

REDD+ en Argentina: captura de carbono y pueblos indígenas en el chaco salteño (2015-2022)¹

[NATALIA BOFFA]
Universidad Nacional del Sur, IHUMA, CEISO
natalia.boffa@uns.edu.ar

Resumen

Los movimientos sociales que alertan sobre la crisis climática progresivamente han logrado encender algunas alarmas en distintos ámbitos de la sociedad civil y en ciertas propuestas de las políticas públicas. En relación a este último aspecto, me he preguntado qué formas de participación logran los pueblos movilizados en las políticas públicas de mitigación de los efectos del cambio climático y qué tensiones aparecen respecto a las limitaciones del propio modelo de desarrollo. En 2022, en Argentina, como parte de estas políticas se aprobó el programa REDD+ (Reducción de Emisiones Derivadas de la Deforestación y la Degradación de los Bosques, conservación y gestión sostenible de los bosques y aumento de las reservas forestales de carbono), que forma parte de las políticas de mitigación del cambio climático promovidas por la FAO (Food and Agriculture Organization, ONU) en los países “en vías de desarrollo”. Su antecedente directo fue el Proyecto Bosques Nativos y Comunidad (PBNyC), desarrollado entre 2015 y 2021. En el presente trabajo, me propuse analizar su construcción desde las esferas políticas globales, nacionales y regionales, focalizando la atención en su implementación al interior de la zona de la banda norte del río Bermejo (Departamentos de San Martín y Rivadavia, Salta). Durante la investigación se intentó reflexionar sobre cómo las adjetivaciones de “desarrollo” como sostenible, verde o ecológico encubren la persistencia de la reproducción de un modelo vertical, pensado para su propia perpetuidad y no tanto por, o incluso en tensión con, las demandas de los pueblos afectados por estos proyectos en cada territorio. El estudio se desarrolló en base a trabajos etnográficos de varios años en la región y al análisis de documentos oficiales, de forma dialógica y reflexiva.

Palabras clave: REDD+, ONG, pueblos indígenas, bosques.



¹ Artículo recibido: 29 de abril de 2023. Aceptado: 25 de agosto de 2023.

REDD+ in Argentina: carbon capture and Indigenous peoples in the chaco salteño (2015-2022)

Abstract

The social movements that are warning about the climate crisis have gradually managed to set off some alarm bells in different spheres of civil society and in certain public policy proposals. In relation to this last aspect, I have asked myself what forms of participation mobilised peoples are achieving in public policies to mitigate the effects of climate change and what tensions arise with respect to the limitations of the development model itself. In 2022, in Argentina, as part of these policies, the REDD+ programme (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, conservation and sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks) was approved, which is part of the climate change mitigation policies promoted by the FAO (Food and Agriculture Organization, UN) in “developing” countries. Its direct antecedent was the Native Forests and Community Project (PBNyC), developed between 2015 and 2021. In this paper, I set out to analyse its construction from the global, national and regional political spheres, focusing on its implementation in the northern area of the Bermejo River (Departments of San Martín and Rivadavia, Salta). During the research, an attempt was made to reflect on how the adjectives “development” such as sustainable, green or ecological conceal the persistence of the reproduction of a vertical model, designed for its own perpetuity and not so much for, or even in tension with, the demands of the peoples affected by these projects in each territory. The study was developed on the basis of several years of ethnographic work in the region and the analysis of official documents, in a dialogical and reflexive manner.

Keywords: REDD+, NGO, indigenous people, forests.

REDD+ na Argentina: captura de carbono e Povos indígenas no chaco salteño (2015-2022)

Resumo

Os movimentos sociais que alertam sobre a crise climática conseguiram, pouco a pouco, fazer soar alguns alarmes em diferentes esferas da sociedade civil e em certas propostas de políticas públicas. Em relação a esse último aspecto, perguntei-me que formas de participação os povos mobilizados estão alcançando nas políticas públicas para mitigar os efeitos das mudanças climáticas e que tensões surgem em relação às limitações do próprio modelo de desenvolvimento. Em 2022, na Argentina, como parte dessas políticas, foi aprovado o programa REDD+ (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal, conservação e manejo sustentável das florestas e aumento dos estoques de carbono florestal), que faz parte das políticas de mitigação das mudanças climáticas promovidas pela FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura) nos países “em desenvolvimento”. Seu antecedente direto foi o Projeto Florestas Nativas e Comunidade (PBNyC), desenvolvido entre 2015 e 2021. Neste artigo, pretendo analisar sua construção a partir das esferas políticas global, nacional e regional, concentrando-me em sua implementação na área norte do Rio Bermejo (Departamentos de San Martín e Rivadavia, Salta). Durante a pesquisa, procurou-

se refletir sobre como os adjetivos “desenvolvimento”, como sustentável, verde ou ecológico, ocultam a persistência da reprodução de um modelo vertical, projetado para sua própria perpetuidade e não tanto para, ou mesmo em tensão com as demandas dos povos afetados por esses projetos em cada território. O estudo foi desenvolvido com base em vários anos de trabalho etnográfico na região e na análise de documentos oficiais, de forma dialógica e reflexiva.

Palavras-chave: REDD+, ONG, povos indígenas, florestas.

Introducción

Desde hace tiempo, las consecuencias del cambio climático han generado preocupación en distintos sectores de la sociedad, en diferentes niveles y escalas. Uno de los programas creados en el marco de las acciones de mitigación del cambio climático a escala global se ha denominado REDD+ (Reducción de Emisiones Derivadas de la Deforestación y la Degradación de los Bosques, conservación y gestión sostenible de los bosques y aumento de las reservas forestales de carbono), que ha sido promovido por la FAO (Food and Agriculture Organization, ONU) en los países “en vías de desarrollo” (FAO 2021). En Argentina, esto ha sido gestionado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación (MAYDS), desde donde se desarrolló el Proyecto Bosques Nativos y Comunidad (PBNyC) entre 2015 y 2021, como antecedente para acceder a REDD+ a través de la modalidad de “pagos por resultados”, del Fondo Verde del Clima (FVC 2022).

En la provincia de Salta, la implementación de estas iniciativas se anunció en la prensa oficial mediante un comunicado que ponía de relieve las posibilidades que brindaba para las comunidades en cuanto a “desarrollo” y recursos financieros. El gobierno salteño, desde la Secretaría de Prensa y Comunicación (SPyC), manifestó que REDD+ significaría “el desarrollo sostenible de las comunidades que viven del bosque” y remarcó que “el trabajo conjunto entre Nación y Provincia es lo que va a permitir que los recursos lleguen a territorio y cumplan su fin” (SPyC 2022a). En esta misma línea, durante el proceso de investigación, un experto en la materia mencionaba que “REDD+ no afecta negativamente a los pueblos indígenas, sólo les deja regalías” (e6, Salta, 30 de junio de 2022). El problema en este tipo de discursos suele aparecer al interior de los territorios, donde las voces de los pueblos son heterogéneas y surgen desde los sentidos que cargan sus modos de vida. Para estos, el bosque trasciende la limitada función de “capturador de carbono” atribuida por los programas globales y sus adecuaciones de escala. “El bosque es vida” me explicaba un referente indígena del chaco salteño, quien ha participado de distintos procesos de lucha contra los desmontes en el territorio (JM, Carboncito, 18 de julio de 2012). Esto me lleva a plantear una serie de preguntas: ¿Cómo interpelan estos sentidos del bosque a las políticas y programas como REDD+? ¿Qué significa el “desarrollo sostenible” para los distintos actores involucrados en estos programas? ¿Qué participación tienen las comunidades y qué control tienen sobre las regalías? En definitiva, en referencia a lo que expresaba el experto ¿realmente puede esto “no afectar” negativamente a los pueblos indígenas?

En el presente trabajo, me propuse analizar la implementación de estos programas en el chaco salteño, es decir, el alcance de estos proyectos hacia el territorio de las

comunidades en la zona de la banda norte del río Bermejo (Departamentos de San Martín y Rivadavia, Salta). Específicamente, he indagado los posicionamientos de los programas internacionales desde donde se gestaron los proyectos que llegaron al territorio, he analizado algunos indicadores que se toman en cuenta para las adecuaciones nacionales y regionales y he interpretado críticamente las tensiones entre las demandas de las comunidades y las condiciones que expresaron los agentes a cargo de los proyectos en territorio.

Algunas categorías teóricas que sirven para pensar este tema provienen de la larga línea de debates sobre el “desarrollo” y sus adjetivaciones. En concreto, estos procesos están enmarcados en políticas de “desarrollo sostenible”, término que carga al menos con dos marcas históricas. Por un lado, alude a la etapa “desarrollista”, donde se pensaba que el crecimiento económico posibilitaría el progreso social, de acuerdo a lo establecido por un modelo global, caracterizado como norte-céntrico y colonial; y, por otro, manifiesta los “límites de crecimiento” de esa primera etapa y su necesaria transformación para que el desarrollo se pudiera “sostener” en el tiempo. Uno de los indicadores más importantes de estos límites de crecimiento han sido los “recursos naturales”. La naturaleza, entendida como un conjunto de recursos disponibles para ser explotados, era el medio para lograr el fin, el desarrollo; sin embargo, comenzaron a aparecer contradicciones que hicieron virar el modelo hacia la sustentabilidad o sostenibilidad, aunque la naturaleza no perdió su sentido instrumental utilitarista (Escobar 1998; Gudynas 1999).

Desde esta perspectiva, he analizado los documentos oficiales nacionales e internacionales de PBNyC, Funding Proposal (REDD+ Argentina) y las propuestas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que aportan fundamentos políticos locales y ajustes en la implementación. Específicamente, he trabajado con los marcos legales que engloban estos proyectos, los planes propuestos en las escalas globales y nacionales, los documentos de diagnósticos previos a la implementación de PBNyC, los informes técnicos del proceso de realización de actividades en el Chaco-salteño referidos al desarrollo de actividades, obras y ejecución de presupuesto, las comunicaciones oficiales de las organizaciones internacionales como Grupo Banco Mundial (GBM)² y FAO, así como de los gobiernos nacionales y provinciales. El trabajo de archivo se complementó con el recorrido etnográfico realizado a lo largo de varios años de estudio y el contacto periódico con agrupaciones locales; esto aportó sentidos específicos a las demandas indígenas que aparecen en algunos de los documentos y dejó traslucir las tensiones del proceso de implementación. Este trabajo no pretende ni ambiciona abordar todas las variables y problemas posibles sobre el tema; más bien presento una introducción descriptiva con algunas interpretaciones teóricas que pongo en consideración para el debate y profundización futura.

“Desarrollo”, adjetivaciones y posibles análisis

El origen de la idea de “desarrollo” puede rastrearse desde la etapa colonial, incluso antes, y aún representa sus mitos de universalidad y superioridad cultural (Escobar

² Grupo conformado por las siguientes entidades financieras independientes: la Corporación Financiera Internacional (IFC), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRD), la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA).

2011). Sin embargo, como propone Pablo Quintero (2015), evidentemente el problema del desarrollo no está basado exclusivamente en sus ideas moderno-coloniales, sino más bien en su capacidad para participar en la constitución y continuidad de las mismas. Por esto, las antiguas colonias latinoamericanas fueron re-categorizadas como países “subdesarrollados” o “en vías de desarrollo”, siempre carentes de lo que poseen los países “desarrollados”. La naturalización ontológica de esta asimetría global ha invisibilizado las relaciones de poder, ha colaborado en la homogeneización de vastos conglomerados poblacionales y ha permitido la creación de organismos nacionales e internacionales para atender estas desigualdades a través de programas y proyectos que apunten a su “modernización”. No obstante, lejos de lograr la superación de las contradicciones del modelo, esto ha garantizado y reforzado el patrón productivista y utilitarista en los distintos territorios.

Respecto a esto, mencioné anteriormente que una de las contradicciones que aparece en este modelo son los límites que impone la relación con el ambiente (otra será el incremento de la extrema pobreza, que por ahora dejo en suspenso). Svampa (2016) explica que las iniciativas para garantizar la continuidad del modelo se han traducido en la creación de nuevas estrategias “sostenibles”, no tanto para evitar el deterioro ambiental, sino para evitar que el deterioro del ambiente limite el desarrollo. Asimismo, los debates y luchas por el aumento en las brechas sociales y el deterioro ambiental impulsaron la revisión de este paradigma. En 2012, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río de Janeiro, Brasil) se propuso a la “economía verde” como sustituto del desarrollo sostenible del momento. Sin embargo, Svampa advierte lo siguiente:

En realidad, el paradigma de la economía verde implica una profundización en la mercantilización de la naturaleza, lo cual traerá consigo la acentuación de los daños y desigualdades, incrementando tanto la apropiación de los territorios de las comunidades locales e indígenas por parte de empresas transnacionales como los efectos adversos del neoextractivismo (2016:376).

Justamente, uno de los programas enmarcados en este paradigma es REDD+, que formaría parte de una nueva etapa de privatización de la naturaleza cuya primera instancia son los bosques (se espera que las siguientes etapas recaigan sobre el agua y la biodiversidad). De esta manera, se redobla el control sobre los territorios y el modelo convierte al carbono en un nuevo *commodity* (Camila Moreno en Svampa 2016).

Esto no es totalmente novedoso, Martin O’Connor (1993) explicaba que incluso desde la “fase ecológica” del “desarrollo sostenible” de la década de 1980 se venían incorporando nuevos territorios, poblaciones y bienes naturales a la esfera del mercado, a partir de procesos progresivos de reconocimiento de derechos territoriales colectivos de los grupos subalternos. Esto reemplazaría a la perspectiva anterior, en donde se entendía a la naturaleza como un dominio externo a la sociedad, infinitamente explotable; lo que interesa es que esta “sostenibilidad” no dejó de constituir uno de los pasos en la codificación de la naturaleza como capital. Desde entonces, explica O’Connor, la naturaleza ha sido redefinida en términos de “capital natural” y se han introducido nuevas estrategias de conservación desde la perspectiva de su capacidad futura

para generar valor y sostener el propio sistema capitalista. No obstante, esto no ha eliminado la explotación predatoria de la naturaleza, más bien, ha desencadenado una diversificación de sus usos en el marco de economías verdes, sostenibles o ecológicas, incluso la más actual denominación del Grupo Banco Mundial “perspectiva ecológica en economías enteras” (GBM 2021).

En relación con esto, REDD+ se presenta como un medio de financiamiento para modificar las trayectorias de los países “en vías de desarrollo” respecto al extractivismo forestal, con el fin de preservar las zonas captadoras de carbono y otros gases de efecto invernadero (GEI). Sin embargo, en las experiencias del programa en países como Brasil, Perú y Ecuador, han surgido resistencias y conflictos al interior de los territorios que abrieron los debates sobre su implementación, las nuevas estrategias de explotación predatoria de la naturaleza y la relativa participación de los pueblos en el conjunto del proceso.

En este marco, una serie de estudios iniciales analizaron las primeras etapas de REDD+ respecto a la gobernanza forestal (Perkova, Larson y Pacheco 2011). En estos, el foco no está puesto en el debate sobre el concepto de desarrollo y sus adjetivaciones, sino en reflexionar sobre las tensiones y problemas que han aparecido durante la implementación del programa en distintos territorios, en particular, aquellas que generan conflictos con las demandas de las poblaciones locales. Principalmente, se analizan la necesidad de reformas de gobierno que vayan más allá de lo forestal y del mercado del carbono, que involucren políticas macroeconómicas y sectoriales en el ámbito de la agricultura, la ganadería y la comercialización de sus productos derivados. Al mismo tiempo, se ha planteado una profunda preocupación por la tensión entre políticas verticales, provenientes del ámbito global y del Estado, y las demandas de los pueblos que han recibido el programa. En este sentido, se ha propuesto una salida “policéntrica”, es decir, propuestas que surjan desde las distintas unidades territoriales, en donde se habilite la capacidad de distribuir los beneficios en distintas escalas y actores, incluidas las políticas de género. Esto permite vislumbrar que el desarrollo encuentra sus límites no sólo en la naturaleza, sino también en los conflictos territoriales.

En esta misma etapa inicial de estudios sobre REDD+, cabe destacar el estudio de Pablo Reed (2011), que se centró específicamente en las tensiones de los derechos indígenas y los impactos negativos sobre los medios de vida de las poblaciones que dependen de los bosques en Ecuador. El autor plantea que los problemas centrales del programa comprenden la falta de información adecuada para las comunidades, los desacuerdos de las organizaciones indígenas con los gobiernos nacionales y regionales, los disímiles niveles de capacitación entre pueblos o agrupaciones sociales y los diferenciados alcances al interior de los territorios. Entonces concluye que esto se relaciona con la forma de entender los derechos indígenas y muestra las contradicciones de una política impuesta verticalmente, en donde el bosque sigue siendo entendido como mercancía.

Al respecto, un estudio reciente reveló que, hasta 2017, el problema común en las evaluaciones de resultados de REDD+ seguían siendo las falencias en la oportunidad de participación el compromiso con las comunidades y la necesidad de ampliar los objetivos más allá del mercado de la captura de carbono, hacia lo que se denomina objetivos de no-carbono, como la tenencia de la tierra por parte de los pueblos y la biodiversidad (Duchelle et al 2018). En este sentido, los debates continúan apuntando a la categoría teórica “desarrollo” y sus adjetivaciones, dado que se encuentra cargada

de sentidos impuestos y sesgados de acuerdo a los intereses del mercado incluidos en el programa en que se enmarca. No obstante, las posiciones indígenas no son monolíticas, por lo que las comunidades indígenas no descartan totalmente estos programas; más bien, como intento problematizar en el caso del Chaco-salteño, las resignifican de acuerdo con sus especificidades, vinculaciones y resistencias respecto a otras situaciones de injusticia social y ambiental.

Comenzando el recorrido vertical de REDD+

Esfuerzos globales para mitigar el cambio climático

Como he planteado anteriormente, la continuidad del modelo de desarrollo sería la principal cuestión a resolver. El nuevo “Plan de Acción sobre el cambio climático 2021-2025” (CCAP, por sus siglas en inglés) del Grupo Banco Mundial (GBM) representa una transición desde las “economías verdes” hacia la adopción de “una perspectiva ecológica en economías enteras” (GBM 2021). Esto quiere decir que el modelo de desarrollo sostenible que se venía promoviendo viró hacia un “Desarrollo Verde, Resiliente e Inclusivo” (GRID, por sus siglas en inglés), que significa:

Ayudar a los principales emisores [de gases de efecto invernadero, GEI] a aplanar la curva de emisiones y a acelerar la tendencia descendente, y mejorar el financiamiento de iniciativas de adaptación para ayudar a los países y a los clientes del sector privado a prepararse para el cambio climático y a adaptarse a él (GBM 2021).

Nótese que se pone el acento en “prepararse para” y “adaptarse al” cambio climático. ¿Esto qué significa? Si bien el Plan de Acción propone una transición hacia economías con perspectiva ecológica para mitigar el cambio climático, esto no quiere decir que exista un horizonte de superación a la vista; por eso, se apunta a la preparación y adaptación, con una salvedad principal que es mantener el nivel de competitividad. Específicamente, en el área de “Agricultura, alimentos, agua y tierra” la preocupación está centrada en que la producción agrícola y de alimentos constituye una fuente fundamental de empleo y subsistencia, en una realidad en donde se estima que para el 2050 habrá que alimentar a una población mundial de casi 10.000 millones de personas; por eso, proponen ampliar aún más estos sistemas de producción (GBM 2021:25). Las soluciones que se formulan apuntan a tres beneficios: aumentar la productividad, reducir las emisiones de GEI y aumentar la resiliencia. Entre las soluciones provenientes de la naturaleza (distintas de las que implican insumos agroindustriales y obras de infraestructura) se propone fortalecer la “Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal, conservación y gestión sostenible de los bosques y aumento de las reservas forestales de carbono” (REDD+).

REDD+ se desarrolló en 2005 a partir de la propuesta de un grupo de países liderados por Papúa Nueva Guinea que se autodenominan Coalición para las Naciones con Bosques Tropicales. Dos años más tarde, en 2007, la propuesta fue abordada en Bali, en la COP-13 de la CMNUCC (Conferencia de las Partes-13 de la Convención Marco de las Naciones Unidas por el Cambio Climático). En diciembre de 2010, en la COP-16,

REDD+ formó parte de los Acuerdos de Cancún, en el Resultado del Grupo de Trabajo Especial sobre la Acción Cooperativa a largo plazo en el marco de la Convención. El programa es un instrumento de financiamiento de amplio espectro que tiene como objetivos centrales reducir y prevenir la deforestación y degradación forestal para disminuir los efectos de los gases de efecto invernadero (GEI). Fue creado como mecanismo de mercado, en donde la gestión de estos procesos de reducción de GEI se traduce en la comercialización de “créditos de carbono”³. Es decir, los sectores contaminantes adquieren “créditos de carbono” y así compensan sus emisiones de GEI (*offsets*). REDD+ se inserta dentro de los programas destinados a los países en vías de desarrollo y se implementa mediante estrategias de gestión ambiental y planificación territorial de áreas forestales (con énfasis en los bosques tropicales y sub-tropicales).

Desde su creación, REDD+ ha presentado algunos problemas en el nivel de su operatividad. Chris Lang (2011) explica que el principal problema es que, como mecanismo de mercado, no apunta centralmente a reducir la deforestación y degradación de los bosques, sino a reducir las emisiones de carbono; esto significa que, por ejemplo, se podría reemplazar el bosque nativo por plantaciones industriales. Además, se han discutido cuatro problemas fundamentales relacionados con las posibilidades de implementación: la fuga o traslado de agentes de deforestación de un lugar donde se implementa REDD+ a otro en donde el programa no exista; la adicionalidad, que supone la imposibilidad de predecir lo que podría ocurrir en ausencia de REDD+; la permanencia temporal del carbono en los bosques y su liberación a partir de la muerte de los árboles; y la falta de precisión en las mediciones de carbono almacenado en los bosques y suelos forestales, que suele arrojar graves errores.

Otros problemas, derivados de las distintas etapas de implementación y adecuaciones del programa en los territorios, se manifiestan en el propio espíritu de REDD+. Como decía antes, REDD alude a la reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques; mientras que el (+) se refiere a la conservación de bosques, su manejo sustentable y el aumento de las reservas forestales de carbono. En lo discursivo esto no presenta mayores problemas, pero en la operatoria han aparecido problemas desde tiempos históricos en relación a la demarcación de parques nacionales y áreas protegidas donde no están incluidas las poblaciones locales pre-existentes. Además, el hecho de que la conservación se refiera a reservas forestales de carbono indica que no se está pensando en los bosques como ecosistemas, sino como proveedores de carbono. El manejo sustentable de los bosques podría incluir operaciones industriales y comerciales que afecten a comunidades indígenas y campesinas. Asimismo, el aumento de las reservas forestales de carbono podría dar lugar a la conversión de tierras (incluidos los bosques) en plantaciones industriales de árboles, con graves consecuencias para la diversidad biológica, los bosques y las comunidades locales. De este modo, existen riesgos y problemas en la implementación del programa que han generado inequidad social, incluso a pesar de las Evaluaciones de Impacto Social. Por ejemplo, la pérdida

³ Los “créditos de carbono” son un instrumento económico creado en el Protocolo de Kioto. Cada crédito corresponde a la reducción de emisiones en la cantidad de 1 (una) tonelada métrica de dióxido de carbono equivalente (t CO₂ eq). Recordemos que los gases de efecto invernadero son diversos, pero para fines de medición, se estableció una unidad métrica alrededor de uno de estos gases, más precisamente el dióxido de carbono. La equivalencia de los diversos GEI con el CO₂ se basa en la medición del respectivo potencial de calentamiento global de cada uno de ellos (Borrás 2018).

de derechos consuetudinarios de las comunidades locales, el aumento en el precio de los alimentos, conflictos entre familias y competencia por obtener los pagos, empleos temporales y precarizados, entre otros (Duchelle et al 2018; Forest Trends 2012; Perkova, Larson y Pacheco 2011).

A pesar de esto, desde otra perspectiva, se considera a REDD+ como una oportunidad, que podría traer potenciales beneficios ecológicos y sociales. Algunas organizaciones sociales e investigaciones han puesto el acento en la novedosa forma de producción de valor a partir de la “conservación de la naturaleza” y la re-significación de las formas de inversión y consumo a partir de los “servicios ambientales” que brinda el bosque, aunque reconocen que no está resuelto el problema de establecer el valor y a quién se les paga (Van Dam 2020).

Ante esto, los organismos internacionales, en conjunto con los gobiernos nacionales, han agregado “salvaguardas” en cada proceso de implementación para evitar algunos de los peores abusos; sin embargo, esto suele ser insuficiente. Por ejemplo, se “adopta” la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), pero no se garantiza su protección (Lang 2011). De esta manera, los “organismos del gobierno global” buscan mantener el apoyo político y legitimar el desarrollo, aunque no orientan sus prácticas; al mismo tiempo, refuerzan estas ideas como sistema de representación y práctica, y si algo falla la responsabilidad es de los grupos destinatarios (Quintero 2015).

Finalmente, un aspecto fundamental en la operatividad de REDD+ es el financiamiento. Los dos mecanismos básicos son los fondos gubernamentales y las fuentes de financiamiento privadas. En los últimos años, se estableció el mecanismo de “Pagos por resultados” (Results Based Payments, RBP) para brindar financiación a los “países en desarrollo” con el fin de estimular, reconocer y recompensar sus esfuerzos en la mitigación del cambio climático en el sector forestal. A diferencia de los “créditos de carbono”, que se obtienen en el mercado voluntario y privado, los pagos por resultados se basan en un “enfoque no de mercado, basado en la transferencia directa de recursos a los países en desarrollo”, por lo que no generan, ni permiten que las entidades financieras privadas utilicen estos incentivos para cumplir con sus compromisos con la Convención Marco de las Naciones Unidas por el Cambio Climático o CMNUCC (Hacon 2018). En este contexto, el Fondo Verde del Clima (FVC) fue constituido dentro de la CMNUCC para financiar la reducción de emisiones de carbono en los países en vías de desarrollo.

En el caso de Argentina, los antecedentes que permitieron acceder al RBP fueron la Ley Nacional de Bosques (Ley Nacional 26.331 de 2007) y el Programa Bosques Nativos y Comunidad (PBNyC). Según el Fondo Verde del Clima, entre 2014 y 2016 inclusive, Argentina redujo 18,3 millones de toneladas de dióxido de carbono o equivalente (18,3 MtCO₂eq) de emisiones derivadas de la deforestación (FVC 2022). Al respecto, la FAO anuncia que “esta reducción es parte de un total de 165 millones de toneladas que la Argentina logró disminuir en el período 2014-2016, a partir de la deforestación evitada en las regiones del Parque Chaqueño, en la Selva Tucumano Boliviana, en el Espinal y en la Selva Misionera” (FAO 2021). A partir de esto, el programa de RBP invertirá 82 millones de dólares en la profundización de la implementación del Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático y el fortalecimiento de la Ley Nacional de Bosques, durante un lapso de 5 años, hasta 2027.

Gestionar REDD+ en Argentina

En la República Argentina, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS) ha elaborado un Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, organizado por sectores (energía, transporte, agro, industria, bosques, infraestructura) del que se desprende el Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático (PANByCC). En este último, la “adaptación” se refiere a reducir la vulnerabilidad de los bosques nativos frente al cambio climático mediante el fortalecimiento de las estructuras institucionales; también se busca aportar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y revalorizar los saberes ancestrales de las comunidades locales. La “mitigación” alude al proceso de reducción de emisiones y aumento de captura de GEI asociadas a la deforestación y degradación de bosques nativos a partir de estrategias como el adecuado ordenamiento territorial, el sostenible y competitivo manejo del suelo, y la conservación y recuperación de paisajes productivos (PANByCC 2019).

En esta etapa se agregaron regiones de implementación respecto a su antecedente, el PBNyC. A las ya mencionadas áreas del Parque Chaqueño, las Yungas o Selva Tucumano Boliviana, el Espinal y la Selva Misionera se sumaron los Bosques Andino Patagónicos, el Monte y el Delta e Islas del Río Paraná. En cada zona se implementarán los planes de acción sectoriales que “presentan parte de su estructura en desarrollo que elaborarán, complementarán y ajustarán progresivamente” (PANByCC 2019:14). Además, en el documento agregan que las “hojas de ruta” de las medidas de “mitigación” estarán sometidas a una revisión y mejora continua, así como a un análisis en profundidad de las medidas y sus ajustes en los aspectos vinculados a financiación. Respecto a las actividades de “adaptación” se planifica la incorporación de estudios para reforzar la identificación de necesidades, riesgos y vulnerabilidad de las medidas específicas.

La puesta en marcha de este Plan se sustenta en un conjunto de actores intermediarios, principalmente provenientes de ONG, organizaciones sociales de las iglesias locales e instituciones estatales presentes en los distintos territorios, que accionan como “enlaces” entre las comunidades locales y agencias de financiamiento del desarrollo. Cabe aclarar que la figura de “enlace” no refiere tanto a mediadores dialógicos, sino a *brokers*, es decir, entendidos como constructores de sentidos, interpretaciones y “modos de gobierno”, como traductores de las diferentes lógicas e intenciones de distintas personas e instituciones (Castelnuovo Biraben 2013, 2022). De esta manera, son personas con gran capacidad de moverse en la red del desarrollo y gran fluidez en todo el sistema; esto los coloca en lugares centrales entre las comunidades, la burocracia estatal e internacional y las agencias de desarrollo, desde donde alcanzan ventajas en el manejo de información y recursos.

En este nivel operativo, la FAO prevé que el 72% de los fondos sea destinado a inversiones a nivel local, que impulsarán las siguientes acciones:

El manejo forestal territorial y la restauración de los bosques, el uso sostenible de los productos forestales madereros y no madereros, la mejora de la prevención y respuesta temprana a incendios forestales, aumentarán las oportunidades económicas y sociales a través de la diversificación de los medios de vida y la exploración de oportunidades de mercados, promoverá prácticas ganaderas sostenibles que resguarden los bosques nativos, así

como el diálogo intersectorial y fortalecimiento de la gobernanza forestal (FAO 2020).

Según el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Juan Cabandié, la idea es detener la deforestación y acompañar el desarrollo de comunidades campesinas e indígenas, prevenir y controlar los incendios forestales y reducir las emisiones de GEI. El 28% restante del presupuesto se utilizaría en el fortalecimiento de las capacidades técnicas de las instituciones provinciales y nacionales para el monitoreo, control y vigilancia de los bosques, registro de emisiones de GEI, capacidades técnicas, entre otras cuestiones propias de la gestión. Dentro de este presupuesto se incluyen las salvaguardas sociales y ambientales.

La pregunta es cuánto del 72% y del 28% del presupuesto estará destinado a las comunidades y en qué se va a implementar; además, cómo se valorizarían los “servicios ambientales” y cómo llegaría esto a las comunidades locales y pueblos indígenas. Existen una enorme cantidad de regulaciones internacionales que se adecuaron al nivel nacional para operativizar todo esto; por cuestiones de espacio nos interesa apuntar a aquellas medidas que se centran en las comunidades locales de las zonas boscosas.

Hasta este punto, en el nivel nacional, el recorrido vertical del proyecto incluye un Plan Nacional de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático, del que se desprende el PANByCC, que incluye a REDD+ como parte de las soluciones naturales. Ahora bien, REDD+ tiene sus propias regulaciones internacionales, a las que se ajusta el Plan del nivel nacional. En este marco, la nación adoptó las “salvaguardas” internacionales, que son medidas o garantías ambientales, sociales y de gobernanza que sirven para evitar impactos negativos y promover beneficios de REDD+ en el territorio. A nivel nacional, se incluyeron siete salvaguardas, que incorporan algunos de los riesgos detectados a nivel internacional, como políticas y gobernanza forestal, participación de las partes, riesgos de fuga de los contaminantes, entre otras (MAyDS 2022a).

En particular, la “Salvaguarda C” trata sobre “Conocimientos y derechos de los pueblos originarios y de las comunidades locales”. Esta salvaguarda nos interesa especialmente, dado que trata específicamente la cuestión social dentro de este inmenso proyecto ambientalista. Como todas las demás, se divide en el eje “Abordaje” y el eje “Respeto” (MAyDS 2022b). En el caso específico de la “Salvaguarda C”, el primero se refiere a garantizar la existencia del marco regulatorio, que en este caso incluye el art. 75, inc. 17 de la Constitución Nacional, el reconocimiento del Convenio 169 de la OIT, la Ley de Bosques, entre otros. El segundo alude a aplicar el marco regulatorio, por lo que incorpora la participación de 76 comunidades indígenas en la elaboración del PANByCC y un manual de Consulta Previa, Libre e Informada; además, incluye el trabajo sobre información geo-referenciada y acciones de relevamiento técnico-jurídico-catastral de las tierras de los pueblos originarios que está desarrollando el INAI (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas) (MAyDS 2022c).

Ahora bien, estudios específicos, principalmente sobre REDD+ en la Amazonía brasilera y peruana, revelan que, a pesar de contar con salvaguardas, aún quedan cuestiones por resolver como las abultadas burocracias, la falta de transparencia y la falta de atención a zonas de escasa o nula deforestación como las áreas protegidas. Además, se pone el acento en la necesidad de contar con marcos regulatorios en los niveles jurisdiccionales

que incluyan coordinaciones multiniveles y multisectoriales. También se problematiza la falta de reconocimiento de los “servicios ambientales” pre-existentes que exceden a la captura de carbono, como la regulación hídrica, la evapotranspiración, la belleza escénica del paisaje tanpreciada por el turismo, diversidad biológica muchas veces apropiada por las farmacéuticas y la diversidad cultural (Leonard 2021, Peña et al 2023, Van Dam 2020). Al mismo tiempo, se debate acerca de que los grupos responsables por las emisiones de GEI (empresarios de distintas ramas de la economía y gobiernos que no regulan las emisiones) acceden de modo *free ride*, a los servicios ambientales, porque la atmósfera es un espacio común y porque es difícil trazar la relación directa de las responsabilidades y compensaciones que corresponde a cada parte (Van Dam 2020).

No obstante, desde otra perspectiva, se advierte que esta es una posición que conlleva al menos dos riesgos. Chris Lang explica que, por un lado, los emisores no están bajando su nivel de contaminación porque se está compensando mediante pagos monetarios o financiación. Por otro, una vez que se pone precio a la naturaleza, se convierte en “capital natural” y puede ser apropiada por quien pueda pagarlo, todo fundamentado en la mitigación del cambio climático; esto significa un avance de la privatización y *commoditización* o mercantilización de los bienes comunes. En este contexto, las luchas de los pueblos indígenas y comunidades locales resultan cruciales para enfrentar estos mecanismos de negación de sus derechos (Chris Lang en Alkmin 2022).

Preparando el terreno en el Chaco-salteño

Dentro de los planes nacionales, el parque chaqueño fue incorporado como una de las regiones alcanzadas por REDD+ y otros programas de mitigación del cambio climático. El parque chaqueño comprende principalmente las provincias argentinas de Chaco, Formosa, Santiago del Estero, Salta y parte de otras jurisdicciones limítrofes. En el sector comprendido por Salta, Santiago del Estero y Chaco, se desarrolló el PBNyC entre 2015 y 2020, aunque la finalización y acto de cierre del programa tuvo lugar en cada territorio durante 2022.

En la provincia de Salta el acto se realizó el 24 de junio de 2022 y apuntó tanto a cerrar el PBNyC como a celebrar el lanzamiento del Programa Pagos Basados en Resultados REDD+ Argentina, del Fondo Verde del Clima. A partir de este programa Salta recibirá casi 5 millones de dólares para ser ejecutados hasta 2027, en los siguientes proyectos: un plan de cuenca forestal, 14 planes integrales comunitarios y 10 planes de manejo forestal con ganadería integrada (SPyC 2022a). Esto se desprende de la experiencia con 27 planes integrales comunitarios que se implementaron durante el PBNyC, focalizados en los departamentos de San Martín y Rivadavia. Según las comunicaciones oficiales, esto permitió contar con 167 mil hectáreas de “bosques bajo manejo y una importante contribución al desarrollo sostenible y eficiente” (SPyC 2022a).

A partir de estas declaraciones surgen más interrogantes que respuestas. ¿Qué significa que el desarrollo sostenible haya sido también eficiente? ¿Qué tan significativo es contar con el manejo de 167 mil hectáreas de bosque en relación a la cantidad de hectáreas deforestadas o con cambios de uso de suelo? ¿Qué obtienen las comunidades locales? En este breve apartado, solo pretendo bosquejar algunas ideas que nos pueden ayudar a pensar posibles respuestas, sus implicancias y debates a futuro.

En primer lugar, pensar el manejo de los bosques y el desarrollo de forma “eficiente” significa asociarlo a parámetros de productividad medibles y estandarizados. Por supuesto, esto nos remite a una perspectiva economicista y utilitarista de la naturaleza, donde se entiende al bosque y al territorio como recursos a ser explotados, como “capital natural”. De esta manera, los bosques salteños son incorporados a lo que Enrique Leff (2006) ha denominado la “acumulación ecologizada del capital”, en donde se incluye a la biodiversidad para superar a la contradicción del capital que surge de la destrucción de las condiciones sociales y ambientales, que limitan su propia expansión.

Además, si bien las comunidades locales son mencionadas, siempre son incorporadas al discurso como receptoras pasivas del desarrollo, porque se sigue sosteniendo una perspectiva anclada en lo económico, en donde sólo a partir del progreso económico capitalista se podría conseguir el progreso social. En este sentido, el ministro de Producción y Desarrollo Sustentable de Salta, Martín de los Ríos, enfatizaba que “solo con producción y con mayor desarrollo vamos a poder superar las asimetrías que nos postergan y que la gente viva mejor” (SPyC 2022b). De esta manera, el ministro apela al discurso de lo social para justificar el accionar en lo económico. No obstante, inmediatamente reafirma su posición sobre el desarrollo:

Salta está en una oportunidad histórica, (...) el cambio climático con todas las acciones que genera la necesidad de mitigar el impacto de la contaminación ambiental pone a nuestra provincia y a sus producciones en una vitrina extraordinaria, (...) por eso estamos saliendo a vender a nuestra provincia, (...) y eso es desarrollo (de los Ríos entrevistado por SPyC 2002b).

En este punto, resulta central pensar las implicancias operativas de estos discursos; es decir, qué sentidos o modos de pensar el desarrollo, la naturaleza y la producción subyacen en este tipo de declaraciones. Enrique Leff (2009) explica esto en términos de racionalidades, a partir de la diferenciación entre “racionalidad capitalista” y “racionalidad ambiental”. Plantea que esta última desborda los fines del ordenamiento ecológico, en donde estaría anclado el discurso del desarrollo sostenible, porque se construye en el terreno práctico de una problemática social generalizada. Esto quiere decir que los principios, valores y procesos de la racionalidad ambiental son inconmensurables e irreductibles a un patrón único de medida y de eficiencia, imposibles de traducir a valores monetarios actuales. En este sentido, resultaría “irracional” (destrutivo) evaluarlos en términos de “desarrollo sostenible y eficiente”.

En segundo lugar, paso al interrogante referido al significado del logro de contar con 167 mil hectáreas de manejo de bosque entre 2015 y 2020 (período del PBNyC). Esto nos permite pensar las contradicciones del desarrollo sostenible, en términos operativos y concretos en Salta. Por supuesto, la posibilidad de establecer políticas de protección de los bosques nativos sobre 167 mil hectáreas mejora las perspectivas que existían antes de estos proyectos, incluso a pesar de que la provincia cuenta desde 2008 con el OTBN (Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos). Ahora bien, ¿qué tan significativo resulta hasta el momento en comparación con las actividades extractivistas o de degradación del bosque?

En Salta, en el mismo período en que se desarrolló el PBNyC (2015-2020), se registraron desmontes en 129.160 hectáreas (Monitoreo de Desmontes 2022). Esto representa los desmontes que pueden captarse por imágenes satelitales, que es la metodología establecida por la fuente de información citada. Dentro de estos procesos, existen desmontes legales e ilegales; en el caso de Salta, en comparación con las otras zonas del PBNyC (Chaco y Santiago del Estero), es la provincia que más hectáreas desmontó ilegalmente, con un promedio de 2.197 hectáreas por episodio. Cabe aclarar que los desmontes ilegales no sólo son voluntad de empresarios o grupos oportunistas, sino que implican también cierta capacidad de logística, gestión y comercialización que difícilmente escapan a las instituciones de regulación estatal competentes (Blum et al. 2022). Esto relativiza la dimensión de las políticas de bosques que pretende promocionar el gobierno de la provincia.

Otra cuestión interesante para analizar es la complementariedad en la que se ha presentado la política de bosques nativos con otras políticas productivas como las actividades de forestación industrial (PNAyMCC). En Salta, esto se refleja en el incentivo a las actividades de agro-forestales, como, por ejemplo, aquellas que apuntan a crear una cobertura del suelo para actividades silvo-pastoriles con la finalidad de que las tierras tengan pasturas, madera y ganadería (SPyC 2021). Estas actividades podrían incorporarse al programa de mitigación de cambio climático como “manejo de bosques con ganadería integrada”, que cuenta con 10 planes en el proyecto actual salteño (SPyC 2022a). Otra de las cuestiones a analizar, por ejemplo, es qué porción de esas 167 mil hectáreas son de bosques nativos en áreas protegidas, en conservación o producto de la reforestación. En fin, la cantidad de hectáreas que abarca el programa salteño queda relativizada al indagar en los pormenores de las actividades que incluye y al analizar el rol o participación de las familias o grupos de los territorios locales, sobre todo de los pueblos indígenas.

En este punto, de acuerdo con el tercer interrogante del apartado, resulta pertinente detenerse a pensar en lo que obtuvieron las comunidades durante todo este proceso de implementación de proyectos sobre los bosques nativos y el cambio climático. La nueva etapa que incluye a REDD+ es muy reciente, pero existen experiencias de la etapa anterior, el PBNyC, que se pueden poner a consideración para pensar estos proyectos a futuro. A su vez, la larga historia de luchas socio-territoriales en la región nos aporta herramientas para analizar estos procesos críticamente.

En la “Integración de los resultados de las consultas del Marco Integral Comunitario (MIC) con los Pueblos Indígenas”, realizadas en 2015, aparecen una serie de observaciones y sugerencias recopiladas en los talleres de consulta y diagnóstico desarrollados en cada zona alcanzada por el PBNyC. Aclaro que no se podrá abarcar en este estudio la heterogeneidad de actores, realidades, discursos y estrategias que se presentan en el trabajo local. Sólo se mencionará que existen tensiones y contradicciones entre el acompañamiento que realizan algunos agentes en territorio y los tecnicismos de los informes, que en ocasiones surgen al buscar el mejor posicionamiento posible para las comunidades locales, en un trabajo conjunto y consensuado. Más allá del posicionamiento de cada agente, es interesante pensar cómo los informes suelen estar redactados con tecnicismos propios y ajustados a la legislación vigente, pero a menudo entran en tensión con las demandas de las organizaciones sociales, indígenas y criollas. Esto suele naturalizarse como parte de la burocracia para acceder a un proyecto, pero

me pregunto hasta qué punto recoge las voces de los pueblos, los sentidos de sus luchas y formas de vida.

En los talleres participaron organizaciones indígenas de la zona del Chaco salteño y referentes de comunidades; por ejemplo, nos interesa analizar el taller se desarrolló en Morillo y participaron agrupaciones como el Consejo de Organizaciones Wichí del Bermejo (COW, Embarcación, Dpto. San Martín), la Federación Wichí de la Cuenca del Río Bermejo (Padre Lozano y Fortín Dragones, Dpto. San Martín), la Organización Zonal Wichí Tch'ot Lhamejenpe (Los Blancos, Morillo, Dpto. Rivadavia Banda Norte), el Consejo Wichí Lhomtes (Consejo de la Lengua Wichí, Morillo, Dpto. Rivadavia Banda Norte). También acudieron representantes del Pueblo Wichí (Rivadavia Banda Sur, Salta) en el CPI (Consejo de Participación Indígena), funcionarios municipales y nacionales, así como integrantes de organizaciones religiosas y ONG como Endepa (Equipo Nacional de Pastoral Aborigen, Coordinación NOA) y Tepeyac (MIC 2015).

Algunas de las observaciones y sugerencias de estas organizaciones se centraron en lo territorial, lo participativo y la idea de “buen vivir”. En lo territorial, se planteaba la posibilidad de incorporar al proyecto “mecanismos de regularización dominial de los territorios tradicionales indígenas, como actividad financiable por el proyecto, incluyendo la regulación en propiedad comunitaria de tierras indígenas”, también se solicitaba que se realicen las acciones de coordinación con el INAI en los procesos del programa Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (RETECI), en el marco de la ejecución de la Ley de Relevamiento (Ley Nacional 26160 de 2006). Además, se planteaba que el relevamiento de territorios tradicionales y recursos naturales, incluidos los forestales, sean financiados por el proyecto; a su vez, que las actividades financiadas por el proyecto en “territorios tradicionales Wichí” sean consultadas con las comunidades previamente. Respecto a lo participativo, se observaron demandas como la Consulta Previa, Libre e Informada (CPLeI) para todas las actividades del proyecto y que el financiamiento no tenga intermediario y lo manejen en forma directa los pueblos indígenas; mientras que en relación al “buen vivir”, las comunidades expresaron que se tenga en cuenta la cultura y prácticas agrícolas ancestrales, se incorporen centros de interpretación indígena y manejo ancestral de la biodiversidad, entre otras demandas (MIC 2015:30 y subsiguientes).

En el MIC, luego de registradas las demandas de las comunidades, se hizo una devolución en donde se explicaba los alcances del proyecto nacional respecto a cada una. Entonces, en la sección correspondiente del proyecto, los gestores agregaron, por ejemplo, que las cuestiones relativas a la regulación territorial y dominial no eran de incumbencia del proyecto. Las demandas sobre la centralidad de las culturas y prácticas agrícolas ancestrales fueron relativizadas indicando que el proyecto “prevé el rescate de las culturas ancestrales destacando que el objetivo central se refiere a territorios forestales en donde el manejo de Bosques Nativos es prioritario. De modo que la actividad agrícola y ganadera se realizará de manera adecuada para este ecosistema” (MIC 2015:31). Además, plantearon que el manejo ancestral de la biodiversidad será concertado con las comunidades, pero también tendrá en cuenta las legislaciones provinciales y nacionales en esta materia, además de las salvaguardas sociales y ambientales requeridas por el financiador. Con esto, la idea de “buen vivir” queda un tanto desdibujada, en el sentido de que es acotada o constreñida a la burocracia requerida para cumplir con los estándares de los gobiernos en sus distintos niveles y

las agencias de financiación internacional.

De esta manera, a pesar de la heterogeneidad de grupos y posicionamientos, el proyecto llegó al territorio con la verticalidad propia de los programas globales e incorpora a las comunidades locales como figuras receptoras, incluso en las instancias de consulta y participación. Recordemos que las observaciones y sugerencias que surgieron en este taller en Morillo se encuentran ancladas en una larga historia de lucha por el territorio (Boffa 2021) y no debemos pensar que aparecen espontáneamente en el proceso de consulta del PBNyC. En este sentido, el proyecto pudo haber sido una oportunidad para recoger, canalizar y resolver la situación de conflicto local; sin embargo, esto no funcionó así. Algunas comunidades de Morillo, junto con las ONG mencionadas, que trabajan hace tiempo en territorio, pudieron canalizar problemas de trabajo y agua a través del proyecto y realizar emprendimientos para la producción de harina de algarroba y goma brea, pero la burocracia frenó el alcance esperado por las organizaciones participantes en las primeras consultas (e9, Salta, 13 de septiembre de 2022).

Un dato central para comprender estas dinámicas y que aparece en el análisis de Natalia Castelnuovo Biraben (2021) es que, de las tres provincias incluidas en el proyecto, Salta fue la única que impuso el requisito de contar con la titularidad de las tierras a las comunidades que pretendían acceder al proyecto; esto, a pesar de que el Banco Mundial incluyó dentro de sus criterios de elegibilidad la ocupación pacífica de las tierras (no la titularidad). Según la autora, esto se debió a la fuerza reguladora del proyecto en materia de posesión territorial, por lo que dar acceso a un proyecto de estas características a comunidades sin título podría otorgar derechos sobre el territorio. En lugar de esto, el gobierno pudo reforzar la regulación sobre los recursos naturales y bienes comunes, el territorio y los habitantes a través de una densa burocracia, que imponían condiciones y categorías de elegibilidad, una barrera simbólica y material. Como señala la autora, esta burocracia, naturalizada en los distintos niveles de intervención, resultó un mecanismo de producción de nuevos territorios y territorialidades.

En este contexto, las 167 mil hectáreas de manejo de bosque quedaron relativizadas en lo cuantitativo y lo cualitativo, porque en comparación con otras actividades extractivas no resultan tan significativas y porque aparecen ancladas a actividades productivistas de un sector de comunidades “elegibles”. A la vez, el nuevo programa que incluye REDD+ sigue la misma lógica verticalista que el anterior y llega a las comunidades con condiciones que no respetan las formas de vida y autonomía por las que están luchando los pueblos indígenas desde hace décadas.

Reflexiones finales

El recorrido que abordé intentó representar la fuerza de la racionalidad y la verticalidad con la que han recaído los programas internacionales sobre los territorios locales como el Chaco-salteño. A pesar de las múltiples revisiones y adecuaciones que se han realizado en los años que lleva activo, REDD+ no es una excepción.

Por un lado, la forma en que Salta presenta el programa, como estrategia de desarrollo sostenible y eficiente, deja traslucir que la racionalidad capitalista prevalece por sobre la racionalidad ambiental que pretendería o podría incluir este tipo de políticas públicas. El carbono sigue siendo pensado como un nuevo *commodity*, que permite entrar en mercados específicos y programas de financiamiento para los gobiernos provinciales

y nacionales; mientras tanto, las actividades y formas de vida en los bosques han sido definidas y condicionadas por estos intereses. En este sentido, parece que REDD+, por el momento, no dejaría de contribuir a la profundización de la mercantilización de la naturaleza.

Por otro lado, las constantes revisiones del programa, mayormente surgidas de los conflictos y resistencias en territorio, se focalizaron en la verticalidad con que llega al territorio. En este sentido, si bien se proponen democratizar la participación de los pueblos, aumentar la transparencia de las políticas públicas, crear marcos regulatorios específicos para las jurisdicciones, se dificulta su concreción. De todos modos, esto deja abiertos ciertos intersticios desde donde las comunidades podrían aplanar la pendiente vertical en este tipo de políticas en el nivel local; sin embargo, parecen procesos muy lentos en relación a la necesidad de atender las urgencias del territorio.

En el Chaco salteño, la verticalidad y racionalidad del programa y sus tensiones con las formas de vida en los bosques quedó expresada tempranamente desde la consulta y talleres diagnósticos de los informes técnicos del PBNyC, antecedente directo de REDD+ en la zona (MIC 2015). Durante estos procesos de consulta, las organizaciones y familias indígenas reunidas en Morillo, sin descartar la implementación del proyecto, habían expresado su preocupación por su impacto en las comunidades locales, campesinas e indígenas. Las principales cuestiones que demandaban giraban en torno a la solución de la tenencia de la tierra, la transparencia en los procesos de consultas previas, información y control sobre la ejecución del proyecto y, finalmente, la incorporación de la idea de “Buen Vivir” en la forma y tipo de actividades a desarrollar. Sin embargo, en primera instancia, las respuestas técnicas de los agentes intermediarios obturaron las posibilidades de atender estas demandas y más bien se circunscribieron a realizar proyectos productivos dentro de los marcos establecidos de forma vertical. De este modo, parece que, nuevamente, a pesar de las experiencias anteriores en otros países y de las revisiones del programa, se impuso la misma racionalidad y verticalidad precedente.

No obstante, el trabajo en el territorio entre agentes intermediarios y familias u organizaciones locales, la operatividad de las actividades que se planifican y el surgimiento de problemas en el andar de los proyectos suelen dar oportunidad para adecuar las cuestiones técnicas a las demandas locales. En este punto, sería interesante seguir analizando en qué medida el aplanamiento en la verticalidad de las políticas públicas, desde lo local, podría contribuir con una transformación en la racionalidad subyacente en programas como REDD+.

Bibliografía

Alkmin, F. (2022). REDD does nothing to address the crisis of endless economic growth. *Redd Monitor*. Recuperado de <https://redd-monitor.org/2022/05/20/redd-does-nothing-to-address-the-crisis-of-endless-economic-growth-interview-with-chris-lang-redd-monitor-by-fabio-alkmin-phd-student-at-the-university-of-sao-paulo-brazil/>

Blum, D., Aguiar, S., Sun Z., Müller D., Álvarez A., Aguirre I., Domingo S., Mastrangelo, M. (2022). Subnational institutions and power of landholders drive illegal deforestation in a major commodity production frontier. *Global Environmental Change* (74). doi:

<https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2022.102511>

Boffa, N. (2021). “*De ahí nació nuestra lucha, de a poco*”. *Historia de las luchas socio-territoriales wichí en el Chaco salteño (1984-2011)*. (Tesis de doctorado). UNS, Bahía Blanca. Recuperado de <https://repositoriodigital.uns.edu.ar/handle/123456789/5821>

Borrás, C. (2018). *Créditos de carbono*. Recuperado de <https://www.ecologiaverde.com/creditos-de-carbono-122.html>

Castelnuovo Biraben, N. (2013). Los brokers del desarrollo en comunidades indígenas del noroeste argentino: ¿promotores rurales, técnicos estatales y/o miembros de ONG’S? *Campos. Revista de Antropología Social*, 14(1-2), 175-193. Recuperado de https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/23839/CONICET_Digital_Nro.0708a535-9603-4989-99dd-1591e9cea894_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Castelnuovo Biraben, N. (2021). Indigenous and peasant’s lands under the spotlight: a state forest policy in the Gran Chaco, Argentina. En C. M. Minaverri and S. Valverde (Eds.), *Ecosystem and cultural services. Environmental, legal, and social perspectives in Argentina* (136-156). Switzerland: Springer Nature. doi: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-78378-5>

Castelnuovo Biraben, N. (2022). Cartografías en la formación de actores políticos: ONGs en procesos de demarcación de tierras indígenas y criollas en el norte argentino. *Journal of Latin American Geography* 21(1), 61-88. Recuperado de <https://muse.jhu.edu/article/855957> doi: <https://doi.org/10.1353/lag.2022.0002>

Duchelle, A., Simonet, G., Sunderlin, W., Wunder, S. (2018) What is REDD+ achieving on the ground? *Current Opinion in Environmental Sustainability*, (32), 134-140. doi: <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2018.07.001>

Escobar, A. (1998). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Norma.

Escobar, A. (2011). Ecología Política de la globalidad y la diferencia. En H. Alimonda (Ed.), *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina* (61-92). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Clacso-Ciccus.

FAO. (2020). Fondo Verde del Clima destinará US\$ 82 millones para combatir la deforestación en la Argentina. *FAO*. Recuperado de <https://www.fao.org/argentina/noticias/detail-events/en/c/1329420/>

FAO. (2021). “Argentina y la FAO firmaron acuerdo para apoyar Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático. *FAO*. Recuperado de <https://www.fao.org/redd/news/detail/es/c/1439746/>

Forest Trends. (2012). ¿Es Posible una REDD+ Equitativa? El Papel de las Salvaguardias Sociales, Estándares y Evaluación de Impacto en la Reducción de los Riesgos y Mejoramiento de los Efectos Sociales. *Forest Trends*. Recuperado de <https://www.forest-trends.org/publications/es-posible-una-redd-equitativa/>

FVC. (2022). Argentina REDD-plus RBP for results period 2014-2016. *FAO*. Recuperado de <https://www.greenclimate.fund/project/fp142>

GBM. (2021). *World Bank Group, Grupo Banco Mundial. Plan de Acción Sobre el Cambio Climático 2021-2025: Apoyar el Desarrollo Verde, Resiliente e Inclusivo. Supporting Green, Resilient, and Inclusive Development*. Washington, DC, US: World Bank. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35799>

- Gudynas, E. (1999). Concepciones de la naturaleza y desarrollo en América Latina. *Persona y sociedad. Ambiente y desarrollo. Interacciones y tensiones*, 13(1), 101-125. Recuperado de <http://www.ecologiasocial.com/publicacionesclaes/GudynasConcepcionesNaturalezaPSCI99.pdf>
- Hacon, V. (2018). *Gobernando o clima, florestas e povos indígenas: poderes transnacionais e território*. (Tese de Doutorado). UFRRJ, Río de Janeiro.
- Lang, C. (2011). REDD: An introduction. *Redd Monitor*. Recuperado de <https://redd-monitor.org/redd-an-introduction/>
- Leff, E. (2006). *Aventuras de la epistemología ambiental*. Ciudad de México, México: Siglo XXI Editores.
- Leff, E. (2009). *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Leonard, S. (2021). Un análisis actual de los pagos por resultados REDD+ del Fondo Verde para el Clima. *CIFOR-ICRAF*. Recuperado de <https://forestsnews.cifor.org/74937/un-analisis-actual-de-los-pagos-por-resultados-redd-del-fondo-verde-para-el-clima?fnl=en>
- Ley Nacional 26.160. *Declárase la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas*. Boletín Oficial de la Nación Argentina 31.043 (29 de noviembre de 2006).
- Ley Nacional 26.331. *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos*. Boletín Oficial de la Nación Argentina 31.310 (26 de diciembre de 2007).
- MAyDS. (2022a). Salvaguardas de REDD+. *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/salvaguardas>
- MAyDS. (2022b). Interpretación Nacional de las Salvaguardas. *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/interpretacion-nacional-salvaguardas>
- MAyDS. (2022c). Salvaguarda C. Conocimientos y derechos de los pueblos originarios y comunidades locales. *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambioclimatico/gabinetenacional/2016-2019/pnamcc/bosques/redd/salvaguarda-c>
- MD. (2022). Monitoreo de deforestación en el chaco seco. *Monitoreo de desmontes*. Recuperado de <http://www.monitoreodesmontes.com.ar>
- MIC. (2015). *Marco Integral Comunitario. Proyecto Bosques Nativos y Comunidad, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Jefatura de Gabinete de Ministros*. Washington, DC, US: Word Bank. Recuperado de http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/02/25/000333037_20150225134130/Rendered/PDF/RP17480V20REVI00Box385446BooPUBLICo.pdf
- O'Connor, M. P. (1993). On the Misadventures of Capitalist Nature. *Capitalism Nature Socialism*, 4(3), 7-40. doi: <http://10.1080/10455759309358553>
- PANByCC. (2019). Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático. Versión I - 2017 Gabinete Nacional de Cambio Climático, Anexo 8. *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://leap.unep.org/countries/ar/national-legislation/plan-de-accion-nacional-de-bosques-y-cambio-climatico>

- Peña, P., Sarmiento Barletti, J.P., Lasheras, T., Delgado, D. (2023) Gobiernos regionales y enfoques jurisdiccionales para REDD+ en Perú. Un análisis del actual marco legal y de políticas públicas. *CIFOR-ICRAF*. Recuperado de <https://www.cifor-icraf.org/knowledge/publication/8920/> doi: <http://10.17528/cifor-icraf/008920>
- Perkova, E., Larson, A., Pacheco, P. (2011) *Gobernanza forestal y REDD+. Desafíos para las políticas y mercados en América Latina*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Quintero, P. (2015). *Antropología del desarrollo. Perspectivas latinoamericanas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Kula.
- Reed, P. (2011) REDD+ y la cuestión indígena. En Perkova, E., Larson, A., Pacheco, P. *Gobernanza forestal y REDD+. Desafíos para las políticas y mercados en América Latina*, (291-311). Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Ribeiro, G. L. (2008). Poder, redes e ideología no campo do desenvolvimento. *Novos Estudos CEBRAP* (80), 109-125. doi: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002008000100008>
- SPyC. (2021). Se puso en marcha el primer proyecto privado de forestación, con especies producidas en el Vivero de Orán. *Secretaría de Prensa y Comunicación*. Recuperado de <https://www.salta.gob.ar/prensa/noticias/se-puso-en-marcha-el-primer-proyecto-privado-de-forestacion-con-especies-producidas-en-el-vivero-de-oran-75643>
- SPyC. (2022a). Quedó conformado el Consejo que evaluará la implementación de proyectos financiados por el Fondo Verde del Clima Secretaría de Prensa y Comunicación, Gobierno de la Provincia de Salta. *Secretaría de Prensa y Comunicación*. Recuperado de <https://www.salta.gob.ar/prensa/noticias/quedo-conformado-el-consejo-que-evaluara-la-implementacion-de-proyectos-financiados-por-el-fondo-verde-del-clima-83223>
- SPyC. (2022b). Salta tiene una oportunidad histórica en materia productiva. *Secretaría de Prensa y Comunicación*. Recuperado de <https://www.salta.gob.ar/prensa/noticias/salta-tiene-una-oportunidad-historica-en-materia-productiva-85414>
- Svampa, M. (2016). *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Edhasa.
- Van Dam, C. (2020). La Economía de la Mitigación del Cambio Climático en Territorios Indígenas. *Forest Trends*. Recuperado de <https://www.forest-trends.org/publications/la-economia-de-la-mitigacion-del-cambio-climatico-en-territorios-indigenas/>



Natalia Boffa es profesora, Licenciada y Doctora en Historia, Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur (UNS). Integrante adscripta del Instituto de Humanidades, UNS. También Profesora de Educación Primaria. Docente del Departamento de Ciencias de la Educación e Institutos de Formación Superior. Participante del Colectivo de Estudios e Investigaciones Sociales (CEISO) y del GT “Pueblos indígenas, autonomías y derechos colectivos” (CLACSO).