



# **Fuera del Mercado**

**Los bosques bolivianos  
y las luchas sobre  
el cambio climático**

Kylie Benton-Connell  
Agosto 2011

**Resumen ejecutivo  
informe completo en  
[www.democracyctr.org](http://www.democracyctr.org)**

# Resumen ejecutivo

¿Cómo podemos detener la destrucción de los “pulmones del planeta” por los incendios y motosierras? Con el peligroso cambio climático en el horizonte, y con la reducción de las selvas tropicales del mundo, ésta se ha convertido en una pregunta urgente. Sin embargo, inclusive cuando los políticos llegan a un acuerdo sobre la urgencia del propósito, existe una dura batalla sobre la manera de alcanzar este objetivo. Para algunos, los bosques que ayudan a mantener el equilibrio climático de la Tierra pueden salvarse únicamente si es que se le pone precio al “servicio” que proveen. Para otros, cualquier intento de proteger los bosques a través de las fuerzas del mercado está condenado al fracaso, tanto del clima como de quienes viven dentro y en los alrededores de los bosques por todo el mundo.

Bolivia es un punto central en este debate de dos maneras. Primero, como un país que comparte la Amazonía, la forma de protección de los bosques que rige en Bolivia provee lecciones importantes para el resto del mundo. Segundo, el gobierno boliviano se ha convertido en un crítico tenaz y que se hace oír en contra de los sistemas de protección de bosques que involucran a los mercados de carbono, y en un importante aliado de los movimientos de justicia climática que luchan contra estos sistemas a nivel internacional.

## El uso del mercado para proteger los bosques

La idea básica detrás de REDD (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los bosques) es sencilla. Es necesario pagar a alguien, u otorgarle incentivos, para asegurar la supervivencia de los bosques en el sur. No se tiene acordado de dónde provendrá el dinero para la protección de los bosques en los países del sur. Muchos apoyan la creación de mercados de carbono forestal (vendiendo y comprando “créditos” generados por el carbono almacenado en los bosques del sur) para incrementar este dinero, y otros se oponen rotundamente a esto. Mientras continúan los debates en la Organización de las Naciones Unidas - ONU, ONGs, gobiernos y bancos de inversiones han seguido adelante, ejecutando proyectos que anticipan un comercio mundial en compensaciones de los bosques.

## LA POSICIÓN A FAVOR DE LA PROTECCIÓN DE LOS BOSQUES BASADO EN EL

### MERCADO

Algunas de las fuerzas más poderosas en la política climática apoyan un nuevo mercado de carbono forestal. Tienen un argumento llamativo: los bosques son destruidos porque valen más muertos que vivos. También argumentan que el sector privado puede proporcionar fondos para la conservación de los bosques que los gobiernos simplemente no pueden competir, y que la inclusión de los bosques en un mercado de carbono es una de las maneras más baratas para reducir la contaminación de carbono. Por último, sostienen que el problema de la destrucción de los bosques es tan urgente que “lo perfecto no debe ser el enemigo de lo bueno”, y que las preocupaciones acerca de los mercados de carbono pueden ser abordados a través de sistemas diseñados óptimamente.

Los detalles sobre un nuevo mercado de carbono forestal no están acordados, incluso entre quienes lo apoyan. Cuatro debates continúan: en primer lugar, ¿cómo se definen las “líneas de base” y qué metodología se emplea para determinar lo que habría ocurrido

con un bosque sin un proyecto determinado? En segundo lugar, qué área se debe incluir en el cálculo del valor del carbono de un bosque, y qué cuenta como “fuga” (cuando la deforestación se traslada a otra área fuera de un proyecto REDD)? En tercer lugar, ¿cómo un proyecto en Brasil o Bolivia debe demostrar a los financiadores del mundo industrializado que se está reduciendo las emisiones? Finalmente, ¿qué cuenta como un bosque? (Por ejemplo, se incluirá las plantaciones de árboles en la definición de un bosque en el marco de REDD?)

## **LA POSICIÓN EN CONTRA DE LA PROTECCIÓN DE LOS BOSQUES BASADO EN EL MERCADO**

Los opositores a REDD basado en el mercado argumentan que éste no reducirá en realidad la contaminación por carbono – las “compensaciones” de los bosques pueden realmente permitir que más carbono sea liberado a la atmósfera. A corto plazo, las compensaciones de los bosques podrían “inundar” el mercado de carbono con créditos baratos, socavando esfuerzos para incrementar el costo de la contaminación. A largo plazo, argumentan que las compensaciones de los bosques permitirán a los contaminadores comprar su escapatoria a la reducción de contaminación allí donde se genera, rezagando cambios más profundos en el uso de la energía. Por último, los críticos se resisten a confiar los bosques a los operadores financieros, corriendo el riesgo de la especulación y la lógica del lucro, sin abordar las causas estructurales que conducen a la destrucción de los bosques - la demanda de madera, soja y carne, y las políticas económicas que impulsan esta demanda.

Los opositores sostienen que un mercado de carbono forestal es injusto, sanciona y premia a los actores equivocados. Ellos argumentan que la mercantilización de los bosques es también injusta en la práctica para las comunidades que dependen de los bosques para su hogar y los medios de subsistencia, con una afluencia de capital privado que lleva altos riesgos a las comunidades forestales:

- Se puede dejar de lado la consulta el involucramiento de las comunidades indígenas y locales en una carrera por los dólares de REDD.
- Los grupos más privilegiados probablemente recibirán la mayor parte de los beneficios.
- La posibilidad de recibir un pago puede convertir los conflictos de baja intensidad sobre el acceso a la tierra en algo mucho más serio.
- Los sistemas de REDD aumentarán el control “experto” a expensas del conocimiento y la toma de decisiones comunitaria.
- Las comunidades podrían afrontar fuertes pagos por incumplimiento de contrato.
- Los “vaqueros del carbono” y los especuladores pueden utilizar tácticas cuestionables para garantizar los derechos a la tierra de las comunidades, con un alto riesgo de fraude.

## **Bolivia y la protección de los bosques**

La destrucción de los bosques en Bolivia se produce principalmente por la agroindustria de la soja y otros cultivos industriales a gran escala en el sureste del país. El control del gobierno se queda corto: el ochenta y tres por ciento de la destrucción de los bosques es producto de actividades ilegales.



El gobierno de Morales, antes de llegar a ser una de las voces más combativas sobre las políticas climáticas internacionales, postuló para el financiamiento proveniente de los programas REDD de la ONU y el Banco Mundial. Se recibió el financiamiento de la ONU para desarrollar una estrategia nacional de REDD y proyectos piloto del tipo REDD. También actualmente hay dos proyectos pilotos de REDD en Bolivia: el Proyecto de Acción Climática Noel Kempff Mercado (una cooperación entre un gobierno anterior de Bolivia, una ONG estadounidense, una ONG boliviana y tres contaminadores de los EE.UU.), y el proyecto REDD Amazonía (gestionado por una ONG boliviana, en colaboración con una organización indígena, con financiamiento de una fundación privada y dos gobiernos europeos.)

## ASUNTOS POLÍTICOS CLAVE EN BOLIVIA

### La cuerda floja de la economía

Alrededor del treinta por ciento de la población boliviana vive con menos de dos dólares por día, mientras una pequeña minoría controla vastas cantidades de la riqueza. La agricultura y la industrialización son importantes fuentes del crecimiento económico, así como la destrucción de bosques, y los costos sociales por su reducción podrían ser significativos. El gobierno boliviano y algunos representantes de ONGs sugirieron que la compensación de tipo REDD podría ser una oportunidad para formas alternativas de desarrollo, como los pagos por los “servicios ambientales” o una ayuda para la agroforestería sostenible.

### Política de tierra y los bosques en Bolivia

Luego de años de luchas protagonizadas por organizaciones sociales por una distribución más equitativa de la tierra, hay menos conflictos de alto perfil de los que había hace unos años, cuando terratenientes armados confrontaban a funcionarios del gobierno que llevaban a cabo la redistribución de tierras. Sin embargo, las continuas disputas son más fuertes en los departamentos del sureste, donde se encuentran la mayoría de los bosques del país, y los gobiernos regionales suelen ser hostiles tanto contra el partido del MAS de Morales como contra los grupos indígenas. Además, los pueblos indígenas de tierras bajas a menudo tienen prácticas culturales y de uso territorial distintas de las de los migrantes campesinos del altiplano, y estos grupos tienen a veces reivindicaciones rivalizadas sobre los mismos territorios. Una nueva fuente de ingresos, como el financiamiento de REDD, podría intensificar estos conflictos.

### Autonomía indígena, derechos sobre los recursos y nuevas mercancías

Los poderosos movimientos indígenas de Bolivia están más cerca de su gobierno nacional que nunca en la historia del país, pero también muchos grupos demandan “autonomía” - mayor control sobre los recursos en sus territorios y las decisiones sobre cómo gobernar su comunidad. Estos grupos no siempre concuerdan con el gobierno nacional sobre quién debe tomar las decisiones acerca de los recursos, o quién tiene derecho a los ingresos. En el caso de REDD, un estudio señala que “no está claro si los servicios ambientales serán sujetos a la propiedad privada o si van a ser considerados ‘recursos estratégicos’ sujetos a la administración exclusiva del Estado”. Cualquier programa para pagar por el almacenamiento de carbono en los bosques de Bolivia tendrá que pasar por las demandas de los diferentes titulares de los derechos (grupos indígenas locales, los sindicatos

campesinos, los gobiernos nacionales y regionales, los madereros, la agroindustria) y sus relaciones entre sí.

## **SOLO, PERO JUNTO A MILES: LA POSICIÓN DEL GOBIERNO BOLIVIANO ENTRE OTRAS NACIONES**

Los representantes de Bolivia se han convertido en francos críticos en las negociaciones de clima de la ONU. La “Conferencia Mundial de los Pueblos” del 2010 en Cochabamba, patrocinado por Morales, llamó a una declaración internacional sobre los derechos de la Madre Tierra, el reconocimiento y la indemnización de la “deuda climática”, los objetivos grandes para la reducción de la contaminación de efecto invernadero en el mundo industrializado, y el rechazo a los mercados de carbono y de REDD. Esta declaración se ha convertido en la base de la posición negociadora de Bolivia, y en un estandarte para los movimientos internacionales de justicia climática. Tal postura combativa tiene sus costos, incluida la denegación de la ayuda a la adaptación climática provista por los Estados Unidos. Si se lleva a cabo un mecanismo de REDD basado en el mercado y se abre un gran flujo de fondos de los gobiernos del norte y los inversionistas privados, puede aumentar la presión sobre Bolivia para que abandone su posición anti-mercado.

### **Conclusión**

El gobierno boliviano ha afirmado públicamente que trabajará tanto en la prevención de un mercado global de carbono forestal, como hacia una visión de “manejo integral” que no comercializa los bosques bolivianos. Si las fuerzas dominantes en el debate de la ONU se imponen, y la protección de los bosques se integra a un mercado mundial de carbono, es probable que Bolivia y otros países del sur se enfrenten con un nuevo tipo de “condicionalidad”, similar a la empleada para forzar la privatización del agua y el gas: incorporarse al mercado de carbono, o prescindir del financiamiento internacional para la protección de los bosques. Pero en contraste con su posición sobre la privatización del gas y el agua, los movimientos sociales bolivianos varían en cómo evaluar el equilibrio entre los riesgos a la soberanía, los derechos sobre la tierra y los medios de subsistencia, y la promesa de ingresos de REDD basado en un mercado.

Si se supera la resistencia boliviana a la mercantilización de los bosques, habrá ramificaciones globales. Independientemente de los beneficios positivos para comunidades determinadas y los bosques que los proyectos REDD basados en el mercado pueden crear, si un sistema global termina produciendo créditos de carbono económicos que permite a las compañías de combustibles fósiles continuar contaminando, las comunidades tanto dentro como más allá de las fronteras bolivianas se verán afectadas. En este sentido, la apuesta de la lucha por REDD no podría ser mayor - ni el rol de Bolivia más importante.