionales del IRI*, 2021.

González, S., Torchia, N. y Viand, J. (2019) *Inundaciones urbanas: tendencias hidrológicas*. En Fenoglio, E. [Coord.] (2019) *Inundaciones urbanas y cambio climático:*

recomendaciones para la gestión. (pp.39-41) 1° edición, Buenos Aires: Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Grasa, R. (2015). *Neoliberalismo e Institucionalismo. La reconstrucción del liberalismo como teoría sistema internacional*. En C. del Arenal, y J. A. Sanahuja, *Teorías de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

Greenpeace (2014, 20 de mayo). *La Auditoría General de la Nación alerta sobre la violación de la Ley de Bosques*. Consultado junio 2022. http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/La-Auditoria-General-de-la-Nacion-alerta-sobre-la-violacion-de-la-Ley-de-Bosques/

Greenpeace. (2016). *Campaña de Bosques, Deforestación en el norte de Argentina. Septiembre – octubre, 2016*. Consultado, enero 2023. http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/2016/11/HagamosEco/INFORME%20Deforestaci%C3%B3n%20en%20el%20norte%20de%20Argentina%20(septiembre%20-%20octubre%202016).pdf

Greenpeace, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Fundación Vida Silvestre Argentina…. (2016, 5 de octubre). *Carta al Gobierno Nacional por la Ley de Bosques*. Buenos Aires, Argentina. http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/2016/10/Carta_Bosques.pdf

Greenpeace, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Fundación Vida Silvestre Argentina. (2013). *Ley de Bosques: 5 años con pocos avances: La emergencia forestal continua*. Consultado, enero 2023. https://docplayer.es/21371476-Ley-de-bosques-5-anos-con-pocos-avances.html

Gregersen, H., El Lakany, H., Karsenty, A., & White, A. (2010). *Does the opportunity cost approach indicate the real cost of REDD+? Rights and realities of paying for REDD+*. Cirad. Consultado marzo 2024. https://agritrop.cirad.fr/556220/1/document_556220.pdf

Gundermann Kröll, H. (2001). *El método de los estudios de caso*, en TARRES, María Luisa, (Coord.) Observar, escuchar y comprender. *Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, Ed. Porrúa, El Colegio de México, FLACSO-sede México. Pp. 231 – 264.

Gutiérrez, R. A. (2017). La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015). *Revista SAAP*. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, 11(2), 283-312.

Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. science, 162. *Journal of Natural Resources Policy Research*, 162(13), 3.

Hasson, R., Löfgren, Å., & Visser, M. (2010). Climate change in a public goods game: investment decision in mitigation versus adaptation. *Ecological Economics*, 70(2), 331-338. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2010.09.004

Hjortsø, C. N. P., Jacobsen, J. B., Kamelarczyk, K. B. F., & R., M. M. (2006). Economía forestal en Bolivia. In M. Moraes, R. B. Øllgaard, L. P. Kvist, F. Borchsenius, & H. Balslev (Eds.), *Botánica Económica de los Andres Centrales* (pp. 533-557). Universidad Mayor de San Andrés.

Huettner, M. (2012). Risks and opportunities of REDD+ implementation for environmental integrity and socio-economic compatibility. *Environmental science & policy*, 15(1), 4-12. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2011.10.002

Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos* (pp. 15-75). Limusa, México.

Olson, M. (1989). *Collective action. In The invisible hand* (pp. 61-69). Palgrave Macmillan UK, Londres.

Imaflora. (2010). *Desenvolvendo Salvaguardas Socioambientais de REDD+: um guia para processos de construção coletiva*. Piracicaba, SP. 40 pp. Consultado diciembre 2023. https://www.tnc.org.br/content/dam/tnc/nature/en/documents/brasil/salvaguardas-de-redd.pdf

International Database on REDD+ Projects (ID-RECCO). (2023). *Projects and Programs*. Consultado diciembre 2023. https://www.reddprojectsdatabase.org/view/map.php

Instituto Brasilero de Geografía y Estadística (IBGE). (2022). *Panorama*. Consultado, diciembre 2023. https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/

Instituto Geográfico Nacional de la República Argentina (IGN). *Limites, Superficie y Puntos extremos*. Consultado, mayo 2023. https://www.ign.gob.ar/NuestrasActividades/Geografia/DatosArgentina/LimitesSuperficiesyPuntosExtremos

Instituto Nacional de Estadisticas y Censos de la República Argentina (INDEC). (2023). *Censo 2022*. Consultado, mayo 2023. https://www.censo.gob.ar/

INDEC. (2021). *Censo Nacional Agropecuario 2018. Resultados definitivos*. Buenos Aires. Consultado junio 2023. https://cna2018.indec.gob.ar/assets/cna-resultados-definitivos.pdf

INDEC (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos, Serie B Nº 2. Tomo 2. Consultado junio 2023. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010_tomo2.pdf

Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (INE). (2023). *Resultados del Censo Nacional de Población y* Vivienda Año 2012. Consultado marzo 2024. http://fichacomunidad.ine.gob.bo/

IPBES. (2019). Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. S. Díaz, J. Settele, E. S. Brondízio E.S., H. T. Ngo, M. Guèze, J. Agard, A. Arneth, P. Balvanera, K. A. Brauman, S. H. M. Butchart, K. M. A. Chan, L. A. Garibaldi, K. Ichii, J. Liu, S. M. Subramanian, G. F. Midgley, P. Miloslavich, Z. Molnár, D. Obura, A. Pfaff, S. Polasky, A. Purvis, J. Razzaque, B. Reyers, R. Roy Chowdhury, Y. J. Shin, I. J. Visseren-Hamakers, K. J. Willis, and C. N. Zayas (eds.). IPBES secretariat, Bonn, Germany. 56 pages.

Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC). (2023). Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 1-34, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001

IPCC. (2022a). Summary for Policymakers. In: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA. doi: 10.1017/9781009157926.001

IPCC. (2022b). Summary for Policymakers [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem (eds.)]. In: Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental

Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 3–33, doi:10.1017/9781009325844.001

IPCC. (2021). Summary for Policymakers. In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. In Press.

IPCC (2019). Resumen para responsables de políticas. En: El cambio climático y la tierra: Informe especial del IPCC sobre el cambio climático, la desertificación, la degradación de las tierras, la gestión sostenible de las tierras, la seguridad alimentaria y los flujos de gases de efecto invernadero en los ecosistemas terrestres [P. R. Shukla, J. Skea, E. Calvo Buendia, V. Masson-Delmotte, H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi, J. Malley (eds.)]. En prensa.

IPCC. (2018a). Anexo I: Glosario [Matthews J.B.R. (ed.)]. En: Calentamiento global de 1,5 °C, Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 ºC con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza [Masson-Delmotte V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor y T. Waterfield (eds.)].

IPCC. (2013). Glosario [Planton, S. (ed.)]. En: Cambio Climático 2013. Bases físicas. Contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex y P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido y Nueva York, NY, Estados Unidos de América.

IPCC. (2006). IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories, Prepared by the National Greenhouse Gas Inventories Programme, Eggleston H.S., Buendia L., Miwa K., Ngara T. and Tanabe K. (eds). Published: IGES, Japan.

IPCC. (1992). Primer Informe de Evaluación. Resumen general y resumen para los tomadores de políticas. Consultado junio 2023. https://archive.ipcc.ch/pdf/special-reports/spm/srtt-sp.pdf

Kaul, I. (2005). *Global public goods: A key to achieving the Millennium Development Goals*. Office of Development Studies, UNDP.

Kaimovitz, D., Vallejos, C., Pacheco, P. B., & López, R. (1998). Municipal governments and forest management in lowland Bolivia. *The Journal of Environment & Development*, 7(1), 45-59. https://doi.org/10.1177/107049659800700104

Keeling, C. D. (1960). The concentration and isotopic abundances of carbon dioxide in the atmosphere. *Tellus*, 12(2), 200-203. https://doi.org/10.3402/tellusa.v12i2.9366

Kepa Sodupe C. (2003). *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*. Servicio Editorial, Universidad del País Vasco, Bilbao.

Keohane, R. O., & Nye Jr, J. S. (1973). Power and interdependence. *Survival*, 15(4), 158-165. https://doi.org/10.1080/00396337308441409

Keohane, R. O., & Victor, D. G. (2011). The regime complex for climate change. *Perspectives on politics*, 9(1), 7-23. doi:10.1017/S1537592710004068

Kiessling, C. K. (2021a). Principio de las Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas: un análisis de la internalización de la norma por parte del sector privado en Brasil (2005–2015). *Estudios internacionales (Santiago)*, 53(198), 63-88. http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2021.58261

Kiessling, C. (2021b). Internalizando la flexibilidad en la regulación del cambio climático: Un análisis del caso brasileño. *Relaciones internacionales*, 30(61), 21-36. http://dx.doi.org/https://doi.org/10.24215/23142766e121

Krasner, S. D. (1982). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International organization*, 36(2), 185-205. doi:10.1017/S0020818300018920

Kröger, M. (2020). Deforestation, cattle capitalism and neodevelopmentalism in the Chico Mendes Extractive Reserve, Brazil. *The Journal of Peasant Studies*, 47(3), 464-482. https://doi.org/10.1080/03066150.2019.1604510

Kröger, M. (2017). Inter-sectoral determinants of forest policy: the power of deforesting actors in post-2012 Brazil. *Forest Policy and Economics*, 77, 24-32. https://doi.org/10.1016/j.forpol.2016.06.003

Kooiman, J. (1999). Social-Political Governance. Public Management: An International Journal of Research and Theory, 1(1), 67–92. doi:10.1080/14719037800000005 10.1080/14719037800000005

Kooiman, J. (Ed.). (1993). Modern governance: new government-society interactions. Sage.

Lang, C. (2014, 31 de octubre). *REDD+ y el mito del 'Manejo Sostenible de los Bosques. Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales*. Consultado febrero 2024. https://www.wrm.org.uy/es/articulos-del-boletin/redd-y-el-mito-del-manejo-sostenible-de-los-bosques

Larson, A.M., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. (2013). *La tenencia importa en REDD+: Lecciones desde el terren*o. En Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. and Verchot, L. (eds*). Análisis de REDD+: Retos y opciones*, 153-176. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR).

Lebensohn, F. D., & Saulino, M. F. (2016). *Agricultura familiar y cambio climático en la argentina: políticas nacionales de adaptación*. En: *Derecho a la Alimentación, más allá del hambre: Perspectivas para el cumplimiento de un derecho multidimensional*. Cuaderno de difusión N11 Pontificia Universidad Católica de Chile. Pp 53-72.

León, R., Uberhuaga, P., Benavides, J. P., & Andersson, K. (2012). Public policy reforms and indigenous forest governance: The case of the Yuracaré people in Bolivia. *Conservation and Society*, 10(2), 195-207. 10.4103/0972-4923.97493

Ley Nº 071 de 2010. Ley de Derechos de la Madre Tierra. Asamblea Legislativa Plurinacional, Estado Plurinacional de Bolivia. 21 de diciembre de 2010.

Ley Nº 144 de 2011. Ley de Revolución Productiva Agropecuaria Comunitaria. Asamblea Legislativa Plurinacional, Estado Plurinacional de Bolivia. 26 de junio de 2011.

Ley Nº 300 de 2012. Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien. Asamblea Legislativa Plurinacional, Estado Plurinacional de Bolivia. 15 de octubre de 2012.

Ley Nº 337 de 2013. Ley de apoyo a la producción de alimentos y restitución de bosques. Asamblea Legislativa Plurinacional, Estado Plurinacional de Bolivia. 11 de enero de 2013.

Ley Nº 741 de 2015. Ley de autorización de desmonte hasta 20 hectáreas para pequeñas propiedades y propiedades comunitarias o colectivas para actividades agrícolas y pecuarias. Asamblea Legislativa Plurinacional, Estado Plurinacional de Bolivia. 29 de septiembre de 2015.

Ley Nº 1.333 de 1992. Ley de Medio Ambiente. Congreso de la Nacion, Bolivia. 15 de junio de 1992.

Ley Nº 1.700 de 1996. Ley Forestal. Congreso de la Nación, Bolivia. 12 de julio de 1996.

Ley Nº 1.715 de 1996. Ley INRA. Congreso de la Nación, Bolivia. 18 de octubre de 1996.

Ley Nº 9.985 de 2000. Regulamenta o art. 225, incisos I, II, III eVII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Presidencia de la República, Casa Civil, Vicejefatura para Assuntos Jurídicos. 18 de julio de 2000.

Ley Nº 11.284 de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Presidencia de la República, Casa Civil, Vicejefatura para Assuntos Jurídicos. 2 de marzo de 2006.

Ley Nº 11.428 de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. Presidencia de la República, Casa Civil, Vicejefatura para Assuntos Jurídicos. 22 de diciembre de 2006.

Ley Nº 12.187 de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC edá outras providências. Presidencia de la República, Casa Civil, Vicejefatura para Assuntos Jurídicos. 29 de diciembre de 2009.

Ley Nº 12.651 de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Presidencia de la República, Casa Civil, Vicejefatura para Assuntos Jurídicos. 25 de mayo de 2012.

Ley Nº 22.351 de 1980. De los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales. Congreso de la Nación, Argentina. 4 de noviembre de 1980.

Ley Nº 26.554 de 2009. Prorrogación de los plazos establecidos en la Ley Nº 26.160 en relación con la declaración de la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas originarias. Congreso de la Nación, Argentina. 12 de noviembre de 2009.

Ley Nº 25.675 de 2002. Presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Principios de la política ambiental. Presupuesto mínimo. Competencia judicial. Instrumentos de política y gestión. Ordenamiento ambiental. Evaluación de impacto ambiental. Educación e información. Participación ciudadana. Seguro ambiental y fondo de restauración. Sistema Federal Ambiental. Ratificación de acuerdos federales. Autogestión. Daño ambiental. Fondo de Compensación Ambiental. Congreso de la Nación, Argentina. 6 de noviembre de 2022.

Ley Nº 25.831 de 2003. Régimen de libre acceso a la información pública ambiental. Congreso de la Nación, Argentina. 26 de noviembre de 2003.

Ley Nº 26.331 de 2007. Establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos. Congreso de la Nación, Argentina. 28 de noviembre de 2007.

Ley Nº 26.562 de 2009. Establece presupuestos mínimos de protección ambiental para control de actividades de quema en todo el territorio nacional. Congreso de la Nación, Argentina. 18 de noviembre de 2009.

Ley Nº 26.160 de 2006. Declaración de emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u

organismo provincial competente o aquéllas preexistentes. Congreso de la Nación, Argentina. 1 de noviembre de 2006.

Ley Nº 26.815 de 2013. Creación del Sistema Nacional de Manejo del Fuego. Congreso de la Nación, Argentina. 10 de enero de 2013.

Ley Nº 26.894 de 2013. Prorrogación de los plazos establecidos en los artículos 1°, 2° y 3° de la ley 26.160, prorrogados por ley 26.554, hasta el 23 de noviembre de 2017. Congreso de la Nación, Argentina. 21 de octubre de 2013.

Ley Nº 27.400 de 2017. Prórroga de la Ley N° 26.160, que declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país. Congreso de la Nación, Argentina. 23 de noviembre de 2017.

Ley Nº 27.520 de 2019. Ley de Presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático. Congreso de la Nación, Argentina. 20 de noviembre de 2019.

Ley Nº 27.604 de 2020. Manejo del fuego. Congreso de la Nación, Argentina. 24 de diciembre de 2020.

Lima, M. G. B., Visseren-Hamakers, I. J., Braña-Varela, J., & Gupta, A. (2017). A reality check on the landscape approach to REDD+: Lessons from Latin America. *Forest Policy and Economics*, 78, 10-20. https://doi.org/10.1016/j.forpol.2016.12.013

Lorenzo, C. (2013). *La política en Argentina sobre la generación de energía a partir de biomasa forestal*. En Seitz, Ana Mirka (Comp) *Dilemas y preguntas sobre la inserción internacional de América Latina*. Mnemosyne. p. 263 – 279.

Lorenzo, C. (2014). Bosques y Energía en la Organización de las Naciones Unidas. Sus proyecciones para Argentina, *Brazilian Journal of International Relations*. Vol. 3 p. 71 – 94.

Lorenzo, C., & Bueno, M. D. P. (2020). La conservación de la naturaleza en las relaciones Norte-Sur: el pago por los servicios ecosistémicos. *Revista de Estudios Sociales*, (71), 40-50. Doi: https://doi.org/10.7440/res71.2020.04

Lorenzo, C., González, J.H. (2020). *The Global Environment Facility and Latin American Countries*. In: Lorenzo, C. (eds) *Latin America in Times of Global Environmental Change*. The Latin American Studies Book Series. Springer, Cham. doi.org/10.1007/978-3-030-2454-1_1

Lutrell, C., Loft, L., Gebara, M. F., Kweka, D., Brockhaus, M., Angelsen, A., & Sunderlin, W. D. (2013). Who should benefit from REDD+? Rationales and realities. *Ecology and Society*, 18(4). https://www.jstor.org/stable/26269421

Lhumeau, a D. Cordero (2012). *Adaptación basada en Ecosistemas: una respuesta al cambio climático*. UICN, Quito, Ecuador. 17 pp. https://policycommons.net/artifacts/1374986/adaptacion-basada-en-ecosistemas/1989240/

Mammadova, A., Behagel, J., & Masiero, M. (2020). Making deforestation risk visible. Discourses on bovine leather supply chain in Brazil. *Geoforum*, 112, 85-95. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.03.008

Marien, N. (2013). Perspectivas de los bosques en Bolivia respecto de las negociaciones en cambio climático. *Tinkazos*, 16(34), 37-50.

Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Emecé. Buenos Aires, Argentina.

May, P. H., Millikan, B., & Gebara, M. F. (2011). *O contexto de REDD+ no Brasil: Determinantes, atores e instituições (Vol. 55)*. CIFOR. https://doi.org/10.17528/cifor/003636

Meijer, K. S. (2015). A comparative analysis of the effectiveness of four supply chain initiatives to reduce deforestation. *Tropical Conservation Science*, 8(2), 583-597. https://doi.org/10.1177/194008291500800219

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA). (2019). *Los bosques brasileños em resumen: 2019. Servicio Forestal Brasileño*. Brasilia. https://snif.florestal.gov.br/images/pdf/publicacoes/Bosques_brasileos_2019_WEB.pdf

MAPA. (2012). *Plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura: plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono)*. Coordenação da Casa Civil da Presidência da República. Brasília, 173 p.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina (MAyDS). (SF). *Estrategia Nacional sobre Biodiversidad. Plan de Acción 2016-2020*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estrategia-biodiversidad_2016-2020.pdf

MAyDS. (SFa). *Causas e impactos de la deforestación de los bosques nativos de Argentina y propuestas de desarrollo alternativas*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/desmontes_y_alternativas-julio27.pdf.

MAyDS. (SFb). *Programa de acción nacional de lucha contra la desertificación, degradación de tierras y mitigación de la sequía. Actualizado a la meta 2030*. https://www.argentina.gob.ar/ambiente/bosques/programa-accion-nacional

MAyDS. (SFc). *Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos. Resumen ejecutivo*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resumen_pnrbn_final.pdf

MAyDS. (2005). *Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/primer_inventario_nacional_-_informe_nacional_1.pdf

MAyDS. (2014). *Acta Taller Nacional del Programa REDD+ (Reducción de Emisiones por la Deforestación y Degradación de Bosques), en el Marco de las Políticas de Preservación Forestal y Cambio Climático de la República Argentina*. Buenos Aires, 8 y 9 de mayo de 2014. https://www.un-redd.org/sites/default/files/2021-10/Argentina%20validation%20meeting%20minutes%20ES.pdf

MAyDS. (2015). Relatoría: "Taller de Presentación" Programa ONU-REDD Argentina. Buenos Aires, Julio 14-15, 2015.

MAyDS. (2016). Boletín informativo 8. Programa ONU-REDD Argentina. Diciembre 2016. https://www.un-redd.org/sites/default/files/2021-10/Boletin%20Informativo%20Numero_8.pdf

MAyDS. (2017). *Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático (PANByCC)*. Versión I – 2017. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_de_accion_nacional_de_bosques_y_cc_0.pdf

MAyDS. (2019a). *Tercer Informe Bienal de Actualización de Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC)*. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/3er%20Informe%20Bienal%20de%20la%20Republica%20Argentina.pdf

MAyDS. (2019b). *Primer Resumen de Información de Salvaguardas de REDD+ de la República Argentina para el período 2014-2016.* Enfoque Nacional de Salvaguardas REDD+. Octubre, 2019. https://redd.unfccc.int/media/4849_2_primer_resumen_de_informacion_salvaguardas_redd_2b_argentina.pdf

MAyDS. (2019c). *Anexo técnico REDD+. Resultados alcanzados por la República Argentina por la Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero por deforestación para las regiones forestales Parque Chaqueño, Selva Tucumano Boliviana, Selva Misionera y Espinal, para pagos basados en resultados de REDD+ (2014-2016)*. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/134785_Argentina-BUR3-1-Anexo%20Tecnico%20REDD%20de%20la%20Republica%20Argentina.pdf

MAyDS. (2020a). *Segunda Contribución Nacionalmente Determinada de Argentina ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)*. https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Argentina_Segunda%20Contribuci%C3%B3n%20Nacional.pdf

MAyDS. (2020b). *Resumen de la propuesta de financiamiento para el pago basado en resultados de REDD+ de la Argentina*. Versión preliminar agosto 2020. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bosques_reed_julio.pdf

MAyDS. (2021a). *Cuarto Informe Bienal de Actualización de Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC)*. https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/cuarto-informe-bienal

MAyDS. (2021b). *Informe del estado del ambiente 2020*. 1a ed. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/iea_2020_digital.pdf

MAyDS. (2021c). *Informe del estado de implementación de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos*. Diciembre, 2021. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021_informe_estado_implementacion.pdf

MAyDS. (2021d). *Anexo técnico REDD+ 2. Resultados alcanzados por la República Argentina por la Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero por deforestación en las regiones forestales de Parque Chaqueño, Yungas, Selva Paranaense y Espinal, para pagos basados en resultados de REDD+ (2017-2018)*. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Anexo%20T%C3%A9cnico%20REDD%20%202%20de%20la%20Rep%C3%BAblica%20Argentina.pdf

MAyDS. (2022a). *Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pnaymcc_-_3.11.2022.pdf

MAyDS. (2022b). *Segundo Inventario Nacional de Bosques Nativos: Informe Nacional*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2019/07/inbn2_informe_nacional_de_resultados-comprimido.pdf

Ministerio de Autonomías. (2013). *Agenda Patriótica 2025 ¿Quién hace qué? Participación en la Construcción de la Bolivia Digna y Soberana con Autonomías*. Serie autonomías para la gente 6. La Paz, Bolivia. https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/agenda%20patriotica%202025%20PDGES.pdf

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI). (2016). *Tercera Comunicación Nacional de Brasil a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Volumen II. Brasilia. https://repositorio.mcti.gov.br/handle/mctic/4312

Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA). (2008). *Política Nacional para la Gestión Integral de los Bosques*. https://faolex.fao.org/docs/pdf/bol142301.pdf

MDRAyMA. (2007). *Plan del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente para la Revolución Rural, Agraria y Forestal*. La Paz, Bolivia.

Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT). (2017). *Plan del Sector Agropecuario y Rural con Desarrollo Integral para Vivir Bien 2016-2020 (PSARDI)*. https://www.ruralytierras.gob.bo/leyes/plansectorial.pdf

Ministerio de Medio Ambiente (MMA). (2023). *Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Programa Bolsa Verde*. https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/snpct/dpct/bolsa-verde.

MMA. (2019, 17 de septiembre). *Brazil takes a big step in REDD+ implementation and will receive US$ 96 million from the GCF*. REDD+. Consultado diciembre de 2023. http://redd.mma.gov.br/en/component/content/article?id=1037

MMA. (2018). *Second 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*. https://redd.unfccc.int/media/2sumariosalv_br_final.pdf

MMA. (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. https://redd.unfccc.int/media/frelcerrado_en_20170629_br_v.2.pdf

MMA. (2016a). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático*. Volumen I, Estrategia General. MMA Order 150 of 10th May 2016. https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80182/PNA_Volume%20I.pdf

MMA. (2016b). *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*. http://redd.mma.gov.br/en/the-national-redd-strategy

MMA. (2014). Plan de Acción para prevención y control de la Deforestación y los Incendios en el Cerrado. Segunda Fase 2014-2015. Secretaría Ejecutiva, Departamento de Políticas para el Combate de la Deforestación. Brasilia. http://combateaodesmatamento.mma.gov.br/images/conteudo/PPCerrado_2aFase.pdf

MMA. (2013). *Plan de Acción para prevención y control de la Deforestación en la Amazonia Legal. Tercera Fase 2012-2015*. http://combateaodesmatamento.mma.gov.br/images/conteudo/PPCDAM_3aFase.pdf

Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA). (2021). Informe de evaluación del Plan Sectorial de Desarrollo Integral 2016 - 2020 Sector Medio Ambiente y Agua. https://www.mmaya.gob.bo/wp-content/uploads/2021/05/Informe-de-Evaluacion-PSDI-2016-2020-MMAyA-Final.pdf

MMAyA. (2016). *Plan Sectorial de Desarrollo Integral del Ministerio de Medio Ambiente y Agua (PSDI-MMAyA)*. https://www.mmaya.gob.bo/transparencia/planificacion/plan-sectorial-de-desarrollo-integral-psdi-y-seguimiento/

MMAyA. (2009). *Estrategia Nacional de Bosque y Cambio Climático. Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad y Cambios Climáticos*. Programa Nacional de Cambios Climáticos. La Paz, Bolivia.

MMAyA y APMT. (2016). *Política Plurinacional de Cambio Climático*. https://madretierra.gob.bo/wp-content/uploads/2021/08/Politica-cambio-climatico-final.pdf

Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD). (2015). *Plan de Desarrollo Económico y Social en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien 2016-2020. Rumbo a*

la Agenda Patriótica 2025. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/plan_de_desarrollo_economico_y_social_2016-2020_en_el_marco_del_desarrollo_integral_para_vivir_bien.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y MMAyA. (2012). Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques y la Madre Tierra. La Paz, Bolivia. Agosto.

Ministerio de Relaciones Internacionales (MRI) y Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI). (2020). *Cuarto Reporte Bienal de Actualización de Brasil a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-de-atualizacao-bienal-BUR/arquivos/pdf/bur4_brazil_ingl.pdf

Morales A. E. (2018, 26 de septiembre). *Discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en su septuagésimo tercer período de sesiones*. Novena sesión plenaria. Nueva York. Consultado, agosto 2023. https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/73/PV.9&Lang=S

Morales A. E. (2014, 24 de septiembre). *Discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en su sexagésimo noveno período de sesiones*. Séptima sesión plenaria. Nueva York. Consultado, agosto 2023. https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/547/68/PDF/N1454768.pdf?OpenElement

Morales A. E. (2010a, 23 de septiembre). *Discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en su sexagésimo quinto período de sesiones*. Décimo segunda sesión plenaria. Nueva York. Consultado, agosto 2023. https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/548/33/PDF/N1054833.pdf?OpenElement

Morales A. E. (2010b, 10 de mayo). *Discurso al Grupo del G77 + China en las Naciones Unidas*. Consultado, agosto 2023. https://www.biodiversidadla.org/Documentos/Discurso_de_Evo_Morales_al_Grupo_del_G77_China_en_las_Naciones_Unidas

Morales A. E. (2010c, 7 de enero). *Convocatoria a la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra Construyendo el Movimiento Mundial de los Pueblos por la Madre Tierra*. Consultado, agosto 2023. https://cmpcc.wordpress.com/2010/01/07/convocatoria/

Morales A. E. (2010d). La Tierra no nos pertenece, nosotros pertenecemos a la Tierra: Mensajes del Presidente Evo Morales Ayma sobre la Pachamama y el cambio climático 2006–2009.https://www.cancilleria.gob.bo/webmre/sites/default/files/libros/01%20la%20tierra%20no%20nos%20pertenece%20nosotros%20pertenecemos%20a%20la%20tierra.pdf

Morales A. E. (2008, 28 de noviembre). *Salvemos al Planeta del Capitalismo. Carta de Evo Morales sobre cambio climático*. https://redaf.org.ar/carta-del-presidente-evo-morales-a-la-cumbre-de-la-onu-sobre-cambio-climatico-salvemos-al-planeta-del-capitalismo/

Moutinho, P., Guerra, R., Azevedo-Ramos, C., Kapuscinski, A. R., & Frumhoff, P. C. (2016). Achieving zero deforestation in the Brazilian Amazon: What is missing? Zero deforestation in the Brazilian Amazon. *Elementa: Science of the Anthropocene*, 4. https://doi.org/10.12952/journal.elementa.000125

Muradian, R., Arsel, M., Pellegrini, L., Adaman, F., Aguilar, B., Agarwal, B., ... & Urama, K. (2013). Payments for ecosystem services and the fatal attraction of win-win solutions. *Conservation letters*, 6(4), 274-279. https://doi.org/10.1111/j.1755-263X.2012.00309.x

Murgida, A. M., Travasso, M. I., González, S., & Rodríguez, G. R. (2014). *Evaluación de impactos del cambio climático sobre la producción agrícola en la Argentina*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. CEPAL, Santiago de Chile.

Müller, R., Pacheco, P., Montero, J. C. (2014). *El contexto de la deforestación y degradación de los bosques en Bolivia: Causas, actores e instituciones (Vol. 100)*. CIFOR. https://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-100.pdf

Munévar, M. V. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? En Lozano, Ed. RAI *Revista Análisis Internacional*, 2, 219-236.

Nepstad, D., McGrath, D., Stickler, C., Alencar, A., Azevedo, A., Swette, B., ... & Hess, L. (2014). Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains. *Science*, 344(6188), 1118-1123. https://doi.org/10.1126/science.1248525

Nobre, C. A., Sampaio, G., Borma, L. S., Castilla-Rubio, J. C., Silva, J. S., & Cardoso, M. (2016). Land-use and climate change risks in the Amazon and the need of a novel sustainable development paradigm. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 113(39), 10759-10768. https://doi.org/10.1073/pnas.1605516113

Nolte, C., de Waroux, Y. L. P., Munger, J., Reis, T. N., & Lambin, E. F. (2017). Conditions influencing the adoption of effective anti-deforestation policies in South America's commodity frontiers. *Global Environmental Change*, 43, 1-14. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2017.01.001

Norman, M., & Nakhooda, S. (2015). *The state of REDD+ finance*. Center for Global Development Working Paper, (378). https://www.cgdev.org/sites/default/files/CGD-Norman-Nakhooda-Climate-Forests-5-REDD-Finance.pdf

Obermaier, M., & Rosa, L. P. (2013). Mudança climática e adaptação no Brasil: uma análise crítica. *Estudos Avançados*, 27, 155-176. https://doi.org/10.1590/S0103-40142013000200011

Observatorio do Clima. (2021). *Passando a boiada: O segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro*. https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/01/Passando-a-boiada-1.pdf

Olson, M. (1989). *Collective action*. In *The invisible hand* (pp. 61-69). Palgrave Macmillan, London.

Organización de las Naciones Unidas (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*. Consultado noviembre 2021. http://www.un.org/pga/71/2016/10/05/statement-on-the-paris-agreement-on-climate-change/

ONU. (2015). Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Organización Mundial para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas (FAO). (2021). *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2020. Informe principal*. <https://doi.org/10.4060/ca9825es>.

FAO. (2020). *Evaluación Social y Ambiental (ESA) de la Argentina para el Período 2014-16. Documento asociado a la propuesta de financiamiento de pagos por resultados de REDD+ en Argentina para los años 2014-2016, en el marco del Programa Piloto Pagos basados en los Resultados de REDD+ del FVC*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/arg_rbp_fp_an2-esa_2020-09-28_esp_1.pdf

Ortiz, A., Matamoro, V., y Psathakis, J. (2016). *Guía para confeccionar un mapeo de actores. Fundación Cambio Democrático*. http://45.79.210.6/wp-content/uploads/2017/03/Gu%C3%ADa-para-confeccionar-un-Mapeo-de-Actores.pdf

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press.

Osborne, T., Bellante L., y von Hedemann N. (2014). *Los Pueblos Indígenas y REDD+: Una Perspectiva Critica*. Indigenous People Climate Change Assessment Iniciative (IPCCEA).

Pacheco, P. (2008). *Enfoques forestales homogéneos para actores diversos: la encrucijada del manejo de bosques en Bolivia*. Documento de Trabajo. La Paz, Bolivia: PNUD.

Pacheco, P. (2006). *Descentralización forestal en Bolivia: Implicaciones en el gobierno de los recursos forestales y el bienestar de los grupos marginados*. CIFOR.

Pacheco, P. (2005). *Decentralization of forest management in Bolivia: Who benefits and why?. In The politics of decentralization: forests, power and people*. Earthscan, London, UK.

Pacheco, P. (2004). What lies behind decentralisation? Forest, powers and actors in lowland Bolivia. *The European Journal of Development Research*, 16(1), 90-109. https://doi.org/10.1080/09578810410001688752

Pacheco, P., & Heder Benatti, J. (2015). Tenure security and land appropriation under changing environmental governance in lowland Bolivia and Pará. *Forests*, 6(2), 464-491. https://doi.org/10.3390/f6020464

Pacheco, P., Mejía, E., Cano, W., & De Jong, W. (2016). Smallholder forestry in the Western Amazon: Outcomes from forest reforms and emerging policy perspectives. *Forests*, 7(9), 193. https://doi.org/10.3390/f7090193

Patt, A. (2017). Beyond the tragedy of the commons: Reframing effective climate change governance. *Energy Research & Social Science*, 34, 1-3. https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.05.023

Peixoto Mello, M. B. (2022). *A participação de atores não estatais na delegação oficial brasileira ao longo das conferências internacionais sobre mudanças climáticas* [Tesina, Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro].

Peral Natera, A. (2005a). La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública. *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 33-34, 53-65. https://doi.org/10.24965/gapp.vi33-34.391

Peral Natera A. (2005b). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista mexicana de sociología*, 67(4), 755-791.

Pereira, R., & Gough, O. (2013). Permanent sovereignty over natural resources in the 21st century: Natural resource governance and the right to self-determination of indigenous peoples under international law. Melb. *J. Int'l L.*, 14, 451.

Persson, M., Henders, S., & Kastner, T. (2014). *Trading forests: Quantifying the contribution of global commodity markets to emissions from tropical deforestation*. Center for Global Development Working Paper, (384).

Peskett, L., Huberman, D., Bowen-Jones, E., Edwards, G., & Brown, J. (2008). *Making REDD work for the poor: a poverty environment partnership (PEP)*. https://policycommons.net/artifacts/1375616/making-redd-work-for-the-poor/1989877/

Pirard, R. (2012). Market-based instruments for biodiversity and ecosystem services: A lexicon. *Environmental Science & Policy*, 19, 59-68. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2012.02.001

Pires, M. V., Cunha, D. A., Reis, D. I., & Coelho, A. B. (2014). Percepção de produtores rurais em relação às mudanças climáticas e estratégias de adaptação no estado de Minas Gerais, Brasil. *Revista de Ciências Agrárias*, 37(4), 431-440. https://doi.org/10.19084/rca.16855

Pistorius, T. (2012). From RED to REDD+: the evolution of a forest-based mitigation approach for developing countries. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 4(6), 638-645. https://doi.org/10.1016/j.cosust.2012.07.002

Plataforma Indígena Originaria Campesina de Lucha Contra el Cambio Climático (PIOCLCC). (SF). *Memoria 2017-2019. Luchando contra el cambio climático desde el Vivir Bien.* La Paz, Bolivia.

Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y Degradación Forestal en países en desarrollo (ONU-REDD). (2023). *Programa ONU-REDD*. Consultado 2023. https://www.un-redd.org/

ONU-REDD. (2018). *Evaluación técnica de la petición de prórroga del Programa Nacional ONU-REDD Argentina, noviembre 2018*. https://www.un-

redd.org/sites/default/files/2021-09/18-11-14%20Informe%20Evaluaci%C3%B3n%202da%20Extensi%C3%B3n%20del%20Programa%20ONUREDD%20Argentina.pdf

ONU-REDD. (2016a). *Informe Anual Argentina. Enero a diciembre de 2015. Draft Report, Programas Nacionale*s. Consultado, junio 2023. https://www.un-redd.org/sites/default/files/2021-10/Argentina%20National%20Programme%202015%20Annual%20Report_Draft.pdf

ONU-REDD. (2016b). *Programas Nacionales. Informe final Bolivia. Programa ONU-Para la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques implementado por el Proyecto "Apoyo al Mecanismo Conjunto en acciones de Mitigación al Cambio Climático en los Bosques de Bolivia*". https://www.un-redd.org/sites/default/files/2021-09/Bolivia%20National%20Programme%20Annual%20Report%202016.pdf

ONU-REDD. (2015a). *REDD+ Academy. Diario de aprendizaje*. Primera edición. https://issuu.com/uncclearn/docs/112115_ljes_complete

ONU-REDD. (2015b). *Documento de Programa Nacional de Argentina*. https://www.un-redd.org/sites/default/files/2021-10/Argentina%20National%20Programme%202015%20Annual%20Report_Draft.pdf

ONU-REDD. (2015c). *Programas Nacionales. Informe semestral Bolivia. Programa ONU- Para la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques implementado por el Proyecto "Apoyo al Mecanismo Conjunto en acciones de Mitigación al Cambio Climático en los Bosques de Bolivia"*. https://www.un-redd.org/sites/default/files/2021-10/UNREDD%20PB15%20Annex%202%20Bolivia%20NP%20Semi-Annual%20Progress%20Report%202015.pdf

ONU-REDD. (2014). *Programas Nacionales. Informe anual Bolivia. Programa ONU-Para la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques implementado por el Proyecto "Apoyo al Mecanismo Conjunto en acciones de Mitigación al Cambio Climático en los Bosques de Bolivia"*. https://mptf.undp.org/sites/default/files/documents/20000/un-redd_bolivia_np_annual_progress_report_2014.pdf

ONU-REDD. (2013). *Memoria tercer taller plurinacional sobre el Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques y la Madre Tierra. Contribución del Programa Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques en Bolivia al Mecanismo Conjunto*. https://www.un-redd.org/sites/default/files/2021-10/Memoria%20taller%20de%20validaci%C3%B3n%20Bolivia.pdf

ONU-REDD. (2012). *TJ/ra - ARG 1 - 2012. Respuesta de Thais Linhares-Juvenal, Genova, 14 de junio de 2012.* https://www.un-redd.org/sites/default/files/2021-10/TL-ra%20-%20Argentina%20_%20Target%20Support%20_%20Mr%20Fernandez-blknd.pdf

ONU-REDD. (2011). *Programa ONU-REDD apoyando a los países a preparar el terreno para REDD+*. https://www.un-redd.org/sites/default/files/2021-10/Spanish_fact_September2011.pdf

ONU-REDD. (2010a). *Documento del Programa Nacional Conjunto. País: Bolivia. Versión Final*. https://www.un-redd.org/sites/default/files/2021-10/Bolivia%20NJP%20doc%20final%20version.pdf

ONU-REDD. (2010b). *Programa de Naciones Unidas para la Reducción de las Emisiones de la Deforestación y Degradación del Bosque en los Países en Desarrollo*. https://www.un-redd.org/sites/default/files/2021-10/UN-REDD_PB4_4ai%20Documento%20del%20Programa%20Nacional%20-%20Bolivia.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (2023). *Executive summary*. In *Adaptation Gap Report 2023: Underfinanced. Underprepared. Inadequate investment and planning on climate adaptation leaves world exposed*. Nairobi. https://doi.org/10.59117/20.500.11822/43796

PNUMA. (2011). Towards a Green Economy, Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication. http://www.ipu.org/splz-e/rio+20/rpt-unep.pdf

Quintanal, G. A. (2019). El liberalismo en la teoría de relaciones internacionales: su presencia en la Escuela Española. *Comillas Journal of International Relations*, (16), 56-64. https://doi.org/10.14422/cir.i16.y2019.004

Raustiala, K., & Victor, D. G. (2004). The regime complex for plant genetic resources. *International organization*, 58(2), 277-309. doi:10.1017/S0020818304582036

Recalde, M. (2017). La inversión en energías renovables en Argentina. *Revista de economía institucional*, 19(36), 231-254. https://doi.org/10.18601/01245996.v19n36.09

Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAIGS). (2015). *Deforestación en la Amazonia: 1970-2013*. https://www.raisg.org/es/publicacion/deforestacion-en-la-amazonia-1970-2013-atlas/

República Federativa de Brasil. (2022). *Contribución Nacionalmente Determinada*. Brasilia.

República Federativa de Brasil. (2020). *Contribución Nacionalmente Determinada*. Brasilia.

República Federativa de Brasil. (2016). *Tercera Fase del Plan de Acción para Prevención y Control de la Deforestación y de los Incendios en el Cerrado y, Cuarta Fase del Plan de Acción para prevención y control de la Deforestación en la Amazonia Legal. Fase 2016-2020*. http://combateaodesmatamento.mma.gov.br/images/conteudo/Livro-PPCDam-e-PPCerrado_WEB_1.pdf

República Federativa de Brasil. (2015). *Nationally Determined Contribution Intended towards achieving the objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change*. https://unfccc.int/sites/default/files/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf

República Federativa de Brasil. (2010). *Plan de Acción para Prevención y Control de la Deforestación y de los Incendios en el Cerrado*. Casa Civil de la Presidencia de la República. Brasilia. http://combateaodesmatamento.mma.gov.br/images/conteudo/PPCerrado_1aFase.pdf

República Federativa de Brasil. (2008). *Plan Nacional de Cambio Climático: PNMC. Comité Interministerial sobre Cambio Climático*. https://antigo.mma.gov.br/estruturas/smcq_climaticas/_arquivos/plano_nacional_mudanca_clima.pdf

República Federativa de Brasil. (2003). *Plan de Acción para prevención y control de la Deforestación en la Amazonia Legal*. https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/politicas-publicas-orientadoras/PPCDAM_1a-fase.pdf

Resolución 427 de 2020. Reglamento de procedimientos generales Ley 26.331 Contenidos mínimos de planes de manejo y conservación y distribución del Fondo Nacional

para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques nativos. Consejo Federal de Medio Ambiente, Argentina. 17 de julio de 2020.

Resolución 230/12 de 2012. Aprobación de documento elaborado por técnicos y autoridades provinciales de bosques nativos. Consejo Federal de Medio Ambiente, Argentina. 22 de marzo de 2012.

Resolución 8 de 2017. Define as diretrizes para uso dos recursos e o monitoramento dos acordos de pagamentos por resultados de REDD+. Comisión Nacional Para REDD+. 7 de diciembre de 2017.

Resolución 5 de 2016. Establecimiento de los principios generales para la implementación de la Estrategia Nacional REDD+ por medio de la Comisión Nacional REDD+ y las Cámaras Consultivas Temáticas. Comisión Nacional Para REDD+. 16 de diciembre de 2016.

Resolución 4 de 2016. Cria a Câmara Consultiva Temática sobre Captação e Distribuição de Recursos Não Reembolsáveis. Comisión Nacional Para REDD+. 11 de Julio de 2016.

Resolución 3 de 2016. Cria a Câmara Consultiva Temática sobre Pacto Federativo. Comisión Nacional Para REDD+. 11 de Julio de 2016.

Resolución 2 de 2016. Cria a Câmara Consultiva Temática sobre Salvaguardas. Comisión Nacional Para REDD+. 11 de Julio de 2016.

Reydon, B. P., Fernandes, V. B., & Telles, T. S. (2015). Land tenure in Brazil: the question of regulation and governance. *Land use policy*, 42, 509-516. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.09.007

Rincon, A. (2018, 30 de octubre). *Jair Bolsonaro: ¿una amenaza para el Amazonas?* France 24. Consultado diciembre 2023. https://www.france24.com/es/20181030-bolsonaro-selva-amazonas-brasil-ambiente

Rivera, M. E. A. (2022). Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: Caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM). *Espacios Públicos*, 19(47), 51-76.

Rodríguez Castillo, L. (2010). Reseña a El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. Ostrom, Elinor. *Revista pueblos y fronteras* digital, 5(10), 363-374.

Rodriguez Fernandez-Blanco, C., Burns, S. L., & Giessen, L. (2019). Mapping the fragmentation of the international forest regime complex: institutional elements, conflicts and synergies. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 19(2), 187-205. https://doi.org/10.1007/s10784-019-09434-x

Rojas Quiroga, R. (2014). *Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques: Promover el Desarrollo Integral en Equilibrio con la Madre Tierra*. Fundación EU-LAC. https://eulacfoundation.org/system/files/Rojas_Dic2014.pdf

Rotaeche, L. M. y G. Rabinovich (eds.) (2016): *Energías Renovables no Convencionales: Argentina frente al desafío de un futuro sostenible*, Ed.IAE, Buenos Aires.

Rusticucci, M. (2019). *Amenazas hidrometeorológicas: ¿qué pasa en Argentina?* En Fenoglio, E. [Coord.] *Inundaciones urbanas y cambio climático: recomendaciones para la gestión*. (pp.33-37) 1° edición, Buenos Aires: Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Salomón, M. (2002). La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista electrónica de estudios internacionales* (REEI), (4), 3.

Samuelson, P. A. (1954). *The pure theory of public expenditure*. The review of economics and statistics, 36(4), 387-389.

Sangermano, F., Toledano, J., & Eastman, J. R. (2012). Land cover change in the Bolivian Amazon and its implications for REDD+ and endemic biodiversity. *Landscape Ecology*, 27(4), 571-584. https://doi.org/10.1007/s10980-012-9710-y

Santilli, M., Moutinho, P., Schwartzman, S., Nepstad, D., Curran, L., & Nobre, C. (2005). Tropical deforestation and the Kyoto Protocol. *Climatic Change*, 71, 267-276. https://doi.org/10.1007/s10584-005-8074-6

Schaldach, R., Goepel, J., & Klingler, M. (2017). The role of future land-use change in Southern Amazonia to reach the aims of Brazil's National Climate Plan. *Erdkunde*, 213-230. https://www.jstor.org/stable/26380274

Sharma, B., Shyamsundar, P., Nepal, M., Pattanayak, S., & Karky, B. (2017). Costs, cobenefits, and community responses to REDD+: a case study from Nepal. *Ecology and Society*, 22(2). https://www.jstor.org/stable/26270113

Sibileau A. (2011). *El mecanismo REDD+*. Informe Ambiental FARN 2011. Pags. 465 a 491. https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/2011_IAF.pdf

Silveira, F., Ferreira, M.C., Perillo, L.N., Carmo, F.F., Neves F. S. (2018). Brazil's protected areas under threat. Vol 361, Issue 6401, p. 459. *Science*. https://doi.org/10.1126/science.aau4222.

Silvetti, F., Soto, G., Cáceres, D. M., & Cabrol, D. (2013). ¿Por qué la legislación no protege los bosques nativos de Argentina? Conflictos socioambientales y políticas públicas. *Mundo agrario*, 13(26).

Sistema de Información de Biodiversidad de Argentina (SIB). (2023). *Áreas Protegidas, Administración de Parques Nacionales*. Consultado febrero 2024. https://sib.gob.ar/index.html#!/areas-protegidas

Slaughter, A. M., & Hale, T. (2011). International relations, principal theories. *Max Planck encyclopedia of public international Law*, 129.

Soares-Filho, B., Moutinho, P., Nepstad, D., Anderson, A., Rodrigues, H., Garcia, R., ... & Maretti, C. (2010). Role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 107(24), 10821-10826. https://doi.org/10.1073/pnas.0913048107

Sbarra G. y Yanosky A. (2020). *Evaluación Final de Programa Nacional (PN) ONU-REDD Argentina. Informe Final de Evaluación (consolidado)*. https://mptf.undp.org/sites/default/files/documents/35000/argentina_un-redd_np_final_evaluation_report_24july2020.pdf

Sica, Y. (2016). *Cambios en el uso del suelo y sus efectos a diferentes escalas espaciales y temporales sobre la diversidad de aves en el Bajo Delta del río Paraná* [Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, Universidad de Buenos Aires]. https://hdl.handle.net/20.500.12110/tesis_n6020_Sica

Stich, M. (2009). *An Economic Analysis of REDD Carbon Payments on Agricultural Expansion in Bolivia*. [Tesis de Masters Nicholas School of the Environment, Duke University], 38. https://hdl.handle.net/10161/962

Stoppel J. (2008). *Exploratory Study of the Development of REDD Incentives in Bolivia* [Tesis de Maestría School of Geography, Environment and Earth Sciences, Victoria University of Wellington Aotearoa - New Zealand].

https://openaccess.wgtn.ac.nz/articles/thesis/Exploratory_Study_of_the_Development_of_REDD_Incentives_in_Bolivia/16959295

Suganami, H. (1983). The structure of institutionalism: An anatomy of British mainstream international relations. *International Relations*, 7(5), 2363-2381. https://doi.org/10.1177/004711788300700508

Tejada, F. (2013). Experiencias locales en adaptación al cambio climático en Bolivia. *Tinkazos*, 16(34), 27-36.

Tejada, G., Dalla-Nora, E., Cordoba, D., Lafortezza, R., Ovando, A., Assis, T., & Aguiar, A. P. (2016). Deforestation scenarios for the Bolivian lowlands. *Environmental research*, 144, 49-63. https://doi.org/10.1016/j.envres.2015.10.010

The Nature Conservancy (TNC). (2023). *Nuestras metas para 2030*. Consultado abril 2023. https://www.nature.org/es-us/que-hacemos/nuestras-prioridades/

TNC y COICA (2014). REDD+ *Indigena Amazónico-RIA. Gestión Holística de Territorio de Vida Plena*. Quito, Ecuador. Primera edición.

Thomasz, E., Rondinone, G., Vilker, A., & Eriz, M. (2017). *El impacto económico de los eventos climáticos extremos en Argentina. El caso de la soja en la zona núcleo ¿Riesgo climático o déficit de infraestructura?* Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. 1ra edición. Ciudad de Buenos Aires.

Thomasz, E.O.; Herszage, M. y Vilker, A. (2019). *El valor económico del impacto de la variabilidad climática en el maíz y la soja producidos en Argentina*. https://www.ciea.com.ar/web/CIEA2019/doc/06-G/2_Thomasz.pdf

Thomasz, E., Casparri M., Vilker A., Rondinone G. y Fusco M. (2015). Medición económica de eventos climáticos extremos en el sector agrícola el caso de la soja en Argentina. *Revista de Investigación en Modelos Financieros*, año 4, vol. 2. p.p. 30-57.

Tapella, E. (2007). *El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario*. https://evalparticipativa.net/wp-content/uploads/2023/06/MAPEO-DE-ACTORES-CLAVES-E.TAPELLA-EVALPARTICIPATIVApdf.pdf

Urcola, H. A., Burges, J. C., Gouarderes, L., & Solman, S. (2018). Climate change and cattle production: an evaluation for Southeastern Buenos Aires, Argentina. *Chilean Journal of Agricultural & Animal Sciences, ex Agro-Ciencia*, 34(3), 254-265.

Voigt, C., & Ferreira, F. (2015). The Warsaw Framework for REDD+: Implications for national implementation and access to results-based finance. *Carbon & Climate Law Review*, 113-129. https://www.jstor.org/stable/43859685

Vida Silvestre Argentina. (2019, 28 de noviembre). *Bosques Nativos: el proyecto de presupuesto nacional contempla apenas el 3% de lo que le correspondería a la Ley de Bosques*. Consultado abril 2023. https://www.vidasilvestre.org.ar/?20060/Bosques-Nativos-el-proyecto-de-presupuesto-nacional-contempla-apenas-el-3-de-lo-que-le-corresponderia-a-la-Ley-de-Bosques

Viola, E., & Franchini, M. (2014). Brazilian climate politics 2005–2012: ambivalence and paradox. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 5(5), 677-688. https://doi.org/10.1002/wcc.289

Viola, E., & Franchini, M. (2013). Brasil na governança global do clima, 2005-2012: a luta entre conservadores e reformistas. *Contexto internacional*, 35(1), 43-76. https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100002

Viola, E. (2004). Brazil in the context of global governance politics and climate change, 1989-2003. *Ambiente & sociedade*, 7(1), 27-46. https://doi.org/10.1590/S1414-753X2004000100003

Viola, E. (1997). *The environmental movement in Brazil: institutionalization, sustainable development, and crisis of governance since 1987*. In *Latin American environmental policy in international perspective (pp. 88-110)*. Routledge.

Widerberg, O., & Pattberg, P. (2017). Accountability challenges in the transnational regime complex for climate change. *Review of Policy Research*, 34(1), 68-87. https://doi.org/10.1111/ropr.12217

Williams, L., & De Koning, F. (2016). *Putting Accountability into Practice in REDD+ Programs*. Working paper. World Resources Institute. https://www.wri.org/research/putting-accountability-practice-redd-programs

Wright, G. D., Andersson, K. P., Gibson, C. C., & Evans, T. P. (2016). Decentralization can help reduce deforestation when user groups engage with local government. *Proceedings of*

the National Academy of Sciences, 113(52), 14958-14963. https://doi.org/10.1073/pnas.1610650114

World Resources Institute (WRI). (2023). *Global Forest Review. Indicators of forest extent, Forest Loss*. Consultado abril 2023. https://research.wri.org/gfr/forest-extent-indicators/forest-loss>

WWF. (2009, 17 de diciembre). *WWF acoge las nuevas propuestas de financiamiento, pero aún se necesita compromiso a largo plazo*. Consultado abril 2023. https://wwf.panda.org/es/?unewsid=184463

WWF. (2014). *Policy Report - UNFCCC COP 20, Lima 2014*. Consultado marzo 2020. https://wwf.panda.org/es/?249751/httpd2ouvy59p0dg6kcloudfrontnetdownloadsforestandclimatecop20policyreport1pdf

Yin, R. K. (1994). Discovering the future of the case study. Method in evaluation research. *Evaluation practice*, 15(3), 283-290. https://doi.org/10.1177/109821409401500309