

Análisis comparado de políticas públicas de protección y gestión de los bosques nativos en el Gran Chaco Sudamericano.

Alonso, Ignacio Agustín; INTA; Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Av. Cerviño 3101 PB (1425); tel: +54 9 11 3065 7647; alonso.ignacio@inta.gov.ar

Alfred Arnold, Gabriela; NATIVA; Bolivia, Tarija, El Cadillar, San Lorenzo, S/N; Tel: +591 78240171; gabalfar@gmail.com

Alonso Argüello, Gustavo David; IPTA; Paraguay, San Lorenzo, Ruta Py 2 Mcal. Estigarribia Km10,5; tel:+595981959049; gustavo.alonso@ipta.gov.py

Bardy Prado, Rachel; EMBRAPA; Brazil, Rio de Janeiro, Jardim Botânico, Rua Jardim Botânico 1024; tel: +55 21- 983119458; rachel.prado@embrapa.br

Caballero Alvarez, Pedro Juan; IPTA; Paraguay, San Lorenzo, Ruta Py 2 Mcal. Estigarribia Km10,5; tel:+595981610510; pjcaballero@hotmail.com

Flores Montes, Nelson Germán; NATIVA; Bolivia, Tarija, Calle San Simon #2631, entre Esmeralda y Sanandita, Barrio San Pedro; tel: (+591) 72992199; nelsonflormontes@gmail.com

Guimarães Monteiro, Joyce Maria; EMBRAPA; Brazil, Rio de Janeiro, Jardim Botânico, Rua Jardim Botânico 1024; tel: +55 21-21794548/ 21 – 988121668; joyce.monteiro@embrapa.br

Mioni, Walter Fernando; INTA; Argentina, Salta, Cerrillos, Ruta Nac. 68 - Km 172 (4403) mioni.walter@inta.gov.ar

Sanjinés U. Verónica Eliana, NATIVA, Bolivia, ciudad de Tarija, Virginio Lema N° 555, tel: (+591) 60254188; verosanj@gmail.com

Taraborelli, Diego Sebastián; INTA; Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Av. Cerviño 3101 PB (1425); tel: +54 9 11 6796 3087; taraborrelli.diego@inta.gov.ar

Palabras clave: gobernanza, ordenamiento, ecorregión

Esta investigación analiza y compara las políticas públicas que regulan el cambio en el uso del suelo y la conservación de los bosques nativos del Gran Chaco en Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay¹.

En términos metodológicos, se propone un análisis comparado y multiescalar de los actores e instrumentos vigentes. El estudio enfatiza la mirada interestatal que permite comparar la articulación entre herramientas y compromisos internacionales con las políticas y normativas específicas de cada país.

Los hallazgos de este trabajo permiten identificar y comparar, por un lado, la relevancia narrativa de la escala internacional y; por el otro, la heterogeneidad normativa y la coordinación a nivel nacional para regular los espacios de producción y conservación en el bosque nativo. Con esta investigación se dejan abiertas una serie de interrogantes y otros imperativos respecto de la necesidad de generar políticas coordinadas a nivel regional, pero con la flexibilidad suficiente para contemplar las dinámicas socio-económicas y culturales locales.

¹ Este trabajo forma parte de una investigación en elaboración más amplia en el marco del proyecto “Vivir y producir en el Bosque Chaqueño. Manejo y restauración de bosques en entornos productivos”, que forma parte del Programa EUROCLIMA+ financiado por la Unión Europea.

Introducción

En las últimas décadas, la preocupación ambiental global centrada en las consecuencias de las contradicciones entre el crecimiento económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social han dado lugar a una agenda de gobernanza global bajo el paradigma del desarrollo sostenible. Esta agenda se estructuró en torno al cambio climático como síntoma de estas contradicciones que tienen como consecuencia la deforestación de bosques nativos. Se ha ido configurando una gobernanza internacional de la cuestión ambiental que ha impactado tanto en la mayor relevancia que ha adquirido en todos los niveles de gobierno como en las definiciones del problema y los modos adoptados por los gobiernos para intervenir a través de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático.

La cuestión ambiental se convirtió en un objeto de política desde donde se puede dar cuenta del triple descentramiento del Estado (Pierre y Peters, 2000, en Fontaine, 2015); hacia arriba, con la conformación de múltiples instancias supranacionales de toma de decisiones, principalmente en torno a la ONU con sus convenios y convenciones; hacia abajo, con la descentralización de los estados nacionales hacia los niveles subnacionales de gobierno, transfiriendo competencias y recursos; y, hacía afuera, implicando actores no estatales, como organizaciones ambientales, empresas y diversos actores de la sociedad civil. Estos movimientos redundan en una participación de múltiples actores en la problematización, diseño, formulación e implementación de las políticas. Las transformaciones no han sido neutras respecto a las capacidades estatales de orientar la dirección de los procesos sociales nacionales. En las últimas décadas, en concordancia con el proyecto neoliberal, las transformaciones de las sociedades y los Estados, se pasó de un esquema de *governabilidad* donde el actor central era el Estado central que se relacionaba jerárquicamente con la sociedad, hacia otro caracterizado como *governanza*, donde se privilegian las capacidades de negociación y coordinación con los actores no estatales para formular e implementar las políticas.

La extensión del Gran Chaco Sudamericano constituye un punto de observación lo suficientemente amplio para el análisis de las dinámicas políticas de los países de la región en materia de conservación y regulación del uso del suelo. La superficie del Gran Chaco se extiende sobre las fronteras de Argentina (49,6% del total chaqueño); Paraguay (27,1%); Bolivia (18,4%) y Brasil (4,9%). Esta región se caracteriza por albergar una importante diversidad biológica, donde la pluralidad de especies vegetales y animales se corresponde con una diversidad cultural y social cuya existencia también se encuentra amenazada por el avance de la deforestación, siendo territorios habitados por poblaciones campesinas e indígenas de distintas etnias. El avance de la frontera agropecuaria, principalmente para cultivos extensivos y actividades ganaderas, ha sido identificado como la variable principal de esta

dinámica, trayendo aparejados conflictos territoriales asociados a las disputas por el acceso y uso de las tierras.

El objetivo del presente trabajo es dar cuenta del mapa actual de las políticas para la región chaqueña observando los distintos esquemas de gobierno y modos de intervención que se han ido configurando en los cuatro países. El recorrido del artículo está guiado por las preguntas acerca de ¿quién o quiénes gobiernan los bosques chaqueños sudamericanos? y, ¿cómo se gobierna?, es decir, a través de qué modalidades e instrumentos. Para ello recorreremos los niveles internacional, regional y nacional, lo que implica tomar en cuenta esta triple apertura en la toma de decisiones respecto a los problemas públicos. El foco estará puesto, entonces, en observar los actores y modos de gobierno y regulación de la actividad agrícola y ganadera respecto al cambio de uso de suelo en los bosques nativos chaqueños, observando los distintos enfoques e instrumentos de políticas. Para ello haremos un trabajo de análisis a nivel nacional que interprete la orientación de la política de cada país, el cual incluye los programas, leyes y planes formalizados, con sus contradicciones, para poder avanzar en una comparación regional. Un ejercicio de este tipo permitirá plantear nuevos interrogantes que orienten posibles respuestas sobre las estrategias para el desarrollo de una estrategia común en la región.

El análisis se estructura del siguiente modo: i. en primer lugar se da cuenta de los acuerdos internacionales consolidados en las dinámicas internas de los países de la región, observando las particularidades de la adecuación de esas normativas, ii. se presenta un esquema y análisis de las políticas nacionales, y iii. se presentan unas reflexiones finales.

Adecuación a la gobernanza ambiental internacional

En el plano supranacional tomamos como hito a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, realizada en Río de Janeiro, Brasil (conocida como Río '92 o Cumbre de la Tierra). En ella se instaló en la agenda multilateral el paradigma del Desarrollo Sostenible, que supone posible un desarrollo económico, ambiental y socialmente sustentable. Aquí se pusieron en marcha el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), los dos procesos más relevantes de la agenda ambiental global.

En Río '92 no se lograron consensos para un acuerdo vinculante respecto a la protección de los bosques nativos, en su lugar se aprobó una declaración normativa y no vinculante sobre los “Principios relativos a los bosques” que actualmente promueve el Foro de las Naciones Unidas sobre los bosques (UNFF). Cabe mencionar también la formulación de la Agenda 21 con las acciones para promover el desarrollo sustentable, entre las cuales el capítulo 11 abogaba por la lucha contra la deforestación. Se inició también el proceso por el cual en el año 2007 la Organización de las Naciones Unidas para la

Alimentación y la Agricultura (FAO) adoptó el Instrumento Jurídicamente No Vinculante sobre todos los tipos de bosque (“Instrumento sobre bosques”), que promueve un ordenamiento sostenible de los bosques y la protección, restauración, forestación y reforestación de los mismos. Estos instrumentos, junto con la CMNUCC y el CDB están vinculados a los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) para reducir la pobreza de la ONU.

El CDB es el primer acuerdo global integral con el objetivo de conservar la diversidad biológica en todos sus niveles: ecosistemas, especies y recursos genéticos, mediante la utilización sostenible de sus componentes y la participación equitativa y justa de los beneficios derivados de los recursos genéticos. El Convenio promueve la cooperación científica y tecnológica entre países y consta de dos acuerdos complementarios para regular e implementar partes específicas de la convención: el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología y el Protocolo de Nagoya de 2010 sobre el acceso a los recursos genéticos. El organismo máximo del convenio es la Conferencia de Partes (COP), que reúne a los representantes de todos los países y lleva adelante su Plan Estratégico “Objetivos o Metas de Aichi”, desarrollado entre 2010 y 2020, con sus metas y objetivos para detener la pérdida de biodiversidad.

La CMNUCC entró en vigencia en 1994. Entre sus múltiples objetivos se destaca el de reforzar la conciencia pública mundial de los problemas relacionados con el cambio climático. El acuerdo original se fue complejizando con el paso de los años, en 1997 a través el Protocolo de Kioto (activo desde 2005), que contó con medidas enérgicas y vinculantes respecto a la emisión de gases con efecto invernadero (GEI) para los países industrializados, respetando el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” según sea la contribución al calentamiento global. El objetivo del Protocolo era lograr la estabilización de las concentraciones de GEI en la atmósfera en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático. En 2015 se concretó el Acuerdo de París para combatir el cambio climático con el compromiso de limitar el aumento en la temperatura global de la tierra a no más de 2°C e intensificar las acciones e inversiones necesarias, con un mayor apoyo a los países en desarrollo. En ese sentido, busca lograr que las corrientes de financiación sean coherentes con un nivel bajo de emisiones de GEI a través del establecimiento de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) por cada país, esto se complementa con el mecanismo de "Reducción de Emisiones de la Deforestación y la Degradación de los bosques" (REDD+) que promueve la construcción de un Nivel de Referencia Nacional de Emisiones Forestales (NREF) que permita medir y compensar con incentivos financieros la reducción de la deforestación y la gestión de conservación e incremento de las reservas de carbono forestal. Se suma a estos mecanismos la creación en 2010 del Fondo Verde del Clima en el marco del proceso de

la CMNUCC para financiar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático en países en desarrollo.

Los acuerdos mencionados han sido ratificados por los cuatro países, sin embargo, esto sucedió con distintos ritmos de adecuación y con diferencias para el caso boliviano. En este caso el gobierno de ese momento se manifestó en desacuerdo respecto a los mecanismos de compensación financieros para la reducción de la deforestación, lo que entendemos implicaba una objeción al paradigma del desarrollo sostenible. Desarrollaremos estos procesos comenzando por Brasil, para luego abordar los casos de Paraguay, Argentina y Bolivia.

El territorio brasilero alberga el 13% de la biodiversidad global (Roma y Coradin, 2016) y es considerado uno de los 17 países megadiversos que en conjunto albergan el 70% de la biodiversidad del planeta. El CDB fue ratificado por Brasil en 1994 y promulgado en 1998², este país ha desempeñado un papel relevante en las relaciones multilaterales, por ejemplo, durante las negociaciones que dieron lugar a la adopción del Protocolo de Nagoya. El compromiso de instituir una Política Nacional de Biodiversidad (PNB) se implementó en 2002 promoviendo una mayor integración de los actores sociales involucrados en el tema. Cuenta también con el Programa Nacional de Biodiversidad (PRONABIO), que estableció la Comisión Nacional de Biodiversidad (CONABIO), con el objetivo de coordinar y coordinar la implementación de la PNB, promoviendo sinergias entre poder público y sociedad civil (MMA, 2008). Entre 2004 y 2005 se han elaborado las Directrices y Prioridades del Plan de Acción, sin embargo, esta política aún no ha implementado herramientas que puedan ponerla en práctica.

Por otra parte la CMNUCC es adoptada por el país en 1998³ e instrumentada a través de una Política Nacional de Cambio Climático (PNMC) en 2009, a la que se suma la ratificación del Acuerdo de París en 2016⁴; en el sector forestal, Brasil ha sido el primero en presentar su NREF. En el sector agropecuario crea el Plan para la Consolidación de una Economía Baja en Carbono en la Agricultura, conocido como el Plan ABC. Esta es la estrategia central para el desarrollo sustentable y pertinente para actividades como la cría extensiva ganadera en la región chaqueña, principal causa de la presión sobre sus bosques (IBGE, 2020). Por otro lado, Brasil no fue beneficiado por el Programa ONU REDD+ como Argentina, Paraguay y Bolivia, y actualmente se está trabajando en las condiciones de aplicación de este instrumento. El país mantiene una política errática respecto a estos instrumentos, a

² Decreto N° 2/1994 y la promulgación por el Decreto N° 2.519/1998

³ Decreto N° 2.652

⁴ La contribución brasileña determinada a nivel nacional (NDC) incluye una reducción del 37% en las emisiones de GEI en 2025 en función de los niveles de 2005 y una reducción del 43% prevista para 2030.

pesar de que Brasil se benefició del Fondo Amazonía, el gobierno actual dismanteló los mecanismos necesarios para continuarlo.

En Paraguay el CDB fue ratificado en 1993⁵, actualmente se formuló la estrategia y el plan de acción para su implementación a través de la Estrategia Nacional (ENPAB). La adecuación de Paraguay a la agenda de cambio climático ha tomado impulso en la última década y es relativamente reciente respecto a Brasil y Argentina. Respecto a la CMNUCC, ratificada en 1993⁶, esta dio lugar a la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), para lo cual se crearon dos instituciones: La Comisión Nacional Cambio Climático (CNCC), órgano colegiado de carácter interinstitucional como instancia consultiva, y la Oficina Nacional de Cambio Climático (ONCC), como instancia ejecutiva. Se elaboró la Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático que promueve la institucionalización de los procesos de adaptación, incorporando el enfoque de adaptación en la gestión pública, cuenta con el Programa ONU REDD+ y forma parte desde 2015 de la Alianza Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC), un grupo de ocho países que comparten intereses y posiciones en materia de cambio climático⁷.

En Argentina la adecuación a estos compromisos internacionales se apoya en el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PAMCC) que implementa la CMNUCC⁸, y la Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción 2016-2020 referida al CDB. Esta última gestionada por la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización de la Diversidad Biológica (CONADIBIO)⁹, que coordina la formulación e instrumentación de las iniciativas para dar cumplimiento a los objetivos mediante la articulación con los ODS y las Metas de Aichi. En 2015 presentó sus NDC, en 2017 su Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero y en noviembre de 2019 el Congreso Nacional aprobó la Ley de “Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global”. A través de ella se establecen los principios que deben respetar transversalmente en todo el territorio nacional las políticas de cambio climático. La misma reconoce el Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC), creado en 2016, como la instancia de articulación intraestatal de las acciones. A través del GNCC se elabora, implementa y actualiza (cada cinco años) el PAMCC, institucionalizando los esfuerzos nacionales para cumplir con el Acuerdo de París y

⁵ Ley N° 253

⁶ Aprobada por la Ley 251/93

⁷ En el último encuentro de la COP 25 de 2019, se participó de una sesión conjunta entre la AILAC y ABU (Argentina, Brasil, Uruguay), respecto a la inclusión en la agenda de las implicancias de la diferenciación para los países de América Latina y el Caribe.

⁸ Ratificada con la Ley N° 24.295 en 1993.

⁹ Creada mediante el decreto N° 1.347 de 1997, que a su vez reglamenta la Ley N° 24.375 que ratifica el CDB.

vinculándolo con el Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático, donde se enmarca la implementación del proceso de REDD+.

Bolivia ha ratificado estos acuerdos internacionales en 1994¹⁰, pero la adecuación ha seguido un camino particular respecto a la agenda internacional. En este país la CMNUCC se implementa mediante el Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques. Al respecto, durante 2010 Bolivia fue sede de la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático y Derechos de la Madre Tierra (Tiquipaya, abril 2010), donde se reunieron más de 30.000 representantes de gobiernos, organizaciones sociales, naciones y pueblos del mundo. Allí se manifestó el rechazo a los mecanismos de mercado como REDD+ objetando la valorización económica de los servicios ecosistémicos. Se realizaron consultas amplias con organizaciones sociales para la construcción de la propuesta alternativa denominada “Vida Sustentable del Bosque”, basada principalmente en dicha objeción. Para ello promueve un manejo de los bosques con énfasis en prácticas productivas locales y tradicionales, complementándolo con los derechos de los pueblos originarios campesinos y los derechos de la Madre Tierra que fueran reconocidos por ley en 2012¹¹. También en 2012, el estado boliviano puso a consideración de los países partes la constitución de los Mecanismos de Justicia Climática, articulados al Fondo Verde Climático, con el objetivo de reducir GEI en base al Vivir Bien. La propuesta se apoya en la importancia de recuperar la visión holística e integral del bosque que mantienen las naciones y pueblos originarios, campesinos, comunidades interculturales y afro bolivianas. Esta objeción a la valorización económica de la naturaleza está fundada en el concepto de justicia ambiental (Alier, 2008) que articula el cuidado de los bienes naturales con la protección de los intereses colectivos y comunitarios. Desde esta perspectiva, los derechos de la naturaleza interpelan la racionalidad occidental y la preeminencia de la economía como variable ordenadora de la vida social, cuestionando el paradigma del desarrollo sostenible. El mecanismo para operativizar la Ley de la Madre Tierra es el Plan de Desarrollo Económico y social y la Agenda Patriótica 2025. Se establecía, en unidad con los países en desarrollo, construir acuerdos internacionales para resolver la crisis climática en el marco de la responsabilidad común pero diferenciada. Esto comprendía establecer mecanismos de pago de la deuda climática, construir economías bajas en carbono en el marco de la equidad, el derecho al desarrollo y los derechos de la Madre Tierra. Actualmente, en el marco de la fuerte crisis política iniciada en 2019 y el cambio de gobierno nacional, no se conoce con precisión la continuidad de las políticas en este sentido.

¹⁰ El CDB, fue ratificado por la Ley N° 1580 del 15 de julio de 1994 y la CMNUCC fue ratificada por Ley N° 1576 del 25 de julio de 1994.

¹¹ Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (Ley N°300/2012).

Como vimos, el proceso internacional problematiza cuestiones vinculadas con la deforestación como la pérdida de biodiversidad y el cambio climático, promoviendo la institucionalización de acciones de mitigación y adaptación. Esto implica el desarrollo de procesos de planificación, implementación, evaluación y ajustes, así como de acceso a financiamiento, información y tecnología, además de acciones de adecuación institucional. En este sentido todos los países comparten la estrategia común de actuar de manera transversal e integrada, conformando distintas instancias intraestatales y multinivel de articulación de políticas, orientando los objetivos en consonancia con los acuerdos internacionales. Brasil, como país megadiverso y con una trayectoria importante en torno a la cuestión del Amazonas, ha tenido un rol activo en la construcción de la gobernanza internacional. Otros países, como Paraguay han tenido una adecuación más rezagada, y Bolivia ha presentado reparos de fondo a instrumentos de gobernanza con objeciones que cuestionan el desarrollo sustentable en tanto paradigma que supone mantener la primacía del sistema económico como organizador y regulador de la vida en común. Estos acuerdos internacionales, que se articulan con otros no mencionados por falta de espacio¹², cristalizan una orientación de políticas común. La CMNUCC preparó las bases internacionales para el mercado de crédito de carbono, abriendo una oportunidad de pago por el secuestro de carbono forestal. La inversión en REDD +, por ejemplo, prevé la provisión continua de pagos por resultados, regulándola mediante un mecanismo internacional. Una fortaleza del mecanismo es el estar menos sujeto a variaciones en la gestión de la política ambiental de los gobiernos nacionales. En sintonía con el proceso general de descentramiento del Estado Nacional, los acuerdos tienen como efecto reducir los márgenes de acción a nivel nacional y orientarlos en una estrategia global común. La entrada en las agendas estatales regionales habilita también oportunidades para los distintos niveles estatales y los actores de la sociedad civil, proveyendo tanto argumentos legales como discursivos, y posibilidades de financiamiento internacional. En este sentido en todos los países se configuraron instancias de participación de la sociedad civil, tanto de expertos, como de representantes de organizaciones sociales, empresarias y partidos políticos. Sin embargo, a pesar de los avances los países enfrentan una paradoja constante ya que a menudo los acuerdos entran en contradicción con los objetivos nacionales de crecimiento y desarrollo económico que se proponen. Esta contradicción se ve reflejada en los mapas nacionales de políticas de bosques que desarrollaremos luego. Estos procesos en el marco de la gobernanza internacional abren una ventana de oportunidad para la adopción conjunta de medidas de protección para el Gran Chaco Americano y permite articular políticas en distintos niveles.

¹² Como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

Gobernanza regional en el Gran Chaco Sudamericano

A nivel regional se puede identificar una institucionalidad con diferentes espacios de gestión y cooperación en la cual se observa un rol activo de actores de la sociedad civil, además de los estatales en sus distintos niveles. En este nivel la participación de actores brasileños es escasa. Según su conformación podemos discriminarlas por su origen y conformación ya sean con participación de actores estatales, de actores sociales, o mixtas. Daremos cuenta de una selección de las mismas por una cuestión de espacio.

Destacamos el acuerdo de 1995 que creó la “Comisión Trinacional para el desarrollo de la cuenca del río Pilcomayo” entre Argentina, Paraguay y Bolivia como un hito de acuerdos regionales¹³. Desde el 2010 se han impulsado espacios como los Encuentro Mundiales del Gran Chaco, que en su tercera edición en 2016 brindó el espacio para la conformación del Foro de Representantes del Gran Chaco Sudamericano con representantes de los gobiernos subnacionales (ya sean departamentales o provinciales, y municipales) de Bolivia, Paraguay y Argentina. Gogna (2018) sostiene que la cuenca del Pilcomayo sigue siendo el eje central del proceso de integración, por lo que los representantes son principalmente de Salta, Tarija y Boquerón, aquellos distritos que comparten el cauce del río¹⁴.

Con origen en organizaciones sociales destacamos la existencia de Redes Chaco, que se define como una red de redes, articulando entre ONGs, Organizaciones de Base, Empresariales y Organismos Públicos. Es un actor clave en términos de generar iniciativas y visibilidad sobre diferentes aspectos destacables de la región¹⁵. Desde la sociedad civil contamos también a El Futuro está en el Monte, un movimiento que impulsa modelos de negocios de desarrollo sustentable. Al Grupo de Monitoreo Ambiental de la Cuenca del Río Pilcomayo que gestiona el Sistema de Alerta Temprana del Pilcomayo con participación de organizaciones y poblaciones indígenas y campesinas. El proyecto “Pilcomayo Trinacional: área de Gestión Compartida” que promueve una gestión transfronteriza de la cuenca trinacional del río Pilcomayo, con participación de ProYungas (Argentina), Moisés Bertoni (Paraguay) y Nativa (Bolivia).

¹³ Los acuerdos de gestión a nivel de cuenca incluyen otros casos como: la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija, entre Argentina y Bolivia, y; la Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del Río Pilcomayo, entre Paraguay y Argentina. En 2007 se observa una continuidad del interés trinacional a través del Acuerdo Marco de Cooperación Programa de Acción Subregional para el Desarrollo Sostenible del Gran Chaco Americano.

¹⁴ Este Foro ha encontrado oportunidad de coordinación con La Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR) donde participan instancias de gobierno subnacionales de América del Sur que exceden la región. Siendo conformado por actores estatales subnacionales de los países de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.

¹⁵ En su seno se ha dado impulso a iniciativas tales como: Colectivo de mujeres del Gran Chaco; Coordinadora indígena de Redes Chaco; Colectivo de Jóvenes del Gran Chaco; y el Espacio de Comunicación Trinacional.

Desde instancias mixtas destacamos la Red de Fiscales Ambientales que fomenta la vinculación y transferencia de conocimientos en lo que respecta a detección y control de desmontes, conformada por técnicos ambientales de la sociedad civil y de los Ministerios Públicos de Argentina, Bolivia, Paraguay, y Brasil.

Por último nombramos la propuesta de conformar corredores transnacionales para la conectividad de las áreas protegidas, como núcleos de conservación, y de áreas prioritarias. Para ello se han llevado a cabo estudios y propuestas desde distintas instancias sociales y estatales. La estrategia de la creación de corredores es promovidos por el CDB de manera que se posibilite a las especies movilizarse con el cambio climático.

Políticas nacionales en la región chaqueña sudamericana

En este apartado tomaremos en cuenta, al igual que en la sección anterior, un criterio de relevancia más que de exhaustividad para seleccionar las principales intervenciones estatales que estén regulando el cambio de uso de suelo en la región chaqueña. De esta manera pretendemos interpretar el sentido general de la política nacional con sus contradicciones, evitando hacer un inventario de normativas, planes y programas. Nos focalizaremos en lo que denominaremos “política troncal” tomando como referencia una política, la ley forestal de cada país que regula el uso del suelo en bosques nativos, en torno a la cual se estructuran otras intervenciones estatales que la modifican y en ocasiones alteran su orientación. Prestaremos atención a los actores estatales y no estatales que intervienen en sus distintos niveles, y a sus modalidades.

En Brasil, el Chaco¹⁶ se encuentra principalmente dentro de fincas en la región de Porto Murinho en el estado de Mato Grosso do Sul. Sólo el 4,9% de la región chaqueña sudamericana está en territorio brasileño y se da la particularidad de que el gobierno brasileño no reconoce oficialmente el Chaco como bioma. Esta situación, sumada a que la trayectoria de la política forestal del país encuentra sus orígenes en problematizaciones respecto a las regiones de la Amazonia y el Cerrado, tiene como correlato que las políticas públicas no atienden las especificidades de la región. Si bien coexisten políticas estatales, decretos y leyes municipales, encontramos una preponderancia del Estado central en las intervenciones en el chaco brasileiro. En Brasil el marco legal ambiental es bastante vasto, tomaremos como política troncal para este caso el Código Forestal¹⁷ que instituye una serie de regulaciones a nivel predial.

¹⁶ En 1998, el área estimada del Chaco brasileño era de 12.400 km², actualmente, solo queda el 13% de su bosque original.

¹⁷ Ley N° 12.651/2012

Este código establece reglas sobre la protección de la vegetación nativa en general, a través de tres categorías: Áreas de Preservación Permanente (APP), que son las áreas ubicadas dentro del establecimiento que deben ser preservadas estrictamente; Reserva Legal (RL), aquellas áreas ubicadas dentro del establecimiento que deben ser preservadas para las cuales la ley obliga a conservar un 20% en la región que nos ocupa y, el Uso Restringido (UR), que son aquellas donde se permite un uso sustentable¹⁸. Las restricciones están relacionadas a la explotación forestal, controles de origen, incendios, y una provisión de instrumentos económicos. Se prevén también en esta Ley: la Cuota de Reserva Ambiental (CRA), que permite la compensación de la reserva legal de propiedades en ubicaciones diferentes a la que tiene la obligación de recomponer; el Catastro Ambiental Rural (CAR), que es un registro declaratorio del productor rural en relación a las áreas de su propiedad con bosques y las áreas que necesitan adecuación ambiental; y el Plan Nacional para la Recuperación de la Vegetación Nativa (Planaveg) que promueve políticas de incentivos económicos y buenas prácticas agrícolas. El Código Forestal prevé la posibilidad de un mecanismo de pago por servicios ambientales, al momento un proyecto de ley cuenta con sanción en la Cámara de Diputados¹⁹.

La elaboración y aprobación del Código Forestal generó una serie de discusiones y participación de actores de la sociedad brasileña, especialmente con diferencias entre los actores ambientalistas y los productores rurales, que han logrado incidir en una flexibilización de los instrumentos de conservación. El monitoreo de la deforestación se ubica a nivel nacional y ha estado sujeto en los últimos años a controversias en torno a su utilización con fines políticos. Esta Ley inició un nuevo modelo de gestión de recursos a través de sus mecanismos y disposiciones legales, por lo tanto, se esperaba un mayor control sobre la madera dura extraída en Brasil de manera irregular, abriendo el mercado para la madera dura autorizada. Sin embargo, esto no ha estado sucediendo y se registra un avance en la deforestación en todos los biomas brasileños, incluido el Pantanal, donde se ubica el Chaco brasileño (MapBiomas, 2019). Es difícil poner en práctica esta Ley en el Pantanal, ya que gran parte cabría como área de APP, lo que haría inviable el uso del suelo.

El código forestal establece, entonces, la obligatoriedad de los propietarios de realizar un ordenamiento mediante el Catastro Ambiental Rural e incentiva a su registro como condición para acceder a líneas

¹⁸ Incluye humedales y áreas con pendientes entre 25° y 45°, cuya exploración requiere la adopción de buenas prácticas agrícolas y forestales.

¹⁹ En un análisis de las implicaciones del Código Forestal de Brasil en los servicios de los ecosistemas, Ahrens y Ahrens (2015) consideran que ha habido un avance en el pronóstico normativo para el pago de servicios ambientales. Si se aplica rigurosamente, el Código Forestal podría evitar una pérdida neta de 53.4 millones de hectáreas de bosques y vegetación nativa en 2050, de los cuales 43.1 Mha (81%) están en la Amazonía; la aplicación del Código Forestal podría contribuir hasta 1.03 PgCO₂ y al ambicioso objetivo de reducir las emisiones de GEI establecidas por Brasil para 2030 (Sotteri et al., 2018).

de crédito rural. También cuenta con el instrumento, aún no implementado, de pago por servicios ambientales.

La República del Paraguay está formada por dos Regiones, la Oriental y la Occidental, también conocida como el Chaco Paraguayo. Esta región es la más extensa, y es donde se concentra la ganadería, principal actividad productiva del país. También es la zona que sufrió la mayor deforestación en el 2019 con el 78% de total²⁰, sin embargo el foco de la política de bosques nativos en Paraguay está en la situación de la región oriental para la cual se cuenta con la Ley de Deforestación Cero²¹, que es prorrogada anualmente. En la región chaqueña tiene vigencia un decreto de áreas protegidas²² que dispone un 50% de superficie para conservación, las cuales abarcan 4Mha chaqueñas. Entre ellas que contamos la Reserva de Biósfera del Chaco. Paraguay es un país unitario, el gobierno ambiental del chaco paraguayo es llevado adelante principalmente por el Estado Nacional con una relativa participación a nivel local de los gobiernos municipales²³ y organizaciones de la sociedad civil ambientales, tanto internacionales como locales²⁴.

Tomaremos como política troncal la Ley Forestal N°422 del año 1973 que dispone conservar a nivel predial un 25% de la superficie total. Según cálculos realizados por organizaciones ambientales y el estado nacional, cuando se aplican otras restricciones²⁵ relativas a cuestiones hídricas, cortinas forestales, etc., el piso de protección se eleva a un promedio de 41% a nivel predial.

De la Ley Deforestación Cero para la región oriental se originan dos normativas de alcance nacional que aplican al chaco paraguayo: la de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales, que establece el mecanismo de pago por servicios ambientales; y el Sistema Nacional de Monitoreo Forestal, este último fue institucionalizado de forma independiente a la necesaria renovación periódica

²⁰ El Chaco paraguayo comprende los departamentos de Boquerón, Alto Paraguay y Presidente Hayes, siendo los tres de mayor extensión del país, de un total de diecisiete. Esta región cuenta con 246.925 km² y, es a su vez la región menos densamente poblada con 216.018 habitantes (0,87 hab/km²) en el año 2020 (DGEEC, 2015). En 2019 se deforestaron alrededor de 244.324 hectáreas, mientras que en la región Oriental la cifra llega a 69.948 hectáreas deforestadas (GFW, 2019).

²¹ Ley N° 2524/04

²² Decreto N 175/18

²³ Vale mencionar que la reforma constitucional de 1992 dispone una estructura de gobierno con mayores obligaciones territoriales para los municipios que a los gobiernos departamentales, pero las mismas no se ven reflejadas en la distribución de recursos estatales. La Ley N° 3996/10, Carta Orgánica Municipal le otorga a este nivel de gobierno dos instrumentos, la confección de Planes de Desarrollo Sostenible y la confección de un Ordenamiento Territorial, que en la práctica suelen circunscribirse a zonificaciones del tejido urbano. Actualmente se han desarrollado Planes de Adaptación al Cambio Climático en los cuatro municipios chaqueños: Mariscal Estigarribia, Loma Plata, Tte. Iro. Manuel Irala Fernández y Filadelfia.

²⁴ Entre las cuales podemos nombrar a Fundación Moisés Bertoni, Guyra Paraguay, WWF Paraguay, WCS, Nativa (Bolivia) y Avina.

²⁵ Entre las que contamos las siguientes normativas: Ley N° 536/95 de Fomento a la Forestación y la Reforestación, y Decreto Reglamentario N° 9.425/95; Ley N° 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental; Ley N° 3239/07 de Recursos Hídricos; Ley N° 4241/10 de Establecimiento de Bosques Protectores de Cauces Hídricos, Decreto Reglamentario N° 9824/12; y la Ley N° 716/96 que Sanciona los Delitos contra el Medio Ambiente.

de la política oriental. La ley de pago por servicios ambientales fue reglamentada en 2019 y permite deforestar en la región oriental y compensar en la región chaqueña, certificando toda superficie a conservar que esté por encima del 25% que obliga la ley forestal y permitiendo negociarlo en el mercado²⁶. Actualmente hay más oferta que demanda, principalmente desde certificados obtenidos en la región chaqueña²⁷. El esquema de políticas toma forma con otras iniciativas varias de producción sustentable a nivel nacional como el programa de Acción Chaco-Bosque y resoluciones para la actividad silvopastoril.

La Ley Forestal se complementa, entonces, con normativas nacionales y la política resultante otorga un nivel de protección de un 40% a nivel predial, con posibilidades de canjear permisos de cambio de uso de suelos entre las regiones del país. Esto trae aparejado el problema de la fragmentación de bosques a escala de paisaje, al ser una política que regula a nivel predial. Otra cuestión es que otorga el mismo nivel de protección a todas las tierras forestales de Paraguay, sin hacer diferencia de valor de conservación de bosques tanto sea por su importancia respecto a la biodiversidad, el cambio climático, aptitud agropecuaria, o amenaza de deforestación.

Argentina, al igual que Brasil es un Estado Federal, la gobernanza ambiental de los bosques tiene como actores principales al gobierno nacional y los provinciales, con una fuerte participación de organizaciones ambientales en la puesta en agenda de la cuestión. En materia ambiental el Estado nacional debe establecer presupuestos mínimos de protección ambiental, los cuales serán uniformes para todo el territorio nacional y deben ser complementados por las provincias²⁸. Según datos de la UMSEF (2017), entre 2007 y 2016 se deforestaron 3,1 Mha, el 80% de la cual ocurrió en la región chaqueña. Esta situación, a diferencia de los casos de los otros países, pone en el centro de la política nacional de bosques a esta región, siendo que el 49,6% de su superficie se encuentra en territorio argentino.

En 2007 se sancionó la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos²⁹ (LBN) que otorga protección a los bosques nativos de todo el territorio nacional. La tomaremos como la política troncal en torno a la cual cobran sentido otras intervenciones³⁰. La misma

²⁶ El mercado se conforma mediante aportes estatales, que debe destinar el 1% de los costos de obras de infraestructura para compra de certificados, más la participación de privados y mecanismos de canjeo de impuestos.

²⁷ Según datos de la Dirección de Servicios Ambientales del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, se logró la certificación por servicios ambientales de 238.271 hectáreas privadas en conservación mediante el Régimen de Servicios Ambientales, a través de las modalidades de bosques, pastizales y belleza escénica.

²⁸ Para un análisis del federalismo ambiental argentino ver Gabay, M (2018)

²⁹ Ley N° 26.331, reglamentada mediante decreto N° 91 en 2009.

³⁰ Entre las cuales podemos nombrar: un Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques Nativos; el Sistema de Alerta Temprana de Deforestación; el Segundo Inventario Nacional de Bosques Nativos, actualmente en marcha; el Plan Nacional de Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MBGI), que otorga un marco para la actividad silvopastoril; el programa Bosque Nativo y Comunidad, focalizado en comunidades indígenas y campesinas; el Programa Nacional de Bosques

fue impulsada por una coalición de actores sociedad-estado, que incluyó agencias ambientales del Estado nacional, legisladores aliados al oficialismo de entonces, y organizaciones ambientales nacionales e internacionales. Tuvo oposición principalmente de actores del norte del país, gobiernos y legisladores de las provincias, y asociaciones de empresarios y productores (Gutiérrez, 2017). Esta ley insta a las provincias, según criterios biofísicos, económicos y socioculturales, a realizar un Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) en tres categorías: roja, donde está prohibido el cambio de uso del suelo; amarilla, donde están permitido el uso sustentable del bosque y; verde, donde se permite deforestar. En todos los casos es requisito la presentación de una propuesta de manejo para el cambio de uso de suelo. Se estableció adicionalmente un fondo compensatorio para la conservación de los bosques. Sin embargo nunca fue capitalizado en su totalidad, decreciendo desde un 24% de lo estipulado en el primer año hasta ubicarse en torno al 6% los últimos años. El fondo tiene como finalidad fortalecer las capacidades estatales de los estados provinciales y compensar económicamente la conservación o el uso sustentable de los bosques. Sin embargo, no puede ser considerado un mecanismo de pago por servicios ambientales, al no asignar recursos según una valorización económica de los servicios ambientales.

Las adecuaciones provinciales a la ley nacional han sido dispares, con un acatamiento disímil a los criterios de la ley. Esto se evidencia con la zonificación en distintas categorías de bosques que comparten las mismas características (García Collazo et al., 2013)³¹. La LBN argentina obliga a un proceso participativo para la confección de los OTBNs que deben realizarse para los bosques nativos de todo el territorio provincial. Esta es una diferencia importante con los otros países, que al tratarse de ordenamientos prediales no incorporan actores sociales más allá de los propietarios de la tierra a la implementación de la regulación.

Desde acciones específicas del Estado argentino encontramos, entonces, un conjunto de acciones en el que se destaca la LBN³². La política de bosques argentina consta en una zonificación de los bosques

Modelo; y el Sistema de Administración, control y Verificación Forestal (SACVeFor), para el monitoreo desde el origen de la producción y transporte de productos forestales entre jurisdicciones.

³¹ La mayoría de los ordenamientos provinciales de la región chaqueña han incorporado mecanismos que permitieron excepciones a la ley nacional. En Salta se permitieron recategorizaciones por vía administrativa hasta 2014, en Chaco y Santiago del Estero se establecieron regulaciones de la categoría amarilla que no coincidían que lo estipulado en la ley nacional, y en esta última coexiste el ordenamiento de bosques con una ley provincial con objetivos contrapuestos. Mientras que en Formosa se optó por zonificar en verde el 75% de sus bosques independientemente del valor de conservación, lejos del 35% de Chaco que es la segunda provincia que le asigna mayor proporción de bosques a esta categoría alcanzando el 31%. Si bien el ordenamiento formoseño eleva las restricciones que se establecen en la nacional para dicha categoría, en la práctica tiene el efecto de habilitar deforestación en bosques nativos que debieran conservarse según la LBN.

³² Desde su ejecución la tasa de deforestación respecto al total del bosque remanente disminuyó desde aproximadamente un 0,9% anual hasta su mínimo en 2015 de 0,34%, desde entonces se incrementó a un 0,42% para 2018 (183.368 hectáreas) incluyendo deforestación en categorías no permitidas que representaron el 34% del total entre 2008 y 2018 (MAyDS, 2020). Las causas de estas fluctuaciones son diversas, se encuentran tanto en los efectos de la implementación de la ley, como en los precios internacionales de los commodities y las políticas agropecuarias.

a escala provincial. Esto permite que, aún con sus limitaciones, se encuentren mayores posibilidades de conservación a escala de paisaje. Por otro lado, la inclusión de los gobiernos provinciales y la sociedad civil complejiza las negociaciones respecto a su implementación.

Bolivia es un Estado Plurinacional con regiones de gobiernos autónomos, encontramos como actor central del gobierno sobre los bosques al Estado central con una menor participación de organizaciones de la sociedad civil, y un caso a nivel municipal que desarrollaremos por su relevancia. El foco de la política de bosques nacional tiene su origen principalmente en la problematización de la Amazonía Boliviana y su ecorregión transicional al Gran Chaco Americano, la Chiquitanía, por lo que las normativas suelen ser a nivel general sin atender la especificidad de la región. En este país tomamos como política troncal la Ley Forestal³³ que ordena realizar un Plan de Ordenamiento Predial, lo cual tiene un bajo acatamiento de los productores. Desde 2016 coexiste con los Planes Territoriales de Desarrollo Integral (PTDI), los cuales deben ser realizados participativamente a nivel departamental, regional y municipal según la aptitud del suelo, pero no se conocen casos de implementación. Existen también una serie de leyes y decretos, que desarrollaremos, que vulneran la orientación de la política. En este caso son dispuestas desde el mismo gobierno central, a diferencia del caso de Argentina.

La Ley Forestal regula el aprovechamiento forestal sostenible, previa aprobación de un Plan de Manejo, equivalente a una Licencia Ambiental, como instrumento de gestión micro a nivel predial. La ley clasifica las tierras como: Tierras de Protección, que son perpetuas y, en aquellas que se encuentren en propiedad privada, su propietario tiene la alternativa de declararlas legalmente como Reserva Privadas del Patrimonio Natural, obligándose a respetar las limitaciones de uso y aprovechamiento de sus recursos naturales; Tierras de Producción Forestal Permanente, que son aquellas que por sus características poseen dicha capacidad actual o potencial, ya sean fiscales o privadas y; Tierras con Cobertura Boscosa aptas para diversos usos que son aquellas que por su capacidad potencial de uso mayor pueden ser convertidas a la agricultura, ganadería u otros usos.

El sentido de la Ley Forestal se complementa con programas como: el Plan de Gestión Integral de Bosques y Tierra; la Ley del Medio Ambiente; una Directriz Técnica para regular la actividad silvopastoril en el chaco boliviano; y el Reglamento General de Áreas Protegidas, que en el esquema plurinacional y de gobiernos autónomos permite la creación de Áreas Protegidas Municipales y reservas privadas³⁴.

La Constitución Política del Estado habilita gobiernos de autonomías indígenas, que tienen mayor grado de autonomía y poder de decisión que los Gobiernos Municipales. En enero de 2017 se posesionó

³³ Ley N° 1700/96

³⁴ Este instrumento ha sido implementado, protegiendo más de 30.000 hectáreas en el departamento de Santa Cruz.

el primer y único Gobierno Autónomo Indígena de Bolivia en el Municipio de Charagua, del departamento de Santa Cruz en el Chaco Boliviano. Se trata de una histórica y única transición para Bolivia y Latinoamérica, en cuyo territorio se encuentran las áreas protegidas nacionales: Kaa Iya, Otuquis y ejerce la administración del área de Conservación e Importancia Ecológica Ñembi Guasu. El gobierno autónomo ha decidido destinar gran parte de su territorio para la conservación bajo el estatus de área protegida, esa decisión les ha permitido contar con una de las extensiones del Chaco boliviano más grandes en buen estado de conservación.

No obstante, una política de migración interna origina un problema adicional a los ya mencionados. La llegada de “los plurinacionales” a la región chaqueña, como se llama a poblaciones provenientes del altiplano, que poseen otra lógica de uso del territorio mediante desmonte. Otra contradicción entre objetivos de política ocurre con el Plan de Desarrollo Económico Social de Bolivia que establece como meta la incorporación de 3Mha a la producción agropecuaria para los próximos años. Sumado a esto la Ley de Hidrocarburos de 2005 habilita por razones de interés público el aprovechamiento de los recursos hidrocarburíferos en zonas protegidas. Cabe mencionar entre estas políticas a las llamadas leyes incendiarias³⁵, las mismas son una serie de decretos que desde el 2013 posibilitaron la ampliación de la frontera agropecuaria en zonas de vocación forestal mediante la promoción de los desmontes y chaqueos. En el mismo año también encontramos el inicio de las leyes conocidas como “perdonazos”³⁶ inaugurando un periodo de amnistía para desmontes y quemas realizadas sin autorización entre 1996 y 2011. En este sentido también tuvieron lugar otras normativas que promovieron directamente o indirectamente los desmontes y quemas en tierras de producción forestal³⁷.

El gobierno nacional, a pesar de proclamar legalmente la descentralización, tiene una superioridad gravitante frente a los otros niveles, y las políticas tropiezan con dificultades frente a la diversidad sociocultural y ecosistémica del país. Sin embargo, está el caso de Charagua, que ha logrado ciertas regulaciones, como la creación de áreas protegidas municipales y mayores niveles de protección para los bosques nativos, basadas en sus competencias concurrentes. De manera similar a Paraguay y Brasil, se delega en los propietarios de las tierras el ordenamiento del territorio chaqueño, al no implementarse los Planes Territoriales de Desarrollo Integral. Actualmente en Bolivia está en discusión la posibilidad de retomar instrumentos de leyes anteriores que preveían ordenamientos a escala departamental con actualizaciones municipales. Si bien el país cuenta con un amplio andamiaje legal ambiental e

³⁵ En 2019 Bolivia perdió 5,3 millones de hectáreas por los incendios que se suscitaron durante los meses de julio a septiembre, de las cuales 426.028 hectáreas (el 8%) corresponden a áreas de bosque dentro del chaco boliviano.

³⁶ En 2013 se promulgó la Ley N° 337 de Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución del Bosque como la primera de este tipo.

³⁷ Como la Ley N° 741 y la Ley N°740, ambas de 2015.

instrumentos de ordenamiento territorial a distintas escalas; esto ha entrado en contradicción con otros objetivos de políticas orientadas al desarrollo productivo del país y la región chaqueña en particular.

Reflexiones finales

La pérdida de la centralidad social de los estados nacionales es un hecho que nos desafía a analizar su funcionamiento efectivo, tomando en cuenta la multiplicidad de actores incorporados al proceso de las políticas públicas en las últimas décadas. La mayor cantidad de actores con poder de veto añade una cantidad de micro-negociaciones en las tomas de decisiones donde la pérdida de autoridad y jerarquía estatal implican un nivel mayor de incertidumbre en los resultados y efectos. El descentramiento del Estado significa para éste una mayor demanda para legitimar su accionar y una menor capacidad de orientación de las políticas, en tanto implica una coordinación con actores supranacionales, subnacionales y sociales. Esta triple apertura estatal habilita las preguntas acerca de ¿quién o quiénes gobiernan? y, ¿cómo se gobierna? Que son aquellas que nos han guiado para dar cuenta del mapa actual de las políticas sobre bosques nativos en la región chaqueña sudamericana.

Respecto a los acuerdos internacionales, han sido ratificados en distintos tiempos por todos los países. Bolivia presenta una diferencia conceptual al oponerse a los mecanismos de pagos por servicios ambientales presentando una alternativa de pago de la deuda climática de parte de los países desarrollados. Esta propuesta, basada en la Ley de Derechos de la Madre Tierra, objeta el paradigma de desarrollo sustentable desde una posición cercana a la de la justicia ambiental. Sin embargo estas diferencias conceptuales no han encontrado eco en el sentido general de su política de bosques. En este sentido, todos los países tienen de manera más o menos explícita, contradicciones con los objetivos de desarrollo productivo. Estos se resuelven en distintos niveles según el esquema de gobernanza para cada país. Encontramos, a pesar de esta diferencia, modos de instrumentación comunes en todos los países mediante la creación de instancias de articulación intra e inter estatales para buscar alinear las políticas con los objetivos de los acuerdos internacionales. La adecuación a los acuerdos internacionales ha dado lugar a una multiplicidad de intervenciones que, si bien no lograron reorientar el cambio de uso de suelo, fortalecieron las políticas de conservación de bosques de cada país. Estas creaciones de burocracias e instancias han transformado la forma del Estado como resultado de las políticas, creando nuevas capacidades. Una parte importante de estas transformaciones están en línea con la forma de regulación de las relaciones entre los actores políticos, sociales y económicos propios de la gobernanza. Esta forma de gobierno, a diferencia de modelos basados en la planificación central, dejan de lado cierta temporalidad a largo plazo de las políticas públicas, privilegiando instancias flexibles ligadas a la coordinación entre actores.

Los casos de Bolivia, con su excepcionalidad de autonomía indígena, y Paraguay, con el rol de los municipios, son interesantes para analizar el potencial de gobiernos locales en la protección de los bosques. Estos países contrastan con Argentina y Brasil donde la centralidad de las instancias de gobierno se juega no solo en el nivel nacional sino también provincial o estadual, un nivel menos relevante para Bolivia y Paraguay. Brasil enfrenta problemas para poner en práctica políticas y hacer cumplir las leyes ambientales, debido al tamaño de su territorio y la diversidad ambiental, social y económica. Respecto al rol de organizaciones ambientalistas, encontramos que han sido particularmente importantes para el caso de Argentina a nivel nacional, y en Paraguay en la gobernanza de nivel local.

A nivel regional es donde se observa una mayor relevancia de los actores de la sociedad civil, frente a una agenda estatal aún muy focalizada en la gestión de cuencas. Creemos que aquí hay una vacancia que brinda oportunidades para iniciativas como la creación de corredores regionales, que aseguren la conectividad entre subregiones, incorporando áreas protegidas y aquellas prioritarias para la conservación.

En Argentina la protección de los bosques chaqueños adquiere una centralidad en sus políticas sobre bosques nativos. Esto no ocurre para los otros países debido al origen de la problematización nacional de la cuestión, donde el foco de las políticas forestales nacionales está puesto en otras ecorregiones más relevantes, ya sea por su extensión o por razones históricas de ocupación como Paraguay. En Brasil el foco está puesto en la Amazonia y el Cerrado, no reconociendo el Estado nacional al Chaco como ecorregión, en Paraguay en la Región Oriental y en Bolivia en la Amazonia y la Chiquitanía.

El mecanismo de pago por servicios ambientales no se ha implementado aún satisfactoriamente en ninguno de los países si bien hay proyectos o políticas en expansión como en Brasil, Paraguay y Argentina que buscan compensar económicamente la conservación. Paraguay cuenta con una ley que implementa el mecanismo de pago por servicios ambientales que merece ser observada con atención a sus resultados. En Brasil encontramos un instrumento económico, que establece que la adopción predial de un ordenamiento y la inscripción en un Catastro Ambiental es condición para el acceso a créditos rurales. Este país cuenta también con una línea de crédito específica para la adopción de prácticas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el ámbito de su política de cambio climático. En Paraguay y Brasil encontramos instrumentos que permiten el canje de permisos de cambio de uso de suelo. En Brasil mediante la Cuota de Reserva Ambiental (CRA) se admite la compensación de la reserva legal de propiedades en ubicaciones diferentes pero dentro del mismo bioma, a la que tiene la obligación de recomponer. Esto funciona como un mecanismo de pago por servicios ambientales al existir un mercado para estos canjes. En Paraguay se accede al canje con las

certificaciones de la Ley Forestal que mediante la ley de valorización de servicios ambientales permite compensar entre regiones.

En los casos de Paraguay y Brasil el ordenamiento se estableció a nivel predial, lo que dificulta, con las leyes vigentes, avanzar en una implementación que evite la fragmentación de bosques. En Bolivia también se realiza a escala predial, a pesar de que cuenta con instrumentos para escalar un ordenamiento a niveles superiores. En Paraguay y Brasil encontramos porcentajes de conservación predial como criterio orientador para los ordenamientos. Sin embargo estos deben ser combinados con características ecosistémicas, que es como se orientan los ordenamientos en Argentina y Bolivia. A diferencia de estos casos, en Argentina la política de zonificaciones se estableció a nivel provincial, con criterios de coherencia entre provincias, lo que abre posibilidades de mejora para regular a escala de paisaje el cambio de uso de suelo. Esta diferencia de escala de ordenamientos tiene correlato con la singularidad Argentina que incorpora la participación social en las instancias provinciales de adecuación a la ley nacional. Las dificultades en Argentina para la coherencia de zonificaciones entre provincias colindantes y, las de los otros países que ordenan a nivel predial para garantizar escalas amplias de protección, vuelve pertinente la propuesta de corredores a nivel regional. La región chaqueña es un territorio relativamente marginal para cada país, en tanto se encuentra alejado de los grandes centros urbanos y de sus centros administrativos, pero ocupa un lugar central a nivel geográfico y de oportunidad de integración entre estos países.

Quizás una mirada más amplia permitiría ubicar otros efectos de las políticas en los distintos países. El proceso de las políticas, observado desde la interfaz entre sociedad y Estado, no solo configura la respuesta estatal sino que también reconfigura las perspectivas y estrategias de los actores. Estas otorgan un marco que reposiciona a los actores, potenciando o disminuyendo sus capacidades y demandas, las cuales suelen exceder a la cuestión ambiental.

Referencias bibliográficas

- Alier, J. M. (2008). Conflictos ecológicos y justicia ambiental. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, 103, 11-28.
- Ahrens, S. y Ahrens, C. A (2015) Previsão normativa para o pagamento por serviços ambientais no código florestal brasileiro. In: Parron, L. M.; Garcia, J. R.; Oliveira, E. B.; Brown, G. G.; Prado, R.B. (Eds.). *Serviços ambientais em sistemas agrícolas e florestais do Bioma Mata Atlântica* (pp. 349-356). Brasília, DF: Embrapa.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2015). *Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025*. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. Paraguay.

- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Quito, Ecuador: FLACSO.
- Gabay, M. (2018). Apuntes sobre el sistema normativo ambiental argentino en: Ricardo A. Gutiérrez (comp.) *Construir el ambiente. Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina* (pp. 57-102). Buenos Aires, Argentina: Teseo.
- García Collazo, M. A., Panizza, A., & Paruelo, J. M. (2013). Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Resultados de la Zonificación realizada por provincias del Norte argentino. *Ecología austral*, 23(2), 97-107.
- Global Forest Watch (GFW) (2019). *Paraguay Deforestation Rates & Statistics*. Global Forest Watch. Recuperado el 20 noviembre 2019 de <https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country/PRY>
- Gogna, F. (2018). Institucionalización regional del Gran Chaco Sudamericano en el siglo XXI. *Revista del CISEN Tramas/Maepova*, 6 (2).
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2018). *Censo Agropecuario 2017: resultados definitivos*. Rio de Janeiro, Brasil. Disponible en: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>>. Acceso en 24 de Junho de 2020.
- MapBiomas (2020) *Relatório Anual de Desmatamento 2019*. São Paulo, Brasil: MapBiomas.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2020) *Causas e impactos de la deforestación de los bosques nativos de Argentina y propuestas de desarrollo alternativas*. Buenos Aires, Argentina.
- Roma, J. C., y Coradin, L. A. (2016). Governança da Convenção sobre Diversidade Biológica e sua implementação no Brasil In: A. M. M. Moura, (org.). *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas* (pp. 253-286). Brasília: Ipea.
- Soterri, A. C.; Mosnier, A.; Carvalho, A. X. Y.; Câmara, G.; Obersteiner, M, Andrade, P. R.; Souza, R.; Brock, R.; Pirker, J., Kraxner, F. (2018). Future environmental and agricultural impacts of Brazil's Forest Code. *Environmental Research Letters*, Vol. 13, N. 7.
- Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF) (2017), *Monitoreo de la Superficie de Bosque Nativo de la República Argentina. Regiones Forestales Parque Chaqueño, Yungas, Selva Paranaense y Espinal. Año 2016*. Dirección de Bosques, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Buenos Aires, Argentina.