

**Analizando la política Sudamericana de Cambio Climático y Bosques a través de
REDD+: Los casos de Argentina, Brasil y Bolivia.**
**Analyzing the South American policy of Climate Change and Forests through
REDD+: The cases of Argentina, Brazil and Bolivia**

Joel Hernán González¹

Recibido: 02 de octubre de 2017.

Aceptado: 23 de diciembre de 2018.

Publicado: 29 de diciembre de 2018.

Resumen: El presente artículo analiza la postura de Argentina, Brasil y Bolivia en cuestiones de cambio climático y bosques. Más precisamente se revisarán los posicionamientos de estos países sudamericanos frente al mecanismo de Reducción de Emisiones provenientes de la Deforestación y Degradación Forestal (REDD+) de la Convención Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático (CMNUCC). El mecanismo REDD+ intentó desde su surgimiento elevarse como una herramienta para que los países en desarrollo puedan lidiar con el desafío del cambio climático obteniendo como contrapartida compensaciones económicas. No obstante, existen miradas contrapuestas sobre su efectividad e intenciones. En este cruce de posicionamientos los países analizados ensayaron estrategias de vinculación completamente diferentes con el mecanismo nacido en CMNUCC. Estrategias que suponen distintas miradas sobre lo que REDD+ puede ofrecer en materia de bosques y cambio climático.

Palabras clave: Cambio Climático – Bosques – Sudamérica - Gobernanza

Abstract: This article analyzes the position of Argentina, Brazil and Bolivia on issues of climate change and forests. More precisely, the positions of these South American countries will be reviewed against the mechanism of Reduction of Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+) of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). The REDD+ has attempted to rise as a tool for developing countries to deal with the challenge of climate change, with financial compensation as a counterpart. However, its acceptance is not total and there are opposing views about its effectiveness and intentions. In this crossing of positions, the analyzed countries tested completely different linkage strategies with the UNFCCC

¹ Facultad de Ciencia Política y Relaciones, Universidad Nacional de Rosario, Rosario – Argentina. Doctorando en Relaciones Internacionales Facultad de Ciencia Política y Relaciones, Universidad Nacional de Rosario. e-mail: joel.h.g@hotmail.com.

mechanism, which represent a sample of the views on what REDD+ can offer in terms of forests and climate change.

Keywords: Climate Change-Forests-South America- Governance

Introducción

Globalmente las cuestiones ambientales han venido escalando posiciones en la agenda internacional en las décadas recientes. Dentro de tales problemáticas, el cambio climático emerge como un desafío que exige respuestas urgentes de la comunidad internacional. Por su parte, los bosques cumplen un rol de relevancia en la gestión climática y su importancia como reservorios de Gases de Efecto Invernadero (GEI) es notoria. El presente trabajo se inserta en la problemática de los bosques como parte del cambio climático. En el mismo se analiza la posición de tres Estados sudamericanos frente al Mecanismo de Reducción de Emisiones proveniente de la Deforestación y Degradación forestal (REDD+) negociado en el marco de la CMNUCC (Convención Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático).

La ausencia de mecanismos vinculantes sobre bosques es un problema que viene siendo arrastrado desde la cumbre de Río de 1992. Este inconveniente no fue resuelto adecuadamente por las Partes de CMNUCC ni por los mecanismos previstos por las mismas en el PK (Protocolo de Kioto).

Por lo mencionado, la iniciativa de los gobiernos de Costa Rica y Papua Nueva Guinea de incluir la Reducción de las Emisiones procedentes de la Deforestación (RED) en la agenda de negociaciones sobre el clima, supuso un cambio en la cuestión forestal al interior de la CMNUCC y marcó el punto de partida de lo que hoy es el mecanismo REDD+.

El espíritu del mecanismo está ligado a la idea de brindar, como contrapartida a la reducción de emisiones compensaciones que permitan a los países en desarrollo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) obteniendo a su vez recursos económicos. En este sentido se contemplan las actividades vinculadas a la reducción de emisiones provenientes de la deforestación², degradación³, conservación de las reservas forestales de carbón, manejo sustentable de los bosques e incremento de reservas forestales de carbón.

Durante los últimos 10 años, a través del proceso negociador al interior de CMNUCC, las Partes fueron dando forma al mecanismo. Mediante la decisión 1/CP.16 del año 2010 la CMNUCC

² La deforestación, debe ser entendida como “la conversión de los bosques a otro tipo de uso de la tierra o la reducción permanente de la cubierta de dosel, por debajo del umbral mínimo del 10 por ciento”. Definición extraída de FAO. “FRA 2015: términos y definiciones”. Roma. Año 2012. Pag. 6. Disponible online en <www.fao.org/docrep/017/ap862s/ap862s00.pdf>. Consultado noviembre 2017.

³ La degradación debe ser entendida como la “Disminución de la capacidad del bosque para suministrar bienes y servicios”. Definición extraída de FAO. “FRA 2015: términos y definiciones”, op cit, pag. 28.

definió a la Estrategia Nacional (EN) o Plan de Acción (PA), al Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques (SNMB), al establecimiento de Niveles de Referencia Forestales (NRF) y finalmente al Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) como los requisitos clave para aquellos Estados en desarrollo que deseen aplicar las actividades del mecanismo y acceder a los pagos basados en resultados. Se podría decir que estos elementos constituyen la columna vertebral de REDD+.

Adicionalmente, se establecieron 3 fases para el desarrollo de REDD+. La fase de preparación, donde se formulan las estrategias nacionales de REDD+ incorporando a actores pertinentes tales como pueblos indígenas, comunidades locales y grupos vulnerables. La fase de implementación, signada por el desarrollo de marcos de política y reformas nacionales en el sector forestal y la puesta en marcha instrumentos específicos para la ejecución de los esquemas REDD+. Finalmente, la fase de pagos por resultados, donde los países en desarrollo obtienen beneficios económicos como resultado de las actividades de reducción de GEI desarrolladas y comprobadas (decisión 1/CP.16).

Si bien desde el presente artículo no se busca analizar en profundidad la evolución de los bosques dentro de las negociaciones climáticas internacionales, el breve repaso dado en estos primeros párrafos es relevante para comprender el funcionamiento básico del mecanismo REDD+. Asimismo, permite brindar aclaraciones básicas de cara al abordaje de los tres casos de estudio.

El interrogante que lleva al desarrollo del presente trabajo está dado por conocer ¿Cuáles fueron las

posiciones de Argentina, Bolivia y Brasil respecto al mecanismo de reducción de emisiones REDD+? En cuanto a la relevancia del tema y los actores propuestos, Sudamérica es sumamente interesante para el desarrollo de las actividades REDD+. La subregión posee una riqueza superlativa en materia de bosques, sin embargo, estos enormes reservorios de GEI sufren una presión antropogénica constante. Las pérdidas de bosques del subcontinente son de aproximadamente cuatro millones de hectáreas boscosas al año, superiores a la del resto del mundo en su conjunto (FAO, 2016).

Los tres Estados seleccionados no suponen de ninguna manera la excepción; Brasil, país con la mayor cobertura boscosa tropical del planeta perdió entre 2000 y 2005 más de catorce millones de hectáreas de bosques. Por su parte, Argentina destruye desde 1990 el 1% de su superficie boscosa por año. El caso Boliviano no es muy diferente, el país perdió desde el año 1990 hasta 2015 más de 80 mil kilómetros cuadrados de bosque, prácticamente el 8% de su territorio (FAO, 2015).

Más allá de estos puntos comunes en cuanto a riqueza forestal y destrucción de masas boscosas, los tres estados analizados han desarrollado distintas estrategias de vinculación con el mecanismo REDD+.

Las posiciones de las Partes con respecto a la utilidad de REDD+ son diversas. Existen actores que han leído al mecanismo como una herramienta beneficiosa, y desarrollaron en consecuencias vinculaciones respetuosas con el esquema que se propuso desde la CMNUCC. No obstante, REDD+ no es en la actualidad, ni lo fue en sus comienzos, un éxito rotundo. No solo parte de sus elementos han sido sometidos a revisión, sino que el

mecanismo mismo ha sido atacado fuertemente por actores como Bolivia. Precisamente, es en estos diferentes posicionamientos de las Partes de CMNUCC donde reside la riqueza del análisis y de la selección de casos propuesta.

Bolivia adoptó desde la llegada de Evo Morales una postura crítica frente a REDD+, su gestión vio al mecanismo como una violación a los derechos, usos y costumbres de los Pueblos y los Derechos de la Naturaleza. (Acuerdo de los Pueblos, 2010). El sostenimiento de esta postura crítica y de cosmovisiones propias llevó al país a la adopción de una “resistencia propositiva” que derivó en la construcción de una alternativa auténticamente boliviana: el Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación.

A diferencia de Bolivia, Brasil optó por un acercamiento basado en el diseño de los elementos de REDD+. El país ancló su estrategia de vinculación en las actividades que ya venía desarrollando en la región amazónica, ampliando y potenciándolas a partir de las actividades REDD+. En su carácter de “pionero” el gigante sudamericano fue el primer actor internacional en presentar Niveles de Referencia Forestales (NRF) e informes de su SIS ante CMNUCC.

El caso argentino también es diferente, el país no adoptó ni una actitud pionera como la brasilera, ni una de resistencia como la boliviana. En la vinculación entre Argentina y el mecanismo se observan numerosas idas y venidas. Estos vaivenes quedan de manifiesto en el hecho de que el país se encuentra hace más de 10 años en la primera fase de vinculación con REDD+.

Para el análisis de un fenómeno tan complejo como el propuesto, se optó por un abordaje basado en la

teoría de la gobernanza. Al respecto la gobernanza global es definida como los “procesos, tradiciones, instituciones y regímenes legales a través de los cuales la autoridad es ejercida y las decisiones tomadas e implementadas a nivel global por Instituciones formales e informales” (Deere – Birkberk, 2009: 1174). REDD+ supone un proceso de gobernanza con múltiples actores, que incluyen organizaciones multilaterales, gobiernos nacionales, provinciales, locales, y comunidades indígenas, entre otros, persiguiendo distintos intereses y desarrollando diversas estrategias para concretarlos.

Al respecto Natera Peral (2005: 53) 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.”

Si bien en el presente artículo no se pretende hacer una revisión exhaustiva de los posicionamientos de todos los actores, no se puede dejar de reconocer la multiplicidad de aristas que se encuentran en el tópico analizado. El Estado Nación, si bien es el actor primordial de las Relaciones Internacionales y foco del análisis propuesto, es uno más entre otros actores relevantes cuyos intereses se cruzan en la lucha contra el cambio climático.

El caso boliviano

La llegada de Evo Morales a la presidencia supuso una renovación en la forma de pensar y relacionarse con el medio ambiente. La pluralidad, el vivir bien

y la búsqueda de equilibrio con la madre tierra hicieron eco en la vinculación entre el país y el mecanismo REDD+.

En el plano interno, el cambio de filosofía boliviana se reflejó en una serie de leyes que modificaban las normativas forestales de las décadas pasadas. La adopción de la nueva “Constitución Política del Estado” y de leyes como la de soberanía alimentaria (N° 3545), la ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (N° 300) y la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (N° 144)” figuran entre las acciones más destacadas. Las mismas tuvieron como objetivos principales reforzar la soberanía alimenticia, empoderar a las comunidades nativas y campesinas y por último proteger los ecosistemas forestales.

No obstante, la relevancia de la legislación mencionada no puede dejar de resaltarse que muchas de ellas, como la ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (N° 300) que prohibió la conversión de los ecosistemas forestales a otras actividades para evitar la ampliación de la frontera agrícola, y leyes como la de Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución de Bosques (N° 337) que autorizan la conversión de suelos entraron en contradicción.

Hasta 2008 Bolivia continuó desarrollando actividades de preparación para la ejecución de REDD+ mediante los canales tradicionales. Esto se puso de manifiesto con la participación del país en FCPF (*Forest Carbon Partnership Facility*) y ONU-REDD. Estos programas, de gran relevancia en el caso argentino, tienen por finalidad guiar a los países y brindar financiamiento para la preparación

de los Estados en el desarrollo de las actividades REDD+.

Sin embargo, la posición boliviana se recrudeció a la par que se fueron abandonando las iniciativas en el marco de FCPF y ONU-REDD. Este recrudecimiento se observa mediante una serie de hitos que definieron la postura que el país tomó en los años siguientes en materia de bosques y cambio climático.

El primer hecho destacable se produjo en 2008 cuando Morales envió a la COP (Conferencia de las Partes) de Poznan una carta titulada "Salvemos al planeta del capitalismo". El presidente boliviano expresó que

“La reducción de las emisiones de la deforestación y degradación de bosques REDD, debe estar basada en un mecanismo de compensación directa de países desarrollados a países en desarrollo, a través de una implementación soberana que asegure una participación amplia de comunidades locales y pueblos indígenas” (Morales, 2008: párr. 33).

Al año siguiente se dieron dos pasos relevantes en la misma dirección, por un lado; la eliminación de la ODL (Oficina de Desarrollo Limpio) y el traslado de sus funciones al Ministerio de Medio Ambiente y Agua. Por otro, las fuertes críticas vertidas por el gobierno de Morales a la poca ambición de la COP de la CMNUCC reunida en Copenhague. El primero de los hechos se vincula a la eliminación del último de los actores favorables a los mercados de carbono cuya posición entraba en contradicción con las políticas y discursos de Morales (Muller et al, 2014). En tanto que el segundo consolidó las críticas realizadas el año

anterior a la COP y al rumbo que las Partes tomaban en la cuestión forestal.

Durante el año 2010, Bolivia organizó la Cumbre de los Pueblos sobre Cambio Climático y Derechos de la Madre Tierra. En la misma se reiteró la crítica a la poca ambición de las Partes de CMNUCC, el país insistió en un incremento máximo de las temperaturas que no supere 1° y en la importancia de la creación de un fondo administrado por los Estados nacionales que no se encuentre sometido a condicionamientos de ningún tipo. En su declaración final se menciona que los países deben abandonar sus estrategias de protección de masas forestales basadas en el mercado cuyos resultados son “inexistentes y condicionados”. Además, se estableció una fuerte condena a REDD+ por considerar que violaba la soberanía, los derechos, usos y costumbres de los Pueblos y los Derechos de la Naturaleza. El país insistió en que la mejor estrategia para evitar la deforestación y degradación de los bosques nativos era garantizar los derechos colectivos a las tierras y a los territorios (Acuerdo de los Pueblos, 2010).

Luego de la Cumbre de los Pueblos, el país se retiró de la mesa de negociaciones en la COP de Cancún por no incorporarse los reclamos y aspectos trabajados en la mencionada Cumbre (Pacheco, 2013).

Para el año 2011, luego del retiro de Cancún, el país volvió a la mesa de negociaciones. En este retorno se puso de manifiesto el que quizá sea el rasgo más interesante del caso boliviano. Mediante una serie de consultas con diversos sectores de la sociedad civil quedó formulada formalmente la propuesta del “Mecanismo Conjunto de Mitigación y

Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques y la Madre Tierra”.

Las ideas centrales detrás del mecanismo boliviano son las de un abordaje holístico de los bosques, desde una doble perspectiva que no descuide aspectos vinculados a la mitigación ni a la adaptación. Se busca a través de este dar cuenta de las múltiples funciones de los bosques desde la cosmovisión del país, con énfasis especial en los pueblos indígenas que habitan estos espacios.

La propuesta fue presentada internacionalmente en la COP de Durban y mediante la decisión 1/CP.17 del año 2011 se reconoció el enfoque como una alternativa de “no mercado” que respalda y fortalece la gobernanza, la aplicación de las salvaguardias y las múltiples funciones de los bosques.

Durante los siguientes años se extendió la aceptación y el interés por el mecanismo boliviano por parte de la Convención de Biodiversidad, la CMNUCC y el foro de Bosques de Naciones Unidas. Muestra de esto son las decisiones 11/L.27 de la Convención de Diversidad Biológica realizada en Hyderabad el año 2012 y la 1/CP.18 de la COP de Doha del mismo año. En esta última comenzó a examinarse el posible desarrollo de los enfoques conjuntos no basados en el mercado. Adicionalmente la resolución E/CN.18/2013/18 adoptada en el año 2013 por del Foro de Bosques de ONU alentó la elaboración de un método holístico e integrado, no basado en el mercado, para el logro de la ordenación forestal sostenible, que diera cuenta a su vez de la mitigación y adaptación al cambio climático.

Durante la COP 21 de 2015 se incentivó a las entidades de financiación a que sigan

proporcionando recursos para enfoques de política alternativos, como los enfoques conjuntos de mitigación y adaptación para la gestión integral y sostenible de los bosques (decisión 16/CP.21). Adicionalmente se reconoció la importancia de disponer de enfoques integrados, holísticos y equilibrados no relacionados con el mercado que ayuden a implementar sus contribuciones determinadas a nivel nacional (Acuerdo de París, art 6, párrafo 8).

Además de la defensa de su mecanismo Bolivia intentó eliminar el término REDD+ de los textos de negociación de Naciones Unidas entendiendo que el acrónimo no es resultado de un acuerdo oficial de los países miembros de ONU. Por ello el país planteó en la Primera Sesión Universal del Consejo de Gobierno del Programa de Naciones sobre Medio Ambiente, y Primer Foro Mundial de Ministros de Medio Ambiente del año 2013 que se estudie el cambio del nombre del Programa ONU-REDD de las Naciones Unidas (Pacheco, 2013). Si bien esto último no se logró, se consiguió que los documentos de las sucesivas COP no hagan mención a las siglas REDD+.

El caso argentino

Fue en el año 2008 y fundamentalmente 2009 que comenzaron a desarrollarse reuniones con actores relevantes para la construcción de un esquema de gobernanza en materia de REDD+: ONG, funcionarios provinciales, expertos forestales y

representantes de comunidades nativas fueron convocados a las mismas.

Como resultado de estas reuniones, a mediados de 2009 Argentina presentó el *Readiness Plan Idea Note* (R-PIN)⁴ a FCPF. En el mismo, el país incluyó un paneo sobre su situación forestal, incluyendo datos de tasas de deforestación, drivers y estimaciones de GEI emitidos.

Este primer documento permitió a Argentina trazar una línea de trabajo inicial en la que se identificaron elementos a robustecer y problemas a resolver de cara a la implementación de la EN (Estrategia Nacional) de REDD+. Entre los más relevantes se pueden citar; la tenencia de la tierra, los reclamos indígenas, la participación de todos los actores pertinentes y la problemática de los desmontes ilegales (FCPF, 2009).

Un año más tarde el gobierno argentino presentó a FCPF la Plantilla de Propuesta para la Preparación de Readiness (R-PP). En la misma se incluyeron propuestas vinculadas al esquema institucional de REDD+. Probablemente la más destacada al respecto sea la creación de un Grupo de Trabajo Nacional sobre REDD+ (GTN-REDD) que tendrá a su cargo la secretaria y sería el ejecutivo responsable de todas las políticas y actividades REDD+.

En cuanto a la captación de fondos, Argentina propuso la creación de un fideicomiso o mecanismo inspirado en el Fondo Amazónico para canalizar los flujos monetarios en el marco de las actividades REDD+. Mediante la combinación de

⁴ El R-PIN es un documento de preparación solicitado por FCPF para el otorgamiento de fondos en el marco de las actividades REDD+.

fondos nacionales e internacionales el país pretende alcanzar una reducción de un 30% de la deforestación para 2015 y un 60% para 2020 (FCPF, 2010).

Un aspecto clave de la gobernanza argentina en la materia está dado por la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (N° 26.331) comúnmente conocida como Ley de Bosques. La misma es mencionada tanto en el R-PIN como en el R-PP como el instrumento principal de Estrategia Nacional de REDD+. Sin embargo, el país se pronunció sobre la necesidad de adecuarla para que contemple la asignación de fondos en base a la reducción de emisiones de GEI y sobre las severas dificultades en la aplicación de la misma, principalmente la escasa capacidad de control y auditoría.

El documento fue recibido con opiniones dispares por los expertos del Panel de Asesoría Técnica y el Comité de FCPF, aspecto que llevó al país a presentar meses después un R-PP modificado. Robustecer la coordinación y los aspectos institucionales, así como incluir a REDD+ en los planes de inversiones sectoriales y fortalecer la participación de los actores privados fueron los aspectos retocados⁵ (FCPF, 2010).

Podríamos decir que en estos primeros años Argentina desarrolló un primer conjunto de iniciativas, que si bien no cristalizaron en iniciativas concretas o posteriormente fueron modificadas demuestran interés por el mecanismo REDD+.

En el año 2010 los progresos se detienen, el país se excusó en “cambios institucionales en las estructuras de gobierno y en la gestión del punto focal REDD+” (R-PP, 2014:37). Comenzó en este año un período de pronunciada inactividad al que se sumaron en años posteriores una serie de críticas por parte de organizaciones no gubernamentales y agencias gubernamentales con impacto en cuestiones forestales y climáticas.

Durante 2013, ONG ambientalistas presentaron un informe muy crítico hacia la política del gobierno en materia de bosques. En el mismo se pusieron de manifiesto las debilidades en la aplicación de la ley de bosques y los deficientes controles de los gobiernos provinciales y el gobierno nacional en la materia. El informe resaltó la ineficiente gobernanza, el desfinanciamiento del presupuesto de la ley, la ausencia de información sobre el nivel de ejecución de los fondos a nivel provincial y las dudas sobre el destino de las partidas asignadas (Greenpeace et al, 2013).

Las falencias de las que las ONG habían tomado nota fueron retomadas un año más tarde cuando la Auditoría General de la Nación emitió un informe en el que advirtió sobre el incumplimiento de la ley de bosques y solicitó la articulación de acciones con el INAI (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas), actor fundamental dentro del esquema REDD+ (Greenpeace, 2014).

A partir del año 2014 el país volvió a adoptar una actitud propositiva y entregó su R-PP final a FCPF. El documento incluyó una diversidad de propuestas vinculadas al diseño y la aplicación de los

PP. Posteriormente una segunda misión fue enviada en septiembre del mismo año.

⁵ En marzo de 2010 viajó al país un grupo de consultores y personal del Banco Mundial para brindar asistencia técnica en la formulación del R-
ISSN 0718-8552

elementos de REDD+, estrategias de consulta con los pueblos originarios y a la estructura organizacional de REDD+. Se propuso la conformación de un Comité Directivo, una Unidad Operativa de Preparación y un Comité Asesor de REDD+. FCPF consideró que se daba respuesta a los principales inconvenientes identificados en R-PP anteriores⁶ por lo que el país quedaba libre para suscribir con el Banco Mundial el acuerdo de donación por un monto de 3.600.000 dólares.

Como parte de las nuevas propuestas, durante 2015 el país presentó el *Emission Reductions Program Idea Note* (ER-PIN) seleccionando a las provincias de Misiones y Chaco para el desarrollo de una estrategia REDD+ basada en biomas. La zona seleccionada, de 6 millones de hectáreas de bosque, supone el 20% de la superficie boscosa del país. La fecha de implementación para el programa se fijó para 2018. La reducción de emisiones de GEI propuesta en el documento fue de un 75 % para la provincia de misiones y un 25% para Chaco (FCPF, 2015).

Durante los trazos finales del año 2014, coincidiendo con este período de renovada atención hacia REDD+, se dio un hecho destacable. Luego de una serie de reuniones trilaterales entre el Focal Point argentino en materia de REDD+, FCPF y ONU-REDD se estableció un plan de trabajo común entre FCPF y el Programa ONU-REDD. Con este objetivo en mente se creó al interior de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable

una Oficina de Coordinación para implementar y administrar ambos programas.

Producto de lo mencionado, Argentina presentó en el año 2015 su Programa Nacional ONU-REDD basado en la experiencia acumulada en FCPF. Entre los aspectos centrales se encuentra el diseño de los elementos técnicos de REDD+, los Niveles de Referencia Forestales, el Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques y un Sistema de Información de Salvaguardas. Cabe destacar que el presupuesto para la implementación del Programa ONU-REDD de más de tres millones de dólares había sido aprobado el año anterior. La fecha prevista de inicio del Programa Nacional ONU-REDD fue pautada para enero de 2015 y la de finalización para diciembre de 2017 (ONU-REDD, 2015a).

Más allá de los avances, los vaivenes en la estrategia argentina hacia REDD+ reaparecen en el año 2015. En documentos presentados en el mencionado año se reconocen demoras. La excusa está dada por el párate que significó el proceso electoral y el cambio del gobierno nacional ocurrido a fines de 2015. El programa se encontró sujeto a la transición de autoridades, redefinición de objetivos, nuevos organigramas y variaciones en los procesos administrativos y de gestión (ONU-REDD, 2015b).

La llegada del gobierno de Mauricio Macri supuso la renovación de ciertos aspectos. En la mesa de negociaciones internacionales las principales novedades estuvieron asociadas a la revisión de su

⁶ Los principales inconvenientes pendientes de resolver y saldados en el R-PP de 2014 estaban relacionados con la ausencia de un mecanismo de Medición, Reporte y Verificación de una tercera parte independiente de las instituciones nacionales,

la necesidad de mejorar el esquema del Sistema de Monitoreo propuesto por Argentina y finalmente la mejora en el criterio y la identificación de los beneficios no relacionados con el carbono.

Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (INDC) ante la CMNUCC. A nivel nacional se elevó a rango de ministerio la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, se creó un Gabinete Nacional de Cambio Climático, y se presentó durante el año 2017 de un Plan de Acción de Bosques y Cambio Climático (PABCC).

Más allá de los mencionados cambios y avances, del último Reporte de Progreso presentado a FCPF en 2017 se desprende que el país carece de una política de vinculación sólida con REDD+. Se menciona en el documento que el proyecto no ha comenzado a implementarse y que es necesario reorganizar el cronograma de actividades para que sea más realista (FCPF, 2017).

Estas nuevas demoras se suman a las críticas de numerosas ONG respecto a la ley de bosques (GREENPEACE, 2016), las cuales son ya una constante de la política ambiental Argentina.

El caso brasilero

Brasil a diferencia de Argentina y Bolivia, se ha convertido, como se dijo en la introducción del artículo, en pionero y en uno de los principales promotores del programa REDD+. La vinculación del Brasil y el mecanismo se desarrolló en concordancia con el nuevo rol regional y global que el país ocupa desde comienzos del nuevo milenio; potencia media con liderazgo regional y membresías en BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) e IPSA fórum.

A mediados de los años 2000 el país comenzó a cambiar su mirada y a reconsiderar la cuestión forestal, modificando la vinculación con sus grandes biomas. Uno de los primeros hechos

relevantes estuvo dado por la creación en 2003 del Grupo Permanente de Trabajo Interministerial (GPTI) para proponer y coordinar acciones dirigidas a reducir la deforestación en la Amazonia Legal, bioma que representa aproximadamente el 8% del remanente mundial de bosque (BFS, 2013). Con el mismo objetivo, un año después se lanzó el Plan de Acción para el Control de la Deforestación en el Amazonas (PPCDAm). La relevancia de este Plan de Acción es sumamente destacable ya que fue a partir de entonces cuando todas las iniciativas para la conservación fueron respaldadas por un gran conjunto de medidas que debían ser implementadas y ejecutadas con la participación conjunta del gobierno federal, los gobiernos estatales, municipales, redes de expertos y sociedad civil (Assunção et al, 2012).

La gobernanza forestal que comenzaba a construir Brasil fue robustecida con una serie de decretos presidenciales y ordenanzas del Ministerio de Medio Ambiente (MMA) incorporados en 2007 y 2008. Las mismas buscaron identificar y priorizar a los municipios con altas tasas de deforestación para el desarrollo de iniciativas con el objetivo de prevenir, controlar y combatir la deforestación ilegal. No se puede dejar de destacar al decreto 6.514 para agilizar la investigación de las infracciones medioambientales y la aplicación de sanciones y a la resolución 3.545 del Consejo Monetario Nacional que exigió el cumplimiento de la legislación ambiental a los acreedores como requisito para la aprobación de nuevas líneas de crédito.

Brasil trabajó también en el incremento y la mejora en la conservación de sus áreas naturales. El Código Forestal (Ley 12.651) y el Programa de

Áreas Protegidas de la Región Amazónica (ARPA) son elementos clave en este camino.

En el plano internacional Brasil junto con otras potencias medias emisoras conformó, como instrumento de acción en CMNUCC, el grupo BASIC. En la COP de Copenhague los miembros del grupo se comprometieron voluntariamente a reducir entre 36.1% y 38.9% sus emisiones de acuerdo con un escenario BAU —*business as usual*— para 2020 (Bueno, 2017). Este compromiso voluntario de Brasil se institucionalizó a nivel interno mediante la ley 12.187 de Política Nacional en Cambio Climático (PNMC) del año 2009.

De lo mencionado hasta aquí se desprende que para el año 2008, cuando el mecanismo REDD+ comenzó a tomar forma, Brasil se encontraba en una buena posición para sacar provecho de una vinculación con el mismo.

Más allá de esta ventaja inicial, de cara al aprovechamiento del mecanismo, el país necesitó fortalecer la estructura de gobernanza para aplicar las actividades REDD+. A tal efecto se creó el Comité Nacional de REDD+, el Secretariado Ejecutivo, Juntas Asesoras Temáticas y el Grupo Técnico de Trabajo para REDD+.

El Comité es de carácter interministerial y supone el órgano más importante. El mismo es responsable de la coordinación, supervisión y monitoreo de la Estrategia Nacional de REDD+. Además de los ministerios, incorpora a miembros de los gobiernos estatales, de la sociedad civil y de los gobiernos municipales. Por su parte, la Secretaria Ejecutiva queda a cargo del MMA y funciona como nexo entre la EN de Brasil en REDD+ y la Convención

Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (MMA, 2016).

Según describe la Estrategia Nacional de Brasil, el país tiene el compromiso de lograr una reducción del 80% en la tasa de deforestación en el Bioma Amazónico y el 40% en el Bioma Cerrado para 2020. Buscando para los otros biomas estabilizar el nivel de emisiones a las del año 2005 (MMA, 2016). El enfoque basado en biomas es algo común entre los países participantes del mecanismo, esto se debe principalmente a la complejidad que supone diseñar e implementar acciones, políticas y herramientas técnicas para el correcto funcionamiento del mecanismo en la totalidad del territorio, sobre todo en países del tamaño de los analizados. Conscientes de esta dificultad las Partes de CMNUCC aceptan los enfoques basados en regiones o biomas como paso previo al desarrollo de una Estrategia Nacional de escala completa (Decisión 2/CP.13).

Los objetivos de reducción mencionados son llevados a la práctica mediante el Plan de Acción para el Control de la Deforestación en el Amazonas (PPCDAm) y El Plan de Acción para la Prevención y Control de la Deforestación y los Incendios Forestales en Cerrado (PPCerrado) lanzado en el año 2010.

Ambos Planes de Acción se interconectan con diferentes planes sectoriales en el sector agropecuario (Plan ABC) y en el Sector Siderúrgico (Plan Caracol). Juntos estos elementos forman los pilares de la PNMC en el sector de suelos, bosques y cambio en el uso de los suelos (LULUCF por sus siglas en inglés).

Más allá de la aparente robustez del esquema brasileiro, diversos autores han planteado críticas

sobre su correcto funcionamiento y efectividad. Siguiendo a Fatorelli (et al, 2015) observamos que el Grupo Permanente de Trabajo Interministerial y El Comité Interministerial de Cambio Climático (CIM) padecieron largos períodos de inactividad. Además, se observan cortocircuitos entre el gobierno federal y los diferentes Estados que componen cada uno de los Biomas y se critica la insuficiente participación de los actores privados. Los inconvenientes de coordinación entre los distintos niveles son reconocidos por la Estrategia Nacional de REDD+ brasilera, la cual los considera el “principal reto” a resolver (MMA, 2016, P. 19). En cuanto al desarrollo de los instrumentos técnicos de REDD+, en 2014 Brasil presentó el Nivel de Referencia Forestal (NRF) del Bioma Amazónico ante la CMNUCC. El documento presentado y su anexo fueron recibidos con beneplácito por parte de la CMNUCC. Sin embargo, se marcaron puntos a mejorar para futuras presentaciones, como, por ejemplo: considerar el tratamiento de los gases distintos del CO₂ en el inventario de GEI, sumar nuevos Biomas y finalmente incorporar las emisiones de la degradación forestal y no solo de la deforestación aparecen entre las críticas más relevantes (CMNUCC, 2014a) (CMNUCC, 2014b).

Un año después de la presentación del NRF, Brasil sacó a relucir nuevamente su carácter de pionero al entregar a CMNUCC el Sumario de Información sobre su Sistema de Información de Salvaguardas. No obstante, el documento no estuvo exento de críticas. El Observatorio de Clima de Brasil sostuvo que el sumario no contenía verdadera información sobre cómo las salvaguardas son aplicadas, que el panel de expertos no fue

representativo y que faltaron actores de suma relevancia (Rittl, 2015). No obstante, las críticas, el gobierno de Brasil es consciente de que se necesita seguir trabajando el SIS y según detalla el sumario presentado ante la CMNUCC, la construcción de un Sistema de Información de Salvaguardas de escala nacional se encuentra en una etapa temprana de desarrollo por lo que su finalización va a demandar varios años más.

El último elemento clave abordado en la vinculación entre Brasil y REDD+ tiene que ver con el instrumento financiero que permitió y posibilita a Brasil llevar adelante las políticas y acciones diseñadas en su Estrategia Nacional y Planes de Acción. El Fondo Amazónico fue creado por decreto en el año 2008 y tiene al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) como institución encargada de su manejo.

Brasil es, junto con Indonesia, el país que más fondos recibe por el desarrollo de actividades REDD+. Más allá del indudable éxito del Fondo en la captación de flujos económicos, algunas veces expresan dudas sobre su funcionamiento. La primera de ellas se relaciona con el hecho de que muchas veces los proyectos financiados por el fondo no se encuentran vinculados directamente con la reducción de emisiones y surgen diferencias entre la forma en que los donantes internacionales proporcionan los flujos económicos y la forma en que el Fondo administra, monitorea y financia los proyectos (Norman y Nakhoda. 2015). Un segundo punto crítico está relacionado con el esquema de distribución de los fondos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales,

esquema en el cual los actores subnacionales se ven perjudicados (Rittl, 2015).

Conclusiones

Argentina, Bolivia y Brasil desarrollaron distintas estrategias de vinculación con REDD+. Las mismas se relacionaron con visiones propias sobre lo que el mecanismo de CMNUCC representa en el plano local e internacional, y sobre las herramientas que el mismo pone a disposición de los países para afrontar los desafíos en materia de bosques y cambio climático.

La posición boliviana respecto a REDD+ estuvo marcada por los discursos y acciones de Evo Morales. No obstante, su resistencia, el país adoptó una postura “propositiva”. Bolivia supo aprovechar las dudas respecto a REDD+ y colocar un mecanismo propio en la mesa de negociaciones sobre cambio climático. La materialización de parte de las cosmovisiones bolivianas en el Mecanismo Conjunto supone una rica alternativa a REDD+. Esto último quedó de manifiesto con el reconocimiento obtenido por parte de CMNUCC, del Foro de Bosques, de la Convención de Diversidad Biológica y del propio Acuerdo de París.

No obstante, la propuesta de Bolivia encontró fuertes limitaciones cuando se observan los resultados en materia de deforestación y degradación. El país perdió entre 2010 y 2015 más de 14 mil kilómetros cuadrados de bosque. Aproximadamente 289 mil hectáreas al año. Pérdida anual que representa un 0,5 % del total de la masa forestal nacional (FAO, 2015).

Por su parte, Brasil supo aprovechar el trabajo que venía realizando en la región del Amazonas, potenciándolo mediante las iniciativas REDD+ y la integración de las mismas en un marco más amplio de lucha contra el cambio climático. La construcción de los Sistemas de Monitoreo de Bosques, Niveles de Referencia Forestales y Sistemas de Información de Salvaguardas llevaron al país a adoptar una posición pionera. Además, el país consolidó su posición entre los principales receptores de fondos, siendo el primer Estado en acceder a la fase de pagos por resultados. Las acciones mencionadas jugaron un papel muy relevante en la reducción de un 41% de las emisiones de GEI entre 2005 y 2012 (MCTI, 2014). No obstante, la estrategia brasilera no está exenta de inconvenientes. El país experimentó fuertes críticas por la utilización del Fondo Amazónico y por su inacabado Sistema de Información de Salvaguardas. Además, se observa un repunte de la deforestación, fundamentalmente a partir del año 2012 (Rittl, 2015).

Tanto Bolivia en su carácter de resistencia, como Brasil en su rol de pionero, aportaron elementos que enriquecieron el continuo debate sobre el papel de los bosques en materia de Cambio Climático. El aporte argentino es menos rico en la materia y su acercamiento al mecanismo de CMNUCC podría ser caracterizado de inconsistente.

Los éxitos más importantes de Argentina probablemente se relacionen con la construcción de la Ley de Bosques y el acceso a los fondos de ONU-REDD y FCPF. Más allá de esto, entre los años 2010 y 2015, el país perdió aproximadamente el 5% de su superficie forestal (FAO, 2015). Estos números siembran dudas sobre la verdadera

voluntad de las autoridades argentinas en la resolución de la problemática de la deforestación y degradación de bosques.

Más allá de las particularidades de cada caso, los 3 países estudiados muestran desafíos comunes ante la dificultad que supone generar una relación sostenible con los bosques y desarrollar acciones en materia forestal y de cambio climático.

Las contradicciones de la legislación boliviana, el continuo incumplimiento de la ley de bosques en argentina y las críticas sobre el Sistema de Información de Salvaguardas de Brasil exponen las debilidades en la relación de los países con las redes de gobernanza nacionales e internacionales de las que forman parte.

En este sentido, el fortalecimiento de la gobernanza y la necesidad de construir capacidades constituyen un aspecto fundamental para que Argentina, Bolivia y Brasil puedan lidiar exitosamente con las problemáticas que se desprenden de la vinculación entre los bosques y el cambio climático.

Referencias:

- Aguayo-Quezada, S. y Benítez-Manaut, R. (editores) (2012). *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2012*, México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.
- Campbell, H., & Heyman, J. M. (2015). Illicit Economies and State (less) Geographies—The Politics of Illegality: A Commentary by Howard Campbell and Josiah Heyman. *Territory, Politics, Governance*, 3(4), 469-472.

- Bagley, B.M., (2001), *Drug trafficking, political violence and U.S. policy in Colombia in the 1990s*, Florida: University of Miami.
- Caballero, D. (2018). Ecos del enfrentamiento armado guatemalteco veinte años después del conflicto. El arraigo de la violencia. *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, 16(1), 150-168.
- Cadena, J.L. (2010). Geopolítica del narcotráfico. México y Colombia: la equivocación en el empleo de las fuerzas militares. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 52(210), 45-58. Disponible en: <http://ref.scielo.org/ws7d9z>.
- Acuerdo de los Pueblos. (2010). *Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra*. Cochabamba, Bolivia.
- Assunção, J., Gandour, C., y Rocha, R. (2012). *Deforestation Slowdown in the Legal Amazon: Prices or Policies?*. Climate Policy Initiative / PUC-Rio.
- Brazilian Forest Service (BFS). (2013). *Brazilian Forest at a glance*. Disponible en: <http://www.florestal.gov.br/documentos/publicacoes/1796-brazilian-forests-at-a-glance-2013-1/file>.
- Bueno, M.P. (2017). Modelos de desarrollo y políticas climáticas: los casos de la Unión Europea, Argentina y Brasil, en Gil-Robles, J. M. y Velo, D. *Economía social de Mercado. El enlace entre Europa y América Latina*, Universidad Complutense de Madrid - Centro Superior de Estudios de Gestión, pp. 169-215.
- Convención Marco de Naciones Unidas Sobre Cambio Climático (CMNUCC). (2007).

- Informe de la Conferencia de las Partes (COP) sobre su 13° período de sesiones*, celebrado en Bali. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf#page=3>.
- CMNUCC. (2010). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16° período de sesiones*, celebrado en Cancún. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf#page=2>.
 - CMNUCC. (2011). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 17° período de sesiones*, celebrado en Durban. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2011/cop17/spa/09a02s.pdf>.
 - CMNUCC. (2012). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 18° período de sesiones*, celebrado en Doha. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2012/cop18/spa/08a03s.pdf>.
 - CMNUCC (2014a). *Brazil's submission of a Forest Reference Emission Level (FREL) for reducing emissions from deforestation in the Amazonia biome for REDD+ results-based payments under the UNFCCC*. Disponible en: http://redd.unfccc.int/files/redd_brazil_frel_final_19nov.pdf.
 - CMNUCC. (2014b). *Report of the technical assessment of the proposed forest reference emission level of Brazil submitted in 2014*. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2014/tar/bra01.pdf>.
 - CMNUCC. (2015). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21er período de sesiones*, celebrado en París. Disponible en: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/spa/10a01s.pdf>.
 - Deere-Birkbeck, C. (2009). Global governance in the context of climate change: the challenges of increasingly complex risk parameters. *International Affairs*, 85(6), 1173-1194.
 - Fatorelli, L. Gebara, M. May, P. Zhang, S. Di Gregorio M. (2015). *The REDD+ Governance Landscape and the Challenge of Coordination in Brazil*. Center for International Forestry Research (CIFOR). Disponible en: http://www.cifor.org/publications/pdf_files/infbrief/5508infobrief.pdf.
 - González, J.H. (2017). *Negociaciones multilaterales de cambio climático: Las posiciones de Argentina, Bolivia y Brasil respecto al programa REDD plus entre 2007 y 2016*. Tesina de grado disponible en <http://rehip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/7909/Tesina%20Joel%20Hern%C3%A1n%20Gonz%C3%A1lez.pdf?isAllowed=y&sequence=3>.
 - FAO. (2015). *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015*, Compendio de datos. Disponible en: <http://www.fao.org/3/ai4808s.pdf>.
 - FAO. (2016). *El Estado de los Bosques del Mundo, Los bosques y la agricultura: desafíos y oportunidades en relación con el uso de la tierra*. Roma.
 - Forest Carbon Partnership Facility. (FCPF). (2009). *Readiness Plan Idea Note (R-PIN) Template*. Disponible en: <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites>



- [/forestcarbonpartnership.org/files/Argentina_R-PIN_07-30-08.pdf](http://forestcarbonpartnership.org/files/Argentina_R-PIN_07-30-08.pdf).
- FCPF. (2010). *Plantilla de Propuesta para la Preparación de Readiness (R-PP)*. Disponible en:
https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Feb2010/Draft_Argentina_R-PP_espanol_with_disclaimer.pdf.
 - FCPF. (2010). *Argentina REDD Readiness Preparation Proposal*. Disponible en:
<https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jul2010/3c.%20Argentina%20R-PP%20presentation.pdf>.
 - FCPF. (2014). *Propuesta para la Preparación de Readiness. Borrador de trabajo*, sexta versión. Disponible en:
<https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/Revised%20Argentinian%20R-PP-January%202014%20version.pdf>.
 - FCPF. (2015). *Emission Reductions Program Idea Note (ER-PIN)*, Country: Argentina. Disponible en:
<https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2015/September/ER-PIN%20Argentina%20final%2021set%202015.pdf>.
 - FCPF. (2017). *REDD+ Annual Country Progress Reporting (with semi-annual update)*. Disponible en:
<https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2017/July/FCPF%20Country%20Progress%20Reporting%20Argentina.pdf>.
 - Greenpeace. (2014). *La Auditoría General de la Nación alerta sobre la violación de la Ley de Bosques*. Disponible en:
<http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/La-Auditoria-General-de-la-Nacion-alerta-sobre-la-violacion-de-la-Ley-de-Bosques/>.
 - Greenpeace, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación Vida Silvestre Argentina. (2013). *Ley de Bosques: 5 años con pocos avances: La emergencia forestal continua*.
 - Greenpeace, FARN, Fundación Vida Silvestre Argentina (2016). *Carta al Gobierno Nacional por la Ley de Bosques*. Disponible en:
http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/2016/10/Carta_Bosques.pdf.
 - Ministério do Meio Ambiente (MMA). (2015). *The Implementation of the Warsaw Framework for REDD+ by Brazil*. Disponible en:
<http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/wfr-brazil-2015.pdf>.
 - MMA. (2016). *National Strategy for Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, and the role of Conservation of Forest Carbon Stocks, Sustainable Management of Forests and Enhancement of Forest Carbon Stocks*. Disponible en:
http://redd.unfccc.int/files/brazil_national_red_d_strategy.pdf.
 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação de Brasil (MCTI). (2014) *Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil*, 2ª edição. Disponible en:
<http://www.mcti.gov.br/upd_blob/0235/235580.pdf>. Consultado febrero 2018.
 - Morales, E. (2008). *Salvemos al Planeta del Capitalismo*. Observatorio Latinoamericano



- de Geopolítica. Disponible en: <http://geopolitica.ws/media/uploads/Salvemosalplaneta.pdf>.
- Müller, R., Pacheco, P., y Montero, J.C. (2014). *El contexto de la deforestación y degradación de los bosques en Bolivia: Causas, actores e instituciones* (Vol. 100). Cifor.
 - Norman, M., Nakhoda, S. (2015). *The state of REDD+ finance*. Center for Global Development Working Paper No. 378. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2622743>.
 - Rittl, C. (2015). *Press release: Brazil, a Role Model for Redd+... Not!*. Observatorio de Clima. Disponible en: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/en/press-release-brazil-a-role-model-forredd-not/>.
 - ONU-REDD. (2015a). *Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y Degradación Forestal en Países de Desarrollo*. Documento Programa Nacional de Argentina.
 - ONU-REDD. (2015b). *Draft Report Programas Nacionales*. Informe Anual Argentina, Enero a Diciembre de 2015.
 - Pacheco-Balanza, D. (2013). *Vivir bien en armonía y equilibrio con la madre tierra*. La Paz: Fundación de la Cordillera - Universidad de la Cordillera. Disponible en: https://doc.rero.ch/record/209609/files/02-Vivir_bien_en_armonia_y_equilibrio_con_la_madre_tierra.pdf.
 - Peral, A.N. (2005). La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública. *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (33-34). DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/gapp.vi33-34.391>.