

Gobernanza, participación y eficiencia en la preparación de REDD+ de Argentina y Chile*

Governance, participation and efficiency
in REDD+ readiness phase of Argentina
and Chile

Joel Hernán González**

RESUMEN

El presente artículo tiene por objetivo analizar comparativamente los casos de Argentina y Chile respecto de la etapa de preparación del mecanismo de Reducción de Emisiones provenientes de la Deforestación y Degradación Forestal (REDD+) entre 2008 y 2019. Se adopta para el artículo el enfoque teórico de la gobernanza. Como parte de la gobernanza se identifican los conceptos de “participación” y “eficiencia”, los cuales guían el análisis de casos propuesto. Metodológicamente se trata de un análisis de casos comparativo con método cualitativo, recurriendo al análisis de documentos, archivos e informes clave intercambiados por los actores estatales y no estatales de relevancia en materia climática y forestal.

Palabras clave: Bosques – Cambio Climático – Gobernanza – Argentina – Chile.

* Se agradecen particularmente los valiosos comentarios y valoraciones de Guillermina Elías y de Maximiliano Barreto, quienes permitieron el refinamiento del presente trabajo.

** Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET). Doctorando en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Licenciado en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UNR. Secretario del Departamento de Medio Ambiente del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de la Plata (UNLP) y Miembro del Centro de Estudios en Políticas Ambientales (CEPAS) de la UNR. Correo electrónico: jhgonzalez@conicet.gov.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5667-5566>. Recibido: 20 de septiembre de 2019. Modificado: 30 de junio de 2020. Aceptado: 3 de julio de 2020

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze comparatively the cases of Argentina and Chile regarding the readiness phase of the mechanism to Reduce Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+). The selected study period is between 2008 and 2019. The theoretical approach of Governance is adopted for the present paper. As part of Governance, the concepts of “participation” and “effectiveness” are identified to guide the proposed analysis. Methodologically, it is a comparative case analysis with a qualitative method, using the analysis of documents, files and key reports exchanged by state and non-state relevant actors in climate and forestry matters.

Keywords: Forest – Climate Change – Governance – Argentina – Chile.

I. INTRODUCCIÓN

El cambio climático emergió en los últimos años como un componente relevante de las agendas nacionales y del escenario global. Los desafíos que esta problemática impone rebasan lo doméstico y exigen un abordaje desde la óptica internacional. En tal sentido, Peral entiende que en “la actualidad 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, 2005:57).

Adicionalmente, el cambio climático supone una problemática que no requiere solo de un abordaje nacional e internacional, sino de la incorporación de multiplicidad de actores, no estrictamente estatales, para el desarrollo

e implementación de medidas y acciones en materia climática.

Por su parte, los bosques se encuentran fuertemente ligados a la cuestión climática. La pérdida de los mismos supone un componente central del cambio climático, mientras que su recuperación, conservación o buen manejo, son parte de la solución en términos de mitigación y adaptación. Más allá de su relevancia en el tópico climático, los ecosistemas boscosos constituyen un elemento clave en materia social, cultural y económica para multiplicidad de actores sociales.

En el plano internacional y al interior del régimen climático, la relevancia de los bosques llevó al nacimiento y evolución, dentro de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), del mecanismo de Reducción de Emisiones

Provenientes de la Deforestación y Degradación Forestal (de aquí en adelante REDD+). El mismo busca, mediante un esquema de pagos por resultados, reducir las emisiones de Gases Efecto Invernadero (de aquí en adelante GEI) de las áreas boscosas de los países en desarrollo.

Dada la complejidad técnica y de procedimiento que implica el diseño y la implementación de acciones REDD+, las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático acordaron que estas se lleven a cabo en tres fases: preparación, implementación y pagos por resultados. Aquí nos centramos en lo correspondiente a la fase de preparación, entendida por las partes como “la elaboración de estrategias o planes de acción, políticas y medidas nacionales, y la realización de actividades de fomento de la capacidad” (decisión 1/CP.16 párrafo 73). Más allá del establecimiento de las fases es relevante resaltar que durante las negociaciones los países acordaron un enfoque flexible y de aprendizaje a través de la práctica. Lo mencionado implica, en los hechos, que las tres fases puedan superponerse y estar interrelacionadas. Esto último no es menor y se vislumbra en las acciones de los Estados participantes, muchos de los cuales a la vez que implementan proyectos y obtienen pagos por resultados (Fase 2 y 3), continúan desarrollando y robusteciendo sus estrategias, planes de acción y capacidades técnicas (Fase 1).

La fase de preparación y diseño, abordada en el presente trabajo, comprende la construcción de cuatro elementos, también denominados pilares. El primero de ellos se denomina Estrategia o Plan de Acción REDD+ e incorpora las acciones y medidas planificadas por el país en materia de reducción de emisiones e incremento de absorciones de GEI de los bosques. El segundo de los elementos está constituido por el Sistema de Información de Salvaguardas (SIS). Este tiene el objetivo de evitar o minimizar los riesgos sociales y ambientales que podría implicar la implementación de acciones REDD+. El tercer elemento está dado por el Nivel de Referencia Forestal (NRF), este permite evaluar las reducciones y el aumento de capturas de GEI conseguido por las actividades desarrolladas en el marco de REDD+. Finalmente, se encuentra el Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques (SNMB), el cual brinda información actualizada sobre la situación de los bosques del país.

Debido a la complejidad técnica y financiera que supone el diseño de los elementos necesarios para la implementación de REDD+, emergieron una serie de actores que tienen por objetivo respaldar a los países participantes del mecanismo. La Alianza Participativa de Carbono Forestal (FCPE, por sus siglas en inglés) es, conjuntamente con el Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones de la Deforestación y la

Degradación de los Bosques en los países en desarrollo (de aquí en adelante programa ONU-REDD), el actor más relevante de aquellos que persiguen el objetivo de brindar asistencia técnica y financiera en el diseño e implementación de REDD+.

La Alianza Participativa de Carbono Forestal está conformada por gobiernos, ONGs y comunidades con predominio del Banco Mundial. Este último actor ejerce la secretaría y es el principal aportante de fondos. Dicha alianza posee dos esquemas de asistencia para los Estados en desarrollo interesados en la reducción de emisiones forestales. El Fondo de Preparación, que brinda recursos para el diseño de los elementos necesarios para implementar REDD+, y el Fondo de Carbono, que busca motorizar flujos económicos hacia proyectos con metas concretas de reducción de emisiones provenientes de la deforestación y degradación forestal, mediante un esquema de pago por resultados.

Por su parte, el Programa ONU-REDD se lanzó en 2008. El mismo tiene por objetivo asistir a los países participantes en la construcción de sus estrategias REDD+ y promover la participación de actores relevantes, tales como comunidades indígenas y nativas, en el proceso de construcción de las estrategias REDD+. ONU-REDD se encuentra conformado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa

de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). La relevancia de ONU-REDD y la Alianza Participativa de Carbono Forestal en Argentina y Chile es considerable en tanto que ambos programas asisten a los países analizados con recursos técnicos y financieros.

Los aspectos técnicos y financieros, que llevan al involucramiento de actores internacionales, no son los únicos retos en la construcción de las estrategias REDD+. En tal sentido, el diseño e implementación de medidas con impacto social, económico y cultural en multiplicidad de actores que exceden lo puramente estatal, supone un proceso arduo y desafiante. Esta situación restringe la posibilidad de que los gobiernos nacionales aborden por sí mismos las distintas fases de REDD+. En tal sentido, se hace necesario el involucramiento de una compleja y diversa trama de actores gubernamentales y no gubernamentales; gobierno nacional, gobiernos locales, comunidades nativas, ONGs, sector académico y productores, entre otros.

Con el objetivo de atender la complejidad mencionada, así como la diversidad de actores existentes y necesarios en el entramado climático y forestal, se optó para el presente análisis por la Teoría de la Gobernanza. La gobernanza puede observarse como una nueva forma de entender las relaciones Estado-sociedad frente a las transformaciones del Estado en las últimas décadas. Al respecto, Peral sostiene que “la gobernanza se ha revelado como una categoría útil para analizar,

desde nuevas perspectivas teóricas y metodológicas, la totalidad de instituciones, actores y relaciones implicadas en los procesos de gobierno y de gestión pública, vinculando en un sentido mucho más amplio e integrador el sistema político con su entorno económico y social” (Peral, 2005:53).

Para la corriente teórica de la gobernanza resulta necesario realizar una distinción entre gobernanza y gobierno. Se puede decir que, dentro de la teoría, los mismos son tomados como “términos que denotan diferentes patrones de interacción entre el Estado y la sociedad civil y, consecuentemente, maneras distintas de diseñar y llevar a cabo políticas públicas” (Porras, 2007:165). En este sentido, “el orden sociopolítico de la gobernanza es diferente al del gobierno, porque estas condiciones hacen impracticable el modelo piramidal de intervención burocrática. Los lugares de toma de decisión se encuentran más dispersos en la gobernanza, de manera que el gobierno necesita desarrollar un alto grado de flexibilidad en los mecanismos que usa y gran rapidez para adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno” (Porras, 2007:170).

Dentro de la lógica de la gobernanza, para abordar los cambios en la agenda actual e incorporar el complejo entramado de actores relevantes, el gobierno debe redefinir sus patrones de comportamiento y desarrollar nuevas conductas y habilidades. En este sentido, en el contexto de la gobernanza, el Estado debe aprender un

código apropiado de funcionamiento que desafía los antiguos modos jerárquicos de pensamiento (Stroker, 1998) y fortalecer una serie de nuevos valores en las estructuras gubernamentales (Peral, 2005).

Respecto del desafío hacia las formas jerárquicas de gobierno y al fortalecimiento de nuevos valores en la estructura gubernamental, se trabaja mediante dos conceptos clave que permiten analizar en qué medida la fase de preparación de REDD+ de Argentina y Chile se da mediante los parámetros de gobernanza y no bajo los de gobierno. Para el presente análisis se seleccionan los conceptos de Participación y Eficiencia, variables centrales dentro de la teoría de la gobernanza. La Participación se entiende, desde este trabajo, 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, 2007:228). Es decir que es posible distinguir entre gobierno y gobernanza por el grado de participación que tienen los actores no gubernamentales en la planeación y ejecución de políticas (Porras, 2007). Por su parte, el concepto de Eficiencia se refiere al “logro de resultados que se adecuan a las necesidades de los diferentes grupos, así como a la maximización de los recursos. Lo que se debe

hacer se hace sin desperdiciar recursos” (Munévar, 2007:229).

El análisis se sustenta adicionalmente en el hecho que ambos países manifestaron en sus estrategias de bosques y cambio climático, la necesidad de alejarse de las lógicas tradicionales de gobierno. En su Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (ENCRRV), Chile manifestó que busca elaborar políticas de forma participativa¹, alejándose de la lógica cerrada y tecnocrática que impregnaba la toma de decisiones del país (Minagri, 2016). En tanto, el Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático de Argentina (PANBYCC) contiene a la gobernanza como elemento clave y expresa la necesidad de “articular e integrar las políticas públicas vinculadas con

la gestión de los bosques nativos y con el cambio climático, mediante espacios participativos que involucren a todos los actores interesados, con el fin de alcanzar una aplicación transversal, coordinada y efectiva para evitar políticas y normativas contrapuestas” (MAYDS, 2017a:43).

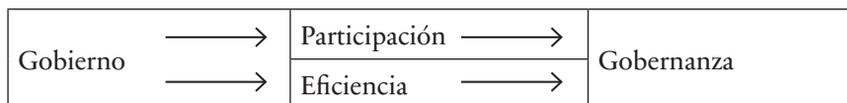
Por consiguiente, se propone aquí observar, mediante la *Participación* y la *Eficiencia* en la fase de preparación de REDD+, en qué aspectos Argentina y Chile se alejaron de la lógica tradicional de gobierno y avanzaron hacia la construcción de una gobernanza robusta (Cuadro 1). Es decir, en qué nivel (Cuadro 3) ambos países fueron capaces integrar actores al proceso de diseño de REDD+, al tiempo que consiguieron ser eficientes en términos de utilización de los recursos solicitados, cumplimiento de plazos y construcción de los elementos REDD+.

Metodológicamente, se trata de un análisis de caso comparativo con método cualitativo. Se recurre al análisis de documentos clave intercambiado por los Estados y los actores involucrados en el proceso. Adicionalmente, se analizan documentos, archivos e informes de ONGs, comunidades nativas y demás actores de relevancia en materia climática y forestal.

En cuanto a la variable *Participación* se seleccionaron los siguientes indicadores: diversidad de actores participantes, instancias de participación y alcance geográfico de la participación. En cuanto a *Eficiencia*, los indicadores elegidos fueron: ejecución de los fondos

1 En el año 2009 entró en vigor en Chile la Ley 20.285, Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. La misma reconoce el derecho de acceso a la información pública. Asimismo, se creó el Consejo de Transparencia, órgano autónomo estatal que vela por el cumplimiento de la ley. Dicha ley supuso un hito en el acceso a la información por parte de la ciudadanía. El acceso a la información pública se establece mediante Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) existentes en cada institución estatal. En este sentido, la Corporación Nacional Forestal, que implementa la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales, cuenta con su respectiva Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias. La ley aparece mencionada en diversas ocasiones como un elemento de relevancia del Sistema de Información de Salvaguardas de REDD+ de Chile.

Cuadro 1.- Avance hacia la gobernanza mediante la participación y eficiencia



Fuente: Elaboración propia

Cuadro 2.- Variables, indicadores y valores de referencia para Argentina y Chile

Variable	Indicador	Alto	Medio	Bajo
Participación	Diversidad de actores participantes			
	Instancias de participación			
	Alcance geográfico de la participación			
Eficiencia	Ejecución de los fondos obtenidos en FCPF y ONU-REDD			
	Avance en los componentes REDD+			
	Cumplimiento de los plazos propuestos en FCPF y ONU-REDD			
Valor de referencia de indicador		2	1	0
Total Argentina				
Total Chile				

Fuente: Elaboración Propia

obtenidos en la Alianza Participativa de Carbono Forestal y ONU-REDD, avance en la construcción de los elementos REDD+ y cumplimiento de los plazos propuestos en la Alianza Participativa de Carbono Forestal y ONU-REDD (Cuadro 2). El cumplimiento alto, medio o

bajo de los indicadores, arroja un valor que permite aproximar un resultado sobre el avance de cada uno de los países hacia la gobernanza, siendo los valores totales de 11 y 12 los más cercanos a la gobernanza y los de 0, 1 y 2 los menos cercanos.

Cuadro 3.- Nivel de avance en relación a los valores obtenidos

Nivel de avance hacia la gobernanza							
Gobierno	0-1-2	3-4	5-6	7-8	9-10	11-12	Gobernanza

Fuente: Elaboración Propia

La selección de Argentina y Chile se basó en que ambos países son actores sudamericanos con un relevante remanente de bosque y de dióxido de carbono (CO₂) almacenado en los mismos. Por ello, ambos actores identificaron los espacios boscosos como ámbito de relevancia de cara al cumplimiento de los compromisos asumidos en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (MMA, 2017) (MAYDS, 2017a). Asimismo, tanto Argentina como Chile se encuentran participando en la Alianza Participativa de Carbono Forestal y ONU-REDD y presentaron en años recientes estrategias de bosques y cambio climático que buscan materializar políticas y medidas de mitigación en el sector forestal.

El año inicial del recorte temporal está dado por 2008, momento en que tanto Argentina como Chile se acercaron a la Alianza Participativa de Carbono Forestal, dando inicio a la fase de preparación y diseño de REDD+. En tanto que 2019, último año con disponibilidad suficiente de información, supone el límite del recorte temporal. Se considera que un período de 11 años resulta suficiente para realizar el análisis comparativo propuesto.

Se esgrime como hipótesis principal que tanto la participación como la eficiencia —variables fundamentales en la gobernanza— se comportaron de manera disímil en la fase de preparación de REDD+ de Argentina y Chile. Por su parte, como hipótesis derivada se plantea que mientras Chile logró moverse desde un esquema de gobierno a uno de gobernanza en participación y eficiencia; Argentina lo consiguió principalmente en materia de participación. La nación trasandina encontró dificultades en los aspectos vinculados a la utilización de los recursos y al cumplimiento de los plazos propuestos que repercutieron sobre la eficiencia de la fase de preparación del mecanismo REDD+. Estas dificultades estuvieron ausentes en el proceso de preparación de REDD+ de Chile, el cual fue más eficiente en el uso de los recursos y en el cumplimiento de los cronogramas.

El siguiente trabajo se articula mediante un primer apartado que aborda el caso argentino, centrándose en la situación de los bosques, la dimensión de participación y la dimensión de eficiencia. Este proceso y apartados son repetidos con el caso chileno. Posteriormente, se da cuenta de los

resultados obtenidos y del avance de ambos actores en términos de gobernanza, para luego realizar las conclusiones pertinentes.

2. ARGENTINA

2.1 Situación y relevancia de los bosques en materia climática

Se podría decir que Argentina es un país que ha seguido un recorrido de constante pérdida de bosques nativos. Las estimaciones del Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos calculan una superficie aproximada de 100 millones de hectáreas para 1915, reducida a 30 millones 100 años después. En la actualidad, los bosques ocupan aproximadamente un 10% de la superficie forestal Argentina, 1/3 de lo que llegaron a ocupar hace 100 años (SAYDS, 2005). Las últimas dos décadas fueron realmente preocupantes en este aspecto, destacándose el año 2010, momento en que se perdieron más de 350.000 hectáreas de bosque nativo (MAYDS, 2017a).

Por lo mencionado, no resulta sorprendente que las emisiones provenientes del sector bosques supongan el 15,6% del total del país (MAYDS, 2017b). Este número permite vislumbrar la relevancia del sector en el cumplimiento de los objetivos de reducción de Argentina en el Acuerdo de París. Es precisamente en este marco, el del Acuerdo de París y el de la futura implementación de acciones REDD+, donde la elaboración de estrategias o

planes de acción, políticas y medidas nacionales, y la realización de actividades de fomento de la capacidad encuentran sentido.

En el marco de los compromisos asumidos en materia de mitigación de emisiones, Argentina presentó su Contribución Determinada Nacionalmente (NDC, por sus siglas en inglés), revisada ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático en 2016. La misma posee un objetivo de reducción que busca no exceder la emisión de 483.000 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (de aquí en adelante MtCO₂eq) para el año 2030. Asimismo, el país estableció como medida condicionada al acceso a financiamiento y tecnología, un límite de 369 MtCO₂eq adicionales para 2030 (MAYDS, 2017b). Como parte de estos compromisos se espera que las reducciones a realizarse en el sector bosques contribuyan con 27 MtCO₂eq incondicionales y con 81 MtCO₂eq condicionales para 2030 (MAYDS, 2017a).

2.2 La Participación en el caso argentino

Como se mencionó en la introducción, este primer apartado tiene por

objetivo analizar la participación en la etapa de preparación del mecanismo REDD+ en Argentina. Para ello se abordan los aspectos vinculados a la diversidad de actores participantes, las instancias de participación desarrolladas y el alcance geográfico de la participación.

Las primeras reuniones con los distintos actores relevantes en el esquema REDD+ comenzaron a desarrollarse en el año 2009. En abril de dicho año tuvo lugar, en Buenos Aires, el lanzamiento oficial del proceso de elaboración de la estrategia REDD+. En dicho lanzamiento participaron más de 100 representantes de diversos sectores de la sociedad civil. Adicionalmente, ese año se realizaron reuniones con expertos y con organizaciones representantes de las comunidades nativas. Como elemento destacable de la reunión con los referentes de las comunidades nativas se puede mencionar la presentación por parte de ONPIA (Organización de Pueblos y Naciones Indígenas de Argentina) de una propuesta para informar a las comunidades indígenas sobre REDD+.

Mediante estas primeras reuniones se buscó generar un mapeo de actores relevantes e interesados en el mecanismo. Hasta junio de 2010, momento en que se presentó un primer borrador de la propuesta de preparación a la Alianza Participativa de Carbono Forestal, se enumeran 9 reuniones, solo una fuera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (FCPF, 2010).

Si bien con un carácter mayormente informal e informativo y con una base geográfica limitada, esta primera serie de reuniones arrojaron como una de sus principales conclusiones la necesidad de que la participación de todos los actores relevantes en REDD+ sea un proceso continuo e inclusivo.

Con tal motivo, en 2010 se desarrollaron 2 talleres en Salta. El primero de ellos contó con la participación de ONGs, del sector académico y de representantes gubernamentales. En los talleres se abordó la posibilidad de incluir a la provincia de Salta en la estrategia REDD+ argentina (FCPF, 2014a).

Es necesario resaltar que la dinámica de participación de los actores no escapó a los vaivenes en el interés argentino por las cuestiones climáticas y forestales. En tal sentido, desde fines de 2010 hasta la segunda mitad de 2012 no se realizaron nuevas reuniones de consulta con los distintos actores de la sociedad civil.

La principal iniciativa en materia de participación en este período provino de ONGs y de gobiernos provinciales. A fines de 2011, ONGs y la Secretaría de Recursos Naturales de la provincia de Chaco realizaron un taller donde se abordó la posibilidad que ofrecía REDD+ para el Gran Chaco Americano. Se dieron cita actores de Argentina, Paraguay y Bolivia. Entre los mismos se pueden mencionar, productores, comunidades nativas, sector académico y científicos. Como uno de los principales resultados del taller se destacó

la necesidad de respetar a las comunidades indígenas y campesinas (FARN, 2011) (FARN, Avina, Fundación Moisés Bertolini, 2011).

A finales de 2012 se retomaron las reuniones y consultas oficiales. En esta nueva serie de reuniones se buscó ampliar la base geográfica. Se comenzó a realizar un plan de consultas sobre riesgos y salvaguardas ambientales y sociales, buscando conectar con los actores regionales y locales. El proceso de “Diálogos Regionales” supuso una de las principales instancias desarrollada por Argentina en materia de participación de actores en el diseño de la estrategia REDD+. Como parte del mismo se desarrollaron durante el año 2012 seis talleres, uno por cada ecorregión forestal. En estos participaron representantes de comunidades locales, comunidades nativas, sector académico y ONGs.

En 2015 y 2016, el cambio de gobierno y reestructuraciones que serán abordadas posteriormente, trajeron aparejadas una disminución en la realización de reuniones y, por consiguiente, una reducción de la participación de los actores en el proceso de consulta y formulación de la estrategia.

Superados estos vaivenes y renovado el interés del gobierno por avanzar en el mecanismo REDD+, se retomaron los diálogos regionales y se adicionaron nuevas instancias de participación.

Durante el año 2017 y 2018 se desarrollaron nuevos diálogos regionales, uno por cada región forestal argentina.

Para robustecer este esquema se establecieron alianzas con ONGs, instituciones de investigación y agencias gubernamentales locales que colaboraron en la realización de las reuniones. Estos actores aliados, entre los que se encuentra el Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico (CIEFAP) y la Fundación Pro Yungas, constituyen los denominados “socios locales” (FCPE, 2018a) (ONU-REDD, 2019a). 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. Hasta el momento se desarrollaron cinco reuniones con socios locales (ONU-REDD, 2019a).

Para robustecer el esquema de participación, se realizó un acuerdo con la Fundación Cambio Democrático. El mismo tuvo por objetivo que la ONG apoye al gobierno argentino en el diseño de las dinámicas de participación y en el proceso de sistematización de los resultados. Los informes emanados de este proceso incluyen recomendaciones en términos de participación para los tomadores de decisiones (Fundación Cambio Democrático, 2017).

Del informe realizado por la fundación sobre los diálogos desarrollados en 2017, se desprende que participaron de la primera ronda de encuentros regionales 232 hombres y 88 mujeres. Como hecho destacable se puede mencionar 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 importancia de incrementar la participación del sector de pequeños productores, el cual fue sumamente escaso, exceptuando el caso de Santiago del Estero (Fundación Cambio Democrático, 2018).

Respecto de la necesidad de mayor equilibrio entre hombres y mujeres, en 2019 se desarrolló un taller para robustecer los aspectos vinculados al enfoque de género. Adicionalmente, se pretende incorporar un capítulo específico sobre género en la actualización del Plan de Acción Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (MAYDS, 2019a).

En adición a los diálogos regionales y a los encuentros con socios locales, se utilizaron instancias de participación con un carácter más reducido. Al respecto se pueden mencionar los Grupos de Trabajos Técnicos (GT) y las Mesas Ampliadas del Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC). La primera de ellas permite participar a actores técnicos relevantes de gobierno y de la sociedad civil. En 2017 se desarrollaron tres reuniones con un total de 65 participantes. Por su parte, las mesas ampliadas facilitan la inclusión de actores de la sociedad civil

en las discusiones del gabinete. En 2017 se realizaron dos mesas ampliadas de las que participaron alrededor de 90 actores gubernamentales y no gubernamentales.

Como última instancia destacable, se pueden mencionar dos encuestas *online*. Las mismas tuvieron por objetivo someter a revisión el Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático (FCPE, 2018a).

Por las distintas instancias de participación se dieron cita más de 1.100 personas (Gobierno de Argentina, 2020). Dicho proceso permitió robustecer la construcción del Sistema de Información de Salvaguardas y el Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático. La participación y consulta con los distintos actores posibilitó identificar los riesgos y beneficios de las medidas REDD+ en las distintas regiones del país, identificar los principales proveedores de información para el Sistema de Información de Salvaguardas, y relevar las estructuras institucionales y los marcos regulatorios que permitan respaldar las salvaguardas de REDD+.

Asimismo, la creación del Grupo de Trabajo de Pueblos Originarios y la participación de los mismos en los encuentros permitió avanzar en la construcción de un manual de lineamientos para la Consulta Previa Libre e Informada (CPLI) y realzar el rol de las comunidades en el Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático (MAYDS, 2019).

2.3 *La Eficiencia en el caso argentino*

Como se mencionó previamente, la eficiencia es un concepto de relevancia dentro de la Teoría de la Gobernanza. Por ello, en el presente apartado se busca analizar la eficiencia en la etapa de preparación del mecanismo REDD+ en Argentina. Para ello se abordan los aspectos vinculados al cumplimiento de los plazos propuestos para el desarrollo de actividades en la Alianza Participativa de Carbono Forestal y ONU-REDD, la ejecución de los fondos obtenidos en el marco de la Alianza Participativa de Carbono Forestal y ONU-REDD, y el avance en la construcción de los elementos REDD+.

A nivel general, se podría decir que el vínculo de Argentina con ONU-REDD y la Alianza Participativa de Carbono Forestal permitió al país acceder a recursos económicos y técnicos para lidiar con los desafíos que supone la fase de preparación de REDD+. Como parte del trabajo del país con estos actores, se plantearon distintos cronogramas, los cuales sufrieron dilaciones por motivos diversos.

En el marco de la Alianza Participativa de Carbono Forestal, el año 2009 Argentina presentó un plan con las ideas iniciales en materia REDD+ (R-PIN, por sus siglas en inglés). Esto permitió al país acceder a una donación de 200.000 dólares para la realización de una Plantilla de Propuesta para el Proceso de Preparación en REDD+ (R-PP, por sus siglas en inglés). Esta supone

una evolución del plan de ideas iniciales y propone pasos y requisitos que se deben completar para implementar REDD+.

Argentina comenzó un proceso de avance rápido de la Plantilla de Propuesta para el proceso de Preparación en REDD+. Para 2010 el país ya contaba con borradores del mismo. No obstante, a fines de ese año el avance en el proceso de preparación se detuvo. Se produjeron cambios y reestructuraciones en el gobierno y en el punto focal REDD+ que paralizaron los avances en la construcción de la estrategia (FCPF, 2014a).

Los años 2014 y 2015 son relevantes en la reactivación de la preparación Argentina en materia de REDD+, fundamentalmente en el acceso a fondos en la Alianza Participativa de Carbono Forestal y ONU-REDD. En 2014, cuatro años después del primer borrador, Argentina entregó su Plantilla de Propuesta para el Proceso de Preparación en REDD+ final a la Alianza Participativa de Carbono Forestal. El país se comprometió a avanzar con el diseño de los elementos con un cronograma de actividades con fecha final para 2016 (FCPF, 2014a). Argentina solicitó para la concreción de la propuesta una donación mayor a 3.500.000 dólares al Banco Mundial. A principios de 2015, el Banco Mundial dio su aprobación al proyecto por el monto solicitado.

Por su parte, en el marco del Programa ONU-REDD, el país accedió en 2014 a financiamiento para el desarrollo del Programa Nacional ONU-REDD por un

monto similar al solicitado al Banco Mundial, en este caso aportado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). En ONU-REDD la propuesta Argentina tenía una duración de 30 meses, con fecha de cierre programado para diciembre de 2017.

Dado el acceso del país a fondos en el marco de ONU-REDD y la Alianza Participativa de Carbono Forestal, y con el objetivo de evitar duplicidades y maximizar recursos, comenzó un acercamiento entre los puntos focales del gobierno argentino y ambos programas. Esto tuvo como objetivo construir una agenda de trabajo conjunta que robusteciera los esfuerzos argentinos en materia de reducción de emisiones de GEI del sector bosques.

Más allá de conseguir el acceso a fondos y del robustecimiento de la agenda conjunta, el avance argentino en materia de bosques y cambio climático sufrió considerables dilaciones en los años siguientes. Un ejemplo de ello es el acuerdo de donación en el marco de la Alianza Participativa de Carbono Forestal. Si bien en enero de 2015 el Banco Mundial dio su aprobación, hubo que esperar casi dos años para que el gobierno argentino finalizara el trámite (Mai, 2016).

El período 2015-2016 estuvo signado por el cambio de gobierno. Esto llevó a la redefinición de estructuras y de esquemas gubernamentales. El

ascenso de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable a Ministerio y la creación del Gabinete Nacional de Cambio Climático imprimieron cambios y demoraron la construcción de la estrategia REDD+. En este período, Argentina manifestó estar atravesando un “clima de gran incertidumbre, cambios de autoridades, redefinición de objetivos, nuevos organigramas y variaciones en los procesos administrativos y de gestión” (ONU-REDD, 2015:5).

Los vaivenes y complicaciones llevaron a solicitar una prórroga en el cronograma de actividades propuesto en ONU-REDD. La extensión fue de un año, pasando la fecha de cierre del mismo de diciembre de 2017 a diciembre de 2018. No obstante, esta extensión no fue suficiente.

El Decreto N°632 del año 2018 (que dificultó la contratación de nuevo personal), las restricciones fiscales y la degradación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable a Secretaría, supusieron nuevos escollos en la preparación de REDD+ del país. En vistas de la imposibilidad de cumplir con los plazos acordados en la primera prórroga, Argentina solicitó una segunda extensión a ONU-REDD. Los inconvenientes mencionados quedaron de manifiesto en la evaluación técnica desarrollada por el equipo de asesores regionales de ONU-REDD en coordinación con la unidad del proyecto a nivel nacional. Como resultado de esto, se fijó la fecha de finalización para diciembre de 2019 (ONU-REDD, 2018). Esta segunda extensión permitió al país

avanzar en la construcción de elementos tales como el Nivel de Referencia de Emisiones Forestales y el Primer Resumen de Información de Salvaguardas, los cuales fueron entregados ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático a finales del año 2019.

Existe disparidad entre lo ocurrido en ONU-REDD y la Alianza Participativa de Carbono Forestal. En el primero de ellos, a pesar de las dos extensiones solicitadas, Argentina comenzó a disponer y utilizar los fondos a los pocos meses de su otorgamiento. Para el año 2019 el país había utilizado más del 75% de los aproximadamente 3.800.000 dólares a los que accedió. Este hecho le permitió consolidar avances en términos de la construcción de los elementos REDD+ (ONU-REDD, 2019a).

En el caso de la Alianza Participativa de Carbono Forestal, como se mencionó previamente, la demora en la recepción de los fondos fue considerable. Para mediados de 2017, Argentina no había comenzado aún a recibir los fondos donados por el Banco Mundial (FCPE, 2017). Fruto de esto, para mediados de 2018 tan solo un 9% (aproximadamente 350.000 dólares) del total de los fondos solicitados habían sido desembolsados. 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 completamente implementadas con

los cronogramas de trabajo propuestos. En tal sentido, se consideró necesaria una reestructuración y extensión de la fecha de cierre del proyecto de la Alianza Participativa de Carbono Forestal (Banco Mundial, 2018).

Como se observó, los aspectos vinculados a plazos y ejecución de los fondos solicitados no resultaron ámbitos de fácil tránsito para el país. No obstante, Argentina pudo, a un ritmo lento y en un proceso de preparación accidentado, avanzar con la construcción de los elementos REDD+.

En cuanto a la construcción de la estrategia nacional, a principios de 2019, Argentina presentó oficialmente su Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático (PANBYCC) a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. El Plan delinea ejes estructurales y operativos. Los primeros buscan robustecer aspectos tales como la gobernanza, la participación de las comunidades locales, las capacidades de gestión, etc. Por su parte, los ejes operativos persiguen objetivos concretos en materia de reducción de emisiones de GEI de los bosques. Adicionalmente, el país se propuso avanzar en una segunda versión del plan para robustecer, entre otros elementos, el enfoque de género.

Ligado a este elemento se encuentra el Sistema de Información de Salvaguardas. En lo concerniente al mismo, el país desarrolló importantes avances durante el año 2019, momento donde fue presentado el primer Resumen

de Información de Salvaguardas² a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (ONU-REDD, 2020). En dicho resumen, Argentina da cuenta de las acciones orientadas a dar cumplimiento y respetar las salvaguardas sociales y ambientales de REDD+. A futuro, el país se plantea continuar con el robustecimiento de su Sistema de Información de Salvaguardas mejorando, entre otros aspectos, la calidad y la frecuencia de la información obtenida y reportada; las capacidades nacionales y provinciales para implementar las salvaguardas, y la estabilidad de los recursos para sostener el Sistema de Información de Salvaguardas a largo plazo (MAYDS, 2019a).

En lo que respecta a los dos elementos de carácter eminentemente técnico que requiere REDD+, es necesario destacar que en 2019 el país finalizó el Nivel de Referencia Forestal y lo presentó a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. El Nivel de Referencia Forestal se desarrolló a escala subnacional e incluye 4 de las 7 regiones forestales del país: Parque Chaqueño, Selva Tucumano Boliviana, Selva Misionera y Espinal. En estas ecorregiones se concentran los mayores niveles de deforestación y emisiones de GEI provenientes de los

bosques. Adicionalmente, las regiones forestales seleccionadas suponen en su conjunto el 90% de la superficie de bosques nativos del país (MAYDS, 2019b). Argentina se trazó a futuro el objetivo de avanzar hacia un monitoreo que incluya a todas las regiones forestales del país y que brinde información no solo de deforestación, sino también de degradación forestal (MAYDS, 2019a).

Finalmente, el Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques de Argentina posee 3 componentes: monitoreo satelital de bosques nativos, sistema de alerta temprana e inventario nacional de bosques nativos. Si bien los dos primeros elementos se encuentran operativos, el Segundo Inventario Nacional de Bosques Nativos se encuentra aún en construcción (FCPE, 2019). El país está adecuando su Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques a las orientaciones metodológicas de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (ONU-REDD, 2019a) (FCPE, 2019).

Si bien los distintos elementos de REDD+ tienen margen de mejora y se encuentran siendo fortalecidos de cara a la implementación y al pago por resultado de REDD+, lo cierto es que Argentina avanzó considerablemente en los 4 elementos o pilares básicos del mecanismo REDD+ en los últimos años. De hecho, el país se encuentra finalizando su propuesta para solicitar al Fondo Verde para el Clima pagos por los resultados logrados en materia de reducción de emisiones forestales.

2 Los sumarios o Resúmenes de Información de Salvaguardas son reportes que reflejan el abordaje y respeto por las salvaguardas de los países. Los mismos deben elaborarse periódicamente cuando se da inicio a la implementación de REDD+, como mínimo una vez cada 4 años.

3. CHILE

3.1 Situación y relevancia de los bosques en materia climática

El territorio de Chile posee, al igual que Argentina, una considerable superficie de cobertura forestal. El 23% de superficie del país se encuentra dentro de la categoría de tierras forestales³. Por su parte, los bosques nativos ocupan una superficie de 14.316.822 hectáreas, número que representa el 18,9% de la superficie total del país (Minagri, 2016). La situación en la que se encuentran los bosques de Chile es considerablemente diferente a la de los argentinos. El país incrementó en un 16,2% su superficie forestal entre los años 1990 y 2015 (FAO, 2016).

La segunda versión del inventario de emisiones de GEI de Chile sitúa al sector de cambio en el uso de los suelos como responsable de aproximadamente el 21,4% del total de las emisiones del país, solo superado por el sector energético. No obstante, los bosques del país poseen un balance de carbono positivo, absorbiendo mayor cantidad de GEI que las emitidas. Por ello, Chile lo identifica como el sector con mayor potencial para el desarrollo de acciones de mitigación (MMA, 2017).

Para el sector bosques, Chile estableció metas específicas, complementarias

a las metas globales de reducción de su NDC⁴. Las mismas comprenden: actividades de manejo sustentable y recuperación de 200.000 hectáreas de bosque nativo para 2030, lo que representa capturas de GEI en alrededor de 0,9 a 1,2 MtCO₂eq anuales; forestación de 200.000 hectáreas, con un mínimo de 70.000 hectáreas de bosque nativo, representando capturas entre 3,0 a 3,4 MtCO₂eq anuales, y reducción de emisiones por degradación y deforestación de bosque nativo en un 25% para 2030, en base al promedio de emisiones del período 2001–2013 (Gobierno de Chile, 2020).

3.2 La Participación en el caso chileno

Al igual que en el caso Argentino, Chile inicio tempranamente un proceso de reuniones informativas y de difusión de las problemáticas vinculadas a los bosques y al cambio climático. En tal sentido, el memorándum N° 4152 del año 2012 solicitó la nominación de profesionales de todas las regiones del país para constituir el Grupo de

3 Las tierras forestales incluyen la superficie de bosque nativo y la de plantaciones forestales.

4 En su Contribución Nacionalmente Determinada del año 2020, Chile se comprometió a no superar las 1.100 MtCO₂eq, entre el 2020 y 2030; a alcanzar un máximo pico de GEI al 2025, y a un nivel de emisiones de GEI de 95 MtCO₂eq al 2030. Asimismo, el país se trazó una reducción mínima de 25% de las emisiones totales de carbono negro al 2030 respecto de 2016.

Bosques y Cambio Climático, dependiente de la Corporación Nacional Forestal (CONAF). Este nació con motivo de dar soporte a REDD+ y llevar adelante el proceso de difusión, consulta y participación con los actores (FCPE, 2013).

En el año 2013, en la región de La Araucanía se desarrolló el primer taller piloto de lo que sería el proceso de participación en el diseño y validación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales. El mismo buscó aplicar un enfoque multiactor, multisector y multinivel.

Para su proceso de participación, Chile diseñó un Plan para la Implementación de las Salvaguardas Sociales y Ambientales, de Consulta Pública e Indígena y de Autoevaluación. El mismo se articuló en base a cuatro fases. La primera se vinculó al análisis de las directrices nacionales e internacionales sobre salvaguardas sociales y ambientales. La segunda se ligó al desarrollo del proceso de consulta y autoevaluación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales. La tercera estuvo relacionada con el desarrollo del proceso de consulta pública e indígena, y autoevaluación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales. Finalmente, como parte de la cuarta fase, se avanzó en el desarrollo de los documentos que conforman propiamente la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (CONAF, 2016).

La fase del proceso de consulta y autoevaluación se desarrolló principalmente durante los años 2015 y 2016. La misma consistió en talleres en cada una de las regiones de Chile (15), más un taller nacional. Para los talleres se consideró particularmente la participación de comunidades locales, pueblos indígenas, mujeres y grupos vulnerables. Entre otros, participaron pequeños, medianos y grandes productores, organizaciones sociales, asociaciones y agrupaciones de la sociedad civil, universidades y centros de estudios, empresas, ONGs, agencias de gobierno y gobiernos locales. Este proceso de participación buscó ser respetuoso del enfoque de género e incorporar a las comunidades nativas (Minagri, 2016).

Los talleres regionales, por su amplia extensión geográfica, contaron con un considerable flujo de participantes. Para los mismos se estableció un porcentaje mínimo requerido de mujeres del 30%. Entre los números más relevantes se podría mencionar la participación de 1.266 personas, de las cuales un 37% fueron mujeres y un 9% población indígena.

Los talleres permitieron extraer y sistematizar resultados vinculados a las principales problemáticas que afectan a los bosques, las propuestas para abordar estos problemas, los riesgos e impactos que estas propuestas podían generar para las poblaciones y ecosistemas, y las medidas de solución para minimizar estos riesgos y potenciar los beneficios.

Posteriormente se desarrolló un taller nacional que contó con más de 100 participantes provenientes de distintos sectores y permitió presentar resultados y proponer mejoras a los planteamientos iniciales.

Los talleres regionales y el taller nacional culminaron con un borrador, que fue presentado a mediados de 2016. Esto dio paso a la tercera fase del Plan para la Implementación de las Salvaguardas Sociales y Ambientales, de Consulta Pública e Indígena y de Autoevaluación. Como parte de la misma, los borradores de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales fueron sometidos a un proceso de consulta ciudadana, diálogo indígena y autoevaluación por los actores participantes en la etapa previa. Para ello se desarrollaron cuatro instancias: dos talleres subnacionales, una consulta *online*, un proceso de diálogo con las comunidades y una consulta a expertos. La consulta se realizó de forma virtual y contó con más de 500 participantes, en tanto que el proceso de diálogo indígena contó con más de 1.800 participantes de más de 950 comunidades nativas. En total, en las cuatro instancias participaron 2.438 personas (Minagri, 2016).

El proceso de participación permitió, entre otros aspectos, identificar a los impulsores de la deforestación y degradación; definir las barreras y los retos para la implementación de actividades REDD+; indagar sobre las posibles acciones y medidas tendientes a evitar la deforestación o degradación

forestal; identificar riesgos y beneficios potenciales de la implementación de las medidas, y validar las acciones y medidas incluidas en la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (Minagri, 2016) (CONAF, 2016).

3.3 *La Eficiencia en el caso chileno*

En los últimos meses de 2013 Chile envió su Plantilla de Propuesta para el Proceso de Preparación en REDD+ a la Alianza Participativa de Carbono Forestal. Este hecho permitió al país, al igual que en el caso Argentino, proceder a la firma de la donación de fondos por parte del Banco Mundial para desarrollar la fase de preparación de REDD+. El documento poseía un cronograma de actividades con fecha final para 2015 (FCPF, 2013). En 2014 se firmó el acuerdo de donación por un monto máximo de 3.800.000 dólares.

No obstante, para agosto de 2014, debido a dilaciones en los arreglos administrativos internos relativos al proceso de donación, Chile manifestó demoras en el cronograma planteado en la Alianza Participativa de Carbono Forestal (FCPF, 2014b). Si bien existe similitud en lo ocurrido con el caso Argentino, la demora chilena fue menor. De hecho, para mayo de 2017 Chile reportó una utilización de los fondos iniciales de aproximadamente el 75% (FCPF, 2017). Este hecho contrasta con el caso argentino, que para mediados de 2018 presentó desembolsos por un porcentaje menor al 10%.

De hecho, en el caso chileno, la rápida utilización de los recursos generó una brecha entre los fondos necesarios para el desarrollo de las actividades de preparación propuestas en la Alianza Participativa de Carbono Forestal y los montos disponibles. Esto llevó a Chile a solicitar fondos adicionales. La Alianza Participativa de Carbono Forestal dio su aprobación y en 2017 se firmó el acuerdo por un monto total extra de hasta 5.000.000 de dólares.

Por su parte, en lo que respecta a ONU-REDD, el país accedió en 2017 a 4.000.000 de dólares para el desarrollo del Programa Nacional REDD+ (FCPF, 2018b). El cronograma de actividades propuesto fue de 3 años, con fecha de cierre para diciembre de 2020. Para diciembre de 2018, un año después del comienzo del programa y a dos del cierre del mismo, Chile ya había utilizado más del 20% de los fondos obtenidos en ONU-REDD.

Respecto de los vaivenes en materia política, en 2018 tuvo lugar un cambio de gobierno en Chile que culminó con la llegada de Sebastián Piñera al poder. Si bien este suceso fue marcado en el reporte anual correspondiente al año 2018 como un desafío para la estrategia REDD+ del país, no parece haber ocasionado mayores dilaciones en el proceso de preparación (FCPF, 2018b).

Como se observa, más allá de pequeños sobresaltos, Chile no encontró inconvenientes en lo concerniente a la utilización de los fondos solicitados y al cumplimiento de los plazos y cronogramas acordados con ONU-REDD y

la Alianza Participativa de Carbono Forestal.

Respecto del avance en término de los elementos REDD+, como se mencionó previamente, el país presentó en 2016 su Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales, luego de un proceso participativo y de validación. La misma se encuentra ya en las primeras fases de implementación y fue planificada, consistentemente con el mecanismo REDD+, por fases. La Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales incorpora metas generales y específicas, incluye medidas y políticas con perspectiva de género e involucra cuestiones vinculadas a la tenencia de la tierra (Minagri, 2016).

Por su parte, en lo respectivo al Sistema de Información de Salvaguardas, el país se convirtió en uno de los primeros Estados del mundo en presentar en el año 2018 su Primer Resumen de Información sobre Salvaguardas. El mismo incorpora: los arreglos institucionales para el abordaje de las salvaguardas; el detalle de cómo las mismas fueron abordadas en la fase de planificación y validación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales; los sistemas y procesos para abordar, respetar y cumplir las salvaguardas durante la fase de implementación, y el resumen de experiencias y lecciones para robustecer las salvaguardas a futuro (González, 2018). Más allá de estos avances, actualmente Chile continúa avanzando y ajustando el diseño, la operatividad y

la definición de roles y funciones de su Sistema de Información de Salvaguardas (UCCSA, 2019) (FCPF, 2019b).

En lo respectivo a los elementos técnicos, Chile presentó en 2016 su Nivel de Referencia Forestal a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. El mismo, al igual que en el caso argentino, es de carácter subnacional y no comprende la totalidad de las regiones administrativas. Actualmente cubre cinco de las quince regiones administrativas del país, representando el 22% de la superficie nacional y el 41% del bosque nativo. Como uno de los aspectos más destacables se encuentra el hecho de que el Nivel de Referencia Forestal del país cubre tanto deforestación como degradación forestal (ONU-REDD, 2019b). Hacia el futuro se espera poder avanzar hacia la inclusión de las regiones de Aysén y Magallanes (Gobierno de Chile, 2020).

Respecto de los elementos técnicos, al igual que en el caso argentino,

el Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques chileno no se encuentra totalmente finalizado. Actualmente se están realizando ajustes metodológicos e institucionales que le permitan robustecerlo, incrementar su alcance y compatibilizarlo con las actividades REDD+ (FCPF, 2019).

Si bien el objetivo del presente trabajo es analizar la fase de diseño o preparación, es necesario resaltar que los avances realizados por el país en lo respectivo al mecanismo REDD+ le permitieron a la Corporación Nacional Forestal solicitar pagos por los resultados obtenidos en materia de reducción de emisiones forestales al Fondo Verde para el Clima. El monto asciende a 63,6 millones de dólares⁵ y será destinado a continuar afianzando la implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales del país (“Fondo Verde para el Clima aprueba...”, 2019).

4. RESULTADOS

Como se mencionó previamente, la participación y la eficiencia suponen elementos centrales dentro de la Teoría de la Gobernanza y resultan de utilidad para visualizar los avances desde las formas clásicas de gobierno hacia un esquema de gobernanza. En este sentido, el manejo de las cuestiones ambientales, gestionada históricamente por una estructura burocrática

jerarquizada da paso a la participación de actores no tradicionales, tales como ONGs y comunidades nativas.

En este sentido, en lo que se refiere a la variable participación, se observa que los procesos de elaboración de estrategias o planes de acción, políticas

5 El monto corresponde a una reducción de emisión de 12,7 millones de tCO₂eq.

y medidas nacionales y la realización de actividades de fomento de la capacidad de Argentina y Chile, pudieron incorporar múltiples actores, construir instancias de participación y anclarse en una base geográfica amplia. En los procesos de diálogo de ambos países se vislumbra la participación de actores provenientes de comunidades nativas, ONGS, sector agropecuario, académicos y gobierno, entre otros.

La instauración de los diálogos regionales y las alianzas con socios locales, en el caso argentino, suponen instancias de participación que robustecen los espacios de intercambio con los actores relevantes con un considerable alcance geográfico. No obstante, a diferencia del caso chileno, la realización de diálogos por eco-región forestal y no por provincia, dificulta a Argentina tener una cobertura más profunda en términos de participación. Este hecho se traduce en un menor número de personas en el proceso de formulación del Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático de Argentina (1.100 participantes) que en la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales de Chile.

En Chile se llevaron adelante discusiones para la preparación y la validación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales en todas las regiones. Por las distintas instancias se dieron cita más de 2.000 participantes. Adicionalmente, el país pudo involucrar a las

comunidades indígenas, disponiendo de un Plan para la Implementación de las Salvaguardas Sociales y Ambientales de Consulta Pública e Indígena y Autoevaluación.

En tal sentido, como se observa en el Cuadro 4, los aspectos mencionados nos permiten vislumbrar que ambos actores lograron avanzar en lo que respecta a la variable participación de un esquema clásico de gobierno a uno de gobernanza. Al respecto, Chile muestra un valor alto en diversidad de actores, instancias de participación y alcance geográfico. Esta situación es compartida por Argentina, la cual solo se distingue por un valor medio en términos de alcance geográfico.

Por su parte, como se esbozó en la hipótesis, en lo que respecta a la variable eficiencia, el avance hacia la gobernanza fue dispar para ambos actores. Chile pudo avanzar con mayor celeridad en la utilización de los fondos de FCPF y ONU-REDD. En el primero de estos espacios, pese a las demoras iniciales, el país utilizó la totalidad de los fondos y pudo acceder a montos adicionales para el desarrollo de sus elementos REDD+. En tanto que en ONU-REDD, encontrándose aún dentro del cronograma propuesto inicialmente para diciembre de 2020, consiguió avanzar en la utilización de los fondos. Esto permitió a Chile consolidar el desarrollo de los elementos necesarios para la implementación de REDD+. El alto avance en términos de construcción de los elementos REDD+ viabiliza

a Chile a robustecer la implementación de las acciones y medidas climáticas forestales.

Argentina, por su parte, enfrentó mayores inconvenientes. Como se mostró en el apartado eficiencia, este actor sufrió numerosas dilaciones que retrasaron y paralizaron en diversas ocasiones el avance. Al respecto, se resaltan particularmente las dos prórrogas en el marco del programa ONU-REDD y la reconfiguración del cronograma de actividades en la Alianza Participativa de Carbono Forestal. Por su parte, la ejecución de los fondos sufrió retrasos en el caso Argentino, sobre todo en lo que respecta a los fondos obtenidos en la Alianza Participativa de Carbono Forestal. No obstante los retrasos, en los últimos años Argentina pudo consolidar avances de la mano de los recursos de ONU-REDD. Esto motorizó la construcción de los elementos REDD+, hecho que se visibiliza en las presentaciones del Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático, el Nivel de Referencia Forestal y el primer Resumen de Información de Salvaguardas ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático en el año 2019.

Por lo mencionado, Chile se coloca con altos avances en términos de ejecución de fondos solicitados, de cumplimiento de los plazos propuestos y de avance en los componentes REDD+. En tanto que Argentina, como se mencionó previamente, obtiene un bajo desempeño en el indicador relativo al cumplimiento de los plazos, valores

medios en utilización de los fondos solicitados y altos en el avance en los componentes REDD+.

En lo que respecta al avance hacia la gobernanza (Cuadro 5), la combinación de las variables participación y eficiencia permite observar progresos en ambos actores. No obstante, es Chile quien muestra una posición más consolidada, fundamentalmente por su mayor desempeño en términos de eficiencia.

Cuadro 4.- Resultados por país según variables, indicadores y valores de referencia

Variable	Indicador	Alto	Medio	Bajo
Participación	Diversidad de actores participantes	Argentina Chile		
	Instancias de participación	Argentina Chile		
	Alcance geográfico de la participación	Chile	Argentina	
Eficiencia	Ejecución de los fondos obtenidos en FCPF y ONU-REDD	Chile	Argentina	
	Avance en los componentes REDD+	Argentina Chile		
	Cumplimiento de los plazos propuestos en FCPF y ONU-REDD	Chile		Argentina
Valor de referencia de indicador		2	1	0
Total Argentina		8		
Total Chile		12		

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 5.- Nivel de avance de Argentina y Chile según valores obtenidos

Nivel de avance hacia la gobernanza							
Gobierno	0-1-2	3-4	5-6	7-8	9-10	11-12	Gobernanza
Argentina				X			
Chile						X	

Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES

Como se mencionó en la introducción, los ecosistemas forestales y su vinculación con el cambio climático implican múltiples desafíos para los actores estatales. Desde el enfoque de la gobernanza, el fortalecimiento de los aspectos vinculados a la participación y a la eficiencia, pueden reportar utilidad a la hora de diseñar e implementar acciones y medidas enmarcadas en políticas públicas con impacto social, económico y cultural.

Al respecto, se esgrimen como aspectos de relevancia la incorporación de diversidad de actores al debate, el robustecimiento de las instancias de participación y un enfoque geográfico que permita articular con actores ligados al territorio. Por su parte, la ejecución de los fondos obtenidos, el cumplimiento de los plazos propuestos y la construcción de los elementos requeridos para las políticas de reducción de emisiones, deben ser atendidos si se pretende lograr resultados que se adecuen a los diferentes actores participantes y que permitan maximizar los recursos obtenidos.

Del análisis realizado en el presente trabajo se desprende que ambos actores lograron avances en el proceso de preparación de REDD+ hacia un esquema de gobernanza. En el caso chileno, el robustecimiento de las variables participación y eficiencia fue equilibrado. No obstante, en el caso argentino se observó un avance dispar de ambas variables. Más allá de lo mencionado,

ambos actores tienen margen para seguir fortaleciendo la participación y eficiencia, incluso en los indicadores donde se observa un avance significativo. La construcción de los elementos o pilares de REDD+ es muestra de esto, y si bien ambos países consiguieron buenos resultados, existe la necesidad de un robustecimiento constante frente a la implementación de medidas climáticas y forestales.

Más allá de lo expuestos en el presente análisis, no se pretende aquí extrapolar los resultados hacia la globalidad de las acciones de estos dos actores en materia de bosques y cambio climático. Como propuestas futuras se podría enriquecer el análisis incorporando variables adicionales, tales como rendición de cuentas o extender el análisis a la etapa de implementación del mecanismo REDD+, la cual ya ha comenzado en ambos países. Asimismo, sería de utilidad añadir actores adicionales, tanto regionales como extraregionales, a la comparación propuesta.

Como se mencionó previamente, los desafíos en el ámbito climático y forestal son considerables. En tal sentido, ambos países deben seguir fortaleciendo sus políticas con vistas, no solo al diseño de sus estrategias de bosques y cambio climático, sino a la implementación de las medidas que permitan alcanzar los objetivos propuestos. De este fortalecimiento dependerá el avance futuro de ambos países hacia un esquema que se aleje de las formas

tradicionales de gobierno y ponga foco, a la luz de la gobernanza, en la redefinición de los antiguos patrones de comportamiento estatal.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2018). Grant Reporting and Monitoring (GRM) Report. Argentine Republic's Readiness Preparation - Readiness Fund for Forest Carbon Partnership Facility (FCPF). Disponible online en <https://www.forestcarbonpartnership.org/argentina>. Consultado: mayo de 2019.
- Corporación Nacional Forestal (2016). Plan para la Implementación de las Salvaguardas Sociales y Ambientales de Consulta Pública e Indígena y Autoevaluación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (ENCCRV) de Chile. Versión 1. Santiago de Chile. Disponible online en <http://www.conaf.cl/cms/editorweb/institucional/Plan-Salvaguardas-Sociales-ENCCRV.pdf>. Consultado: junio de 2019.
- FARN, Avina, Fundación Moisés Bertolini. (2011). Vulnerabilidad Climática y Mecanismo REDD en la Región del Gran Chaco Americano, Conclusiones. Resistencia, Chaco. Disponible en http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2011/11/conclusiones_taller_redd10112011_final.pdf. Consultado: mayo de 2019.
- Fondo Verde para el Clima aprueba financiamiento para Chile (2019). Disponible online en <https://www.conaf.cl/fondo-verde-para-el-clima-aprueba-financiamiento-para-chile/>. Consultado: junio de 2020.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (2016). El Estado de los Bosques del Mundo, los bosques y la agricultura: Desafíos y oportunidades con relación con el uso de la tierra. Roma. Disponible online en <http://www.fao.org/3/a-i5588s.pdf>. Consultado: mayo de 2019.
- Forest Carbon Partnership Facility (2010). Plantilla de Propuesta para la Preparación de Readiness (R-PP), Argentina. Disponible en <http://www.forestcarbonpartnership.org/country/argentina>. Consultado: mayo de 2019.
- FCPF (2019a). REDD + Annual Country Progress Reporting of Argentina. Disponible en <https://www.forestcarbonpartnership.org/country/argentina>. Consultado: junio de 2020.
- FCPF (2019b). REDD+ Readiness Fund: REDD+ Country Participant Annual Progress Report of Chile. Disponible en <https://forestcarbonpartnership.org/country/chile>. Consultado: junio de 2020.
- FCPF (2018a). Marco de Monitoreo y Evaluación de FCPF. Fondo de Preparación del FCPF, Reporte de Avance Anual de Participantes de Países REDD+, Argentina. Disponible en <https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/>

- documents/Argentina_FCPF-RF%202018%20Report%20Final%20Spanish.pdf. Consultado: mayo de 2019.
- FCPF (2018b). Marco de Monitoreo y Evaluación de FCPF. Fondo de Preparación del FCPF, Reporte de Avance Anual de Participantes de Países REDD+, Chile. Disponible en https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/Chile_FCPF-RF%202018%20Report%20Final%20.pdf. Consultado: mayo de 2019.
- FCPF (2017). REDD+ Annual Country Progress Reporting of Chile (with semi-annual update). Disponible en <https://www.forestcarbonpartnership.org/country/chile>. Consultado: junio de 2019.
- FCPF (2014a). Propuesta de preparación País: Argentina. Fecha de presentación o revisión: Enero de 2014. Versión 6. Disponible en <https://www.forestcarbonpartnership.org/country/chile>. Consultado: mayo de 2019.
- FCPF (2014b). REDD+ Annual Country Progress Reporting of Chile. Disponible en <https://www.forestcarbonpartnership.org/country/chile>. Consultado: junio de 2019.
- FCPF (2013). Propuesta de preparación de Chile. Versión 9. Disponible en <https://www.forestcarbonpartnership.org/country/chile>. Consultado: junio de 2019.
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2011). Especialistas debatieron sobre mecanismos REDD en el Gran Chaco Americano. Noviembre. Disponible en <https://farn.org.ar/archives/12469>. Consultado: mayo de 2019.
- Fundación Cambio Democrático (2017). Participación para la construcción de la estrategia nacional de cambio climático y bosques de Argentina. 1 de marzo. Disponible en <http://cambiodemocratico.org/2017/03/01/estrategia-nacional-de-cambio-climatico-y-bosques/>. Consultado: junio de 2019.
- 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. Disponible en <http://cambiodemocratico.org/wp-content/uploads/2018/04/Informe-Final-ONU-RED.pdf>. Consultado: junio de 2019.
- Gabay, M. (2012). Abriendo la caja de Pandora: gobernanza y participación pública en el manejo forestal en Centroamérica. X Congreso Nacional y III Congreso Internacional sobre Democracia. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 3 al 6 de septiembre.
- Gobierno de Chile (2020). Contribución Determinada a Nivel Nacional de Chile (NDC). Actualización 2020. Disponible en https://mma.gob.cl/wpcontent/uploads/2020/04/NDC_Chile_2020_espan%CC%83ol-1.pdf. Consultado: junio de 2020.
- Gobierno de Chile (2015). Contribución Nacional Tentativa de Chile (INDC) para el Acuerdo Climático de París 2015, Santiago de Chile. Disponible en <https://mma.gob.cl/wp-content/>

- uploads/2016/05/2015-INDC-web.pdf. Consultado: mayo de 2019.
- Gobierno de Argentina. (2020). Salvaguarda D - Participación plena y efectiva de todas las partes. Disponible online en <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambioclimatico/gabinetenacional/2016-2019/pnamcc/redd/salvaguarda-d>. Consultado: junio de 2020.
- González, S. (2018). Chile se convierte en el quinto país en el mundo en presentar su Resumen de Información de Salvaguardas. UN-REDD Programme Collaborative Online Workspace. Disponible en <https://www.unredd.net/announcements-and-news/2803-chile-se-convierte-en-el-quinto-pais-en-el-mundo-en-presentar-su-resumen-de-informacion-de-salvaguardas.html>. Consultado: junio de 2020.
- Mai, A. (2016). Acuerdo de Donación para el Fondo de Propuesta de Preparación del FCPF para la República Argentina TG O19086. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Disponible en <https://www.forestcarbonpartnership.org/country/argentina>. Consultado: mayo de 2019.
- Ministerio de Agricultura de Chile (2016). Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (ENC-CRV) de Chile. Período del reporte 2013-2017. Santiago, Chile. 122 pp. Disponible en <http://www.conaf.cl/nuestros-bosques/bosques-en-chile/cambio-climatico/encrcv/>. Consultado: mayo de 2019.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la República Argentina (2017a). Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático, Versión 1. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/sustentabilidad/planes-sectoriales/bosques>. Consultado mayo de 2019.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la República Argentina (2017b). Segundo Informe Bial de Actualización de la República Argentina a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Disponible en http://euroclimaplus.org/intranet/_documentos/repositorio/02%20Bial%20Convenci%C3%B3n%20ONU%20cambio%20clim%C3%A1tico_2017.pdf. Consultado: mayo de 2019.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la República Argentina (2019a). Primer Resumen de Información de Salvaguardas de REDD+ para la República Argentina para el período 2014-2019. Octubre de 2019. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/resumen-informacion-salvaguardas>. Consultado: junio de 2020.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la República Argentina (2019b). Nivel de Referencia de Emisiones Forestales de la República Argentina para pago por resultados de REDD+ bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Ministerio del Medio Ambiente (2017). Segundo Informe del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero

- de Chile serie 1990-2013. Santiago, Chile. Disponible en https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/12/2016_iin_cl.pdf. Consultado: mayo de 2019.
- Munévar, M.V. (2007). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? En Lozano, Ed. RAI-Revista *Análisis Internacional*, 2, 219-236. Disponible en <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24>. Consultado: mayo de 2019.
- Organización de las Naciones Unidas Programa de Reducción de Emisiones provenientes de la Deforestación y Degradación Forestal (2020). Safeguards Country Resources Hub. Disponible en <https://www.unredd.net/announcements-and-news/2592-safeguards-country-resource-hub.html>. Consultado: junio de 2020.
- Organización de las Naciones Unidas Programa de Reducción de Emisiones provenientes de la Deforestación y Degradación Forestal (2019a). Informe Anual para Programas Nacionales de ONU-REDD, Argentina, enero-diciembre 2018. Disponible en https://www.unredd.net/index.php?option=com_country&view=countries&id=41&Itemid=600. Consultado: mayo de 2019.
- Organización de las Naciones Unidas Programa de Reducción de Emisiones provenientes de la Deforestación y Degradación Forestal (2019b). Informe Anual para Programas Nacionales de ONU-REDD, Chile, enero-diciembre 2018. Disponible en <https://www.unredd.net>. Consultado: junio de 2019.
- Organización de las Naciones Unidas Programa de Reducción de Emisiones provenientes de la Deforestación y Degradación Forestal (2018). Evaluación técnica de la petición de prórroga del Programa Nacional ONU-REDD Argentina. Noviembre 2018. Disponible en <https://www.unredd.net>. Consultado: mayo de 2019.
- Organización de las Naciones Unidas Programa de Reducción de Emisiones provenientes de la Deforestación y Degradación Forestal (2015). Informe Anual Argentina, Enero a Diciembre de 2015. Draft Report Programas Nacionales. Disponible en <https://www.unredd.net>. Consultado: mayo de 2019.
- Peral Natera, A. (2005). La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública. *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Recuperado de http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path_%5B%5D=391&path%5B%5D=391. Consultado: mayo de 2019.
- Porrás, F. (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. *Secuencia* (69), 161-185. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/3191/319127424008.pdf>. Consultado mayo 2019.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2005). Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos: Informe Nacional. Disponible en <http://www.ambienteforestalnoa.org.ar/userfiles/nodo/informenacionalpinbn.pdf>. Consultado: mayo de 2019.
- Stroker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, 50(155), 17-28. Disponible

en <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>.

Consultado: mayo de 2019.

Unidad de Cambio Climático y Servicios Ambientales (2019). Avances del Diseño e Implementación del Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (ENCCRV) de Chile. Documento técnico, versión 1 (11 febrero, 2019). Disponible en https://redd.unfccc.int/files/sistema_de_informaci_n_de_salvaguardas_encrv_chile_.pdf. Consultado: junio de 2020.