

Constanza Casalderrey Zapata, María Paula Ávila Castro,
Ignacio Alonso, Malena Castilla y Walter Mioni

LOS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS Y LA ECONOMIZACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL. UN ANÁLISIS CRÍTICO DE INSTRUMENTOS DE COMPENSACIÓN Y FINANCIARIZACIÓN DE LOS BOSQUES NATIVOS

INTRODUCCIÓN

El 22 de abril de 2022, día internacional de la tierra, el entonces gobernador de la provincia del Chaco anunció desde la ciudad de Washington la creación de *Eco-Token*: una herramienta financiera digital que propone como activo al entorno natural del Chaco, a través de tecnologías *blockchain*, para la valuación y pago por servicios ecosistémicos. Tal como sostuvo el gobernador durante su presentación: “los *tokens* representarán el registro de los servicios ecosistémicos (flujo), no de los bienes naturales (*stock*) en determinado territorio”.¹ Según las declaraciones de los funcionarios detrás del proyecto, los servicios serían generados por los bosques y humedales como resultado de funciones y procesos ecológicos que permitirían reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) por fijación de carbono. El sistema de financiamiento sería a través de un mecanismo financiero para que instituciones o privados pudieran comprar el *token*, un procedimiento que no sería entendido en términos de donación, sino como un activo pasible de acreditar y generar valor en relación con una parcela determinada.

Tan solo meses antes de este anuncio se habían terminado de definir los montos que cada provincia recibiría en el marco del programa de pagos basados en resultados del Fondo Verde del Clima (COFEMA, 2022). Dicho fondo internacional se enmarca en REDD+, una política de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal, que se basa en créditos de carbono sobre porciones de bosques preser-

1 <https://regionnortegrande.com.ar/chaco-el-gobierno-reglamento-el-ecotoken/>

vados y por el cual Argentina cobró en 2020 la suma de 82 millones de dólares (MAyDS, 2020). Las mencionadas políticas, junto con el antecedente que supone la Ley 26.331 de Bosques Nativos (LB) y su Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN), son instrumentos basados en la valorización de servicios ecosistémicos (SSEE, en adelante). Su diseño e implementación proponen diversas preguntas en relación con el tipo de valorización de la naturaleza que supone el concebirla como proveedora de dichos servicios. Esto es, si implican la creación de nuevas mercancías; si los beneficios de la naturaleza se pueden comprar y vender en un mercado; a qué tecnología gubernamental para la conservación ambiental de los bosques nativos responden y si acaso nuestro marco jurídico la admite. La hipótesis que guía el presente capítulo, que se nutre de una serie de trabajos que han venido analizando la cuestión (ver apartado 1), es que este tipo de instrumentos tienden a la economización de la política, en general, y de la política ambiental, en particular.

Para abordarla, en este trabajo buscamos rastrear las condiciones de posibilidad de emergencia de herramientas como la antedicha *Eco-Token* que, más allá de que aún no se “lanzaron al mercado” y que queda por verse si ello ocurrirá en el futuro cercano,² de alguna manera son señal e indicio de una modificación sustantiva en la forma en la que se vienen pensando y ejecutando las políticas ambientales. Para ello, ensayaremos una genealogía de la política forestal que ha tornado posible y políticamente viable la existencia de este tipo de instrumentos. Tras las pistas de Foucault (1979, 2007), consideramos que estos últimos son técnicas (medios), que le dan forma al liberalismo, y con ello también al neoliberalismo, en tanto tecnología gubernamental. Siguiendo a Castro (2018), concebimos a las técnicas como tácticas al interior de una estrategia de dominación, que se presentan como la dominación capitalista que supone el liberalismo, también en su variante neo, donde el valor de todo debe ser medido y mediado por el mercado y la formación de precios. Es decir, estos instrumentos buscarían, al decir de Brown (2015), la economización de la política, entendiendo por política la práctica deliberativa (desde ya nunca exenta de conflicto) sobre los valores que nos damos como sociedad, así como su sobre su destino y su composición (Graeber, 2013). Con ello lo que se busca es presentar como naturales (en el sentido de necesarias) y objetivas (en

2 Es importante aclarar que la propuesta del *Eco-Token* fue generada por la administración del ex gobernador Jorge Capitanich, quien estuvo en funciones en la provincia hasta diciembre de 2023. Con la nueva gestión provincial a cargo de Leandro Zdero, no se ha avanzado en dicha propuesta y según nos explicaron funcionarios que integran su cartera en entrevistas realizadas en el marco de trabajos de campo, no se encuentra entre las prioridades inmediatas del gobierno chaqueño.

el sentido de políticamente neutrales), decisiones que se basan en la valorización monetaria de la naturaleza que no son ni lo uno ni lo otro.

Desde el punto de vista metodológico, estas indagaciones se realizarán con base en el análisis de contenido del conjunto de documentos que respaldan, tanto a nivel internacional, nacional como provincial, a los siguientes instrumentos: Fondo de compensación de la Ley Nacional de Protección Ambiental de los Bosques Nativos 26.331, Fondo Verde para el Clima REDD+ y *Eco-Token* (Decreto 1277/2022). El corpus documental también se verá nutrido por declaraciones de funcionarios o detalles de las políticas en medios digitales, así como por los debates parlamentarios asociados al diseño de estos instrumentos (tal el caso de la LB).

El capítulo se conforma por cuatro apartados de análisis. En el primero nos concentramos en la noción de servicios ecosistémicos de los bosques nativos, la política de incentivo que implica el instrumento de pagos por servicios ambientales y el proceso de economización que conlleva desde su implementación. En el segundo, atendemos a este proceso tal y como emergió en la política de protección ambiental de los bosques nativos de Argentina, a partir de la discusión y sanción de la Ley 26.331, en la medida en que constituye un antecedente fundamental para el despliegue de los dispositivos que aquí analizamos. En el tercer apartado, nos concentramos en la construcción del carbono como unidad de medida en la formulación de políticas ante el Cambio Climático y de su captura como un “servicio” que proveen los bosques, a partir del análisis de la iniciativa REDD+. En el cuarto, presentamos el instrumento *Eco-token*, resumiendo las características que se instalan como novedosas en los procesos de valorización económica de los SSEE. Finalizamos con una serie de inquietudes y preguntas abiertas para la continuidad de este análisis, en la medida en que se trata de la comprensión de una serie de instrumentos que se están diseñando y ensayando en la actualidad inmediata.

1. LOS BOSQUES Y SUS “SERVICIOS”: UN EJEMPLO DE ECONOMIZACIÓN DE LA POLÍTICA

*“Un Estado bajo la vigilancia del mercado más
que un mercado bajo la vigilancia del Estado”
(Foucault, 2007, p. 149).*

A partir de la instauración del concepto de SSEE como un instrumento de gobierno —resultado de un proceso de producción de conocimiento que de alguna manera se cristaliza en el año 2005 con la publicación de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio (*Millenium Ecosystems Assessment*, en inglés)—, no han dejado de alzarse voces tanto de ám-

bitos académicos como de organizaciones sociales, alertando sobre la mercantilización de la naturaleza que el mismo promueve (Gómez-Baggethun *et al.*, 2010; Seoane, 2017). Entre los muchos efectos que dicho proceso genera, como la desigualdad que entrañan (Keucheyan, 2016; Leff, 2013), la falta de participación de las poblaciones locales (Bourdier, 2024), el aumento de la conflictividad social (Merlinsky, 2020; Svampa y Viale, 2015) y su vinculación con procesos de privatización y acaparamiento de tierras (Fairhead *et al.*, 2012; Bartra, 2006; Toledo López y Tittor, 2019), en este trabajo nos queremos focalizar en uno de ellos: la economización de la política ambiental.

En términos de Brown (2015), entendemos por economización de la política al proceso característico —aunque no exclusivo— del neoliberalismo, mediante el cual la toma de decisiones políticas se halla cada vez más sujeta a la lógica del mercado, ya que la misma se extiende a esferas, actividades y sujetos previamente no alcanzados por ésta, como única modalidad para regular las existencias naturales y la vida en comunidad. Ante todo, significa que la economía se convierte en el modelo, el objeto y el proyecto de la racionalidad política de todos los ámbitos, incluido el poder político. Por medio de la economización se erosionan significativamente las fronteras entre lo económico y otros dominios, y los esquemas de valorización del mercado y la competencia económica se extienden hacia discursos, prácticas e instrumentos que previamente no se habían visto absorbidos por un modelo de conducta de estas características.

Podemos inscribir este proceso de economización de la política en general, siguiendo a Plot (2016), en el ascenso de un saber —en este caso el económico— que reclama para sí el conocimiento del funcionamiento omnicomprendivo de la sociedad, substrayéndolo de la indeterminación política —propia de un régimen democrático—. Según este autor, la instauración de un régimen epistémico, basado en la ciencia —en el caso que nos importa, económica— y sus supuestos: “reivindica para sí el acceso a una verdad de la sociedad que debiera quedar a resguardo de la conflictividad propia de una sociedad dividida e incierta con respecto a su propio destino y configuración” (Plot, 2016, p. 8). Esto supone una organicidad espontánea y transparente —cuando sus procesos no son interferidos por la contingencia democrática—. Plot contrapone dicho régimen político a uno democrático donde ocurre la institucionalización de la indeterminación, es decir, “la institucionalización de la aceptación abierta y plural de que no hay decisión final ni solución definitiva al enigma de la institución de la sociedad [...] y de que lo único que prima y debe primar [...] es el sentido igualitario” (2016, p. 21) de múltiples perspectivas sobre la vida social, horadando la solidificación de un único juicio sobre el orden social. El avance de

la economización sobre las políticas, entre ellas las ambientales, es el avance de un modo unívoco de instaurar un orden social y político.

Respecto a este avance podemos considerar el papel de la ciencia en un proyecto epistémico-político con propósitos contrarios a las características propias de la democracia. Con el modelo neoliberal, la ciencia social, bajo el fundamento epistémico de la economía neoclásica, aparece organizando los elementos sociales en un todo comprensivo atribuyéndole un sentido y destino absoluto. Así, se presentan decisiones resultado de un análisis costo-beneficio, que, por el mero hecho de serlo, supondrían las mejores decisiones (Casalderrey Zapata, 2017).

En esta línea resulta ejemplificador lo que ha ocurrido con el concepto de SSEE. Se trata de un concepto que se enmarca en el contexto de auge del modelo de desarrollo sostenible (Leff, 2013), bajo el cual se buscó unificar la producción y el desarrollo con la conservación de la naturaleza. En ese marco, bajo la búsqueda de mecanismos para “internalizar” los “costos” ambientales emerge el concepto de “servicios ecosistémicos” co-creado por ecólogos y economistas (Kull, de Sartre y Castro-Larrañaga, 2015), que si bien inicialmente pudo tener una intención pedagógica —al buscar transmitir al público general la importancia de cuidar los ecosistemas (Gómez-Baggethun *et al.*, 2010)— terminó operando un proceso de valoración económica de esas funciones propias e intrínsecas de la naturaleza (Leff, 2013). Ello ocurre, fundamentalmente, porque se traducen a dinero esos servicios, con no pocas críticas, graves falencias epistemológicas y aun mayores dilemas éticos (Rincón *et al.*, 2021; Díaz *et al.*, 2015; Moreno, Speich Chassé y Fuhr, 2016).

En efecto, Gómez-Baggethun junto con otros autores (2010) coinciden en que la noción de servicios ecosistémicos se ha introducido crecientemente en la toma de decisiones económicas, a través de los instrumentos de conservación ambiental basados en el mercado. Este uso de los SSEE tiende o se inserta en esta economización de la política, pues busca reducir la decisión sobre la política ambiental a un cálculo de tipo costo-beneficio, que esa traducción de las variables a dinero habilita (Casalderrey Zapata, 2017). Variables que, por cierto, serían difícilmente comparables entre sí, por ser cualitativamente diferentes. En efecto, un breve repaso de los tipos de SSEE que enumera la mencionada Evaluación de los Ecosistemas del Milenio manifiesta esta dificultad metodológica, abarcando diversos beneficios tanto naturales, socioeconómicos, como culturales, entre los que se encuentran: mantenimiento de cuencas hídricas, conservación de flora y fauna nativa, suministro de especies medicinales, reducción de la erosión, atenuación de extremos ambientales, protección de la diversidad de los paisajes, oferta ambiental de interés turístico, defensa de la identidad cultural

de las comunidades campesinas e indígenas o reducción de la emisión de gases de efecto invernadero, entre muchos otros.

El avance de esta racionalidad en el campo de las políticas públicas se puede ubicar en el enfoque que se conoce como *Public Choice*, que aspira a aplicar los métodos y técnicas de la microeconomía a la cuestión pública. Se trata, en palabras de Lepage (1979) de que “no hay razón para pensar que el comportamiento del individuo-ciudadano, aislado, sea fundamentalmente diferente del de un individuo-consumidor en un supermercado” (p. 165), por ello este enfoque utiliza

los estudios de tipo “microeconómico”, y ello en el marco de un nuevo enfoque que identifica la teoría microeconómica ya no solamente con el análisis restringido de los problemas de formación de los precios en una economía de mercado [...], sino también con un concepto mucho más amplio en donde ésta se define como una teoría general de las opciones y de las conductas humanas en un sistema de interacciones sociales. (*Ibíd.*, p. 37, cursiva en el original)

Este enfoque expande el alcance de la ciencia económica al resto de las áreas de las humanidades, reduciendo cuestiones históricas, estructurales, culturales y sociales a preferencias individuales económicas agregadas. Es decir, dicho enfoque asume que los actores que actúan con un interés propio racional y responden a incentivos (preferencias y restricciones) maximizando su beneficio, pueden ser modelizados econométricamente, reduciendo la diversidad de la motivación social a la del *homo economicus*, regida por el cálculo del costo-beneficio. La modalidad excluye y/o clausura otras racionalidades y discusiones axiológicas pertinentes, como por ejemplo respecto de la propiedad del *stock* de carbono convertido en mercancía.

Para aplicar políticas ambientales, basadas en esta ciencia económica y con sus supuestos, se necesita que aparezcan y se construyan como mercancías (aunque no lo sean) los bienes comunes, para que entren en la lógica del mercado y así sean aplicables mecanismos basados en incentivos. Los llamados Pagos por Servicios Ecosistémicos constituyen un ejemplo paradigmático de este tipo de mecanismos (Kill, 2015), a partir de los cuales se buscaría conservar un bosque, no por una decisión ética ni política que establezca límites a su deforestación, por ejemplo, sino porque constituye un incentivo suficiente para no deforestar. Es decir, dichos incentivos dejarían de lado la necesidad de prohibir la deforestación. Este tipo de políticas, de incentivos o de mercado, se distinguen de políticas basadas en un enfoque de derechos—entre los cuales están los ambientales—, o de comando/control, según el cual la regulación ambiental supone un ejercicio activo del Estado en

la definición de normas y estándares ambientales, para la protección de los recursos naturales y la remediación de la contaminación.

Cabe aclarar que no rechazamos que las políticas de comando y control tuvieran una dimensión economizante de la protección ambiental, ya que la implementación de multas, es decir, la monetización del daño ecológico, puede considerarse como una expresión de ello. En efecto, una manifestación de la influencia de la ciencia económica en las políticas ambientales la encontramos en el principio contaminador-pagador del Derecho Ambiental internacional. Originado en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en la década de 1970, ha permeado en la mayoría de las legislaciones de los países del globo, y Argentina no es una excepción. Podemos verlo en el capítulo de la LB, que prevé las sanciones, en donde la imposición de multas pecuniarias son la principal herramienta de coerción al alcance de la autoridad de aplicación.

Lo que sí nos interesa remarcar es que el concepto de SSEE ambientales empieza a habilitar, a través de la idea de compensación, la operación de efectivamente correr el límite impuesto por la ley, que ya no es la sanción por cometer una infracción y daño ecológico, sino la de retribuir con dinero a los privados que se abstengan de intervenir la naturaleza. Esto redefine la lógica de “el que contamina, paga”, por la de “el que protege, cobra”, bajo el argumento de que lo que contamina en un lugar, se puede “compensar” comprando créditos certificados que equivaldrían a esa contaminación en otro lugar. Algo parecido ocurre con la obligación de recomponer el ambiente por parte de quien lo ha dañado, incluido en el *corpus* normativo ambiental (artículo 41 Constitución Nacional, artículo 28, Ley General del Ambiente). Esta recomposición, en la práctica, muta hacia el pago de una indemnización o multa económicas, merced a dictámenes científico-técnicos que dictaminan la “imposibilidad” de recomponer. Desde nuestro punto de vista, existen, en definitiva, desplazamientos entre un modelo de política ambiental y otro, en cuanto al grado de economización de los bienes comunes que producen. Es decir, lejos de una ponderación relacionada con la capacidad o eficiencia de unos y otros, nuestra percepción es que los nuevos instrumentos basados en el mercado, parten de y tienen por efecto una concepción economizada de los bienes comunes, que solo valora la utilidad y rentabilidad de su explotación económica.

De esta manera, y como veremos en detalle a continuación, algunas políticas como la ley de bosques nativos combinan instrumentos de política de comando-control, estableciendo lo que se puede o no se puede hacer en determinadas zonificaciones (para lo cual también incorpora la participación social en tanto instrumento democrático,

como elemento para su confección); junto con nuevos incentivos económicos compensatorios.

2. LOS SSEE EN LA POLÍTICA FORESTAL ARGENTINA

La noción de servicios ecosistémicos asume relevancia en la política ambiental argentina hacia el año 2007, cuando acontecen los debates y sanción de la Ley 26.331 de Bosques Nativos (Peixoto Batista, Godfrid y Stevenson, 2019). Esto es así, ya que la de servicios ecosistémicos se configuró como una conceptualización fundamental para la defensa del bosque y la problematización de la cuestión en el ámbito intra y extra legislativo (Ávila Castro y Ciuffolini, 2022, p. 87).

La importancia de la LB radicó en que con ella se introdujo un esquema en la política ambiental argentina porque incluyó esta noción en su articulado, además de establecer las condiciones para la implementación de un sistema de compensación económica por la preservación de los servicios ecosistémicos. Para algunos autores, fue un hito en la institucionalización de los SSEE en el país, así como “el primer —y hasta ahora único— dispositivo legal nacional que establece un mecanismo de compensaciones por servicios ambientales que, en términos amplios, se puede entender como un mecanismo de pagos por SE” (Peixoto Batista, Godfrid y Stevenson, 2019, p. 321). En principio, la norma establece, a través del artículo 5, que se deben considerar

Servicios Ambientales a los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas del bosque nativo, necesarios para el concierto y supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes de la Nación beneficiados por los bosques nativos. Entre otros, los principales servicios ambientales que los bosques nativos brindan a la sociedad son: - Regulación hídrica; - Conservación de la biodiversidad; - Conservación del suelo y de calidad del agua; - Fijación de emisiones de gases con efecto invernadero; - Contribución a la diversificación y belleza del paisaje; - Defensa de la identidad cultural.

Esta definición proviene de la propia discusión parlamentaria que implicó la sanción de la Ley de Bosques, entre los años 2006 y 2007, cuando ya se avizoraba la importancia del enfoque de los beneficios de los ecosistemas. En debates parlamentarios sugerían durante el tratamiento de dicha ley la necesidad de “ampliar la visión que se tiene sobre el bosque para entender su altísimo valor” (Graciela Gutiérrez, Santa Cruz-FpV/PJ, Cámara de Diputados de la Nación, 23/11/06). De hecho, se desplegó una profunda discusión sobre el tema, el cual nos permite distinguir dos aspectos centrales en el tratamiento de la cuestión: por un lado,

respecto de la función político-territorial que asumió la adopción de un fondo de compensación por SSEE y, por otro lado, en relación con el tipo de abordaje economicista que implicó este esquema de protección ambiental de los bosques.

Durante el tratamiento legislativo nacional de los presupuestos mínimos de protección de los bosques se fue introduciendo —primero, sin éxito, en la Cámara de Diputados y luego, favorablemente, en la de Senadores— la necesidad de que, ante la existencia misma de bienes y servicios ambientales derivados de la conservación de los bosques, se inscribiera en la legislación una valorización económica de los mismos que se tradujera en un adecuado esquema de compensaciones pecuniarias.

Es importante aclarar, antes que nada, que el tratamiento de la LB fue altamente controvertido, de acuerdo a como fue señalado por muchas autoras y autores (Figuroa y Gutiérrez, 2018; Langbehn, 2016; Ryan, 2014; Schmidt, 2014), debido principalmente a la resistencia de representantes legislativos de las provincias del norte argentino frente al establecimiento de presupuestos mínimos de protección que pudieran afectar el desarrollo productivo de determinados territorios en pos de una mayor conservación de los bosques nativos.

En tal sentido, la posibilidad de desanudar la objeción persistente de dichas provincias del norte, se depositó en una figura específica que, en el texto definitivo, se encuentra en el capítulo 11 (artículos 30 a 39). Se trata de la creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, con el propósito de compensar monetariamente a quienes poseen títulos de tierras con bosques conservados, es decir, que no desmonten sus parcelas. Diversidad de voces se alzaron a favor de este instrumento, con el objeto de institucionalizar un mecanismo de compensación económica en los territorios del país con bosques nativos, para: “controlar, resguardar, cuidar y mantener esos recursos y dar a los pueblos involucrados en cada uno de esos ámbitos usos productivos verdaderamente sustentables” (Juan Manuel Irrazábal, Misiones-FpV/PJ, Cámara de Diputados, 29/11/06). Algunas y algunos aseguraban que sin subsidios o incentivos “nuestra lucha va a ser en vano” (Liliana Bayonzo, Chaco-UCR, Cámara de Diputados, 29/11/06).

Centralmente, quienes defendieron la necesidad del Fondo remarcaron que la protección de los bosques nativos por medio de la categorización del territorio y la limitación de ciertas actividades productivas en algunas zonas —es decir, el ordenamiento territorial—, constituye un perjuicio para el desarrollo económico con altos costos para los titulares de las tierras afectadas. Por este motivo, la compensación es condición

necesaria para que la Ley tenga algún tipo de efectividad en el cuidado de los bosques, para que las poblaciones no caigan en la “pobreza”.³

Así, el Fondo incluyó compensar a las jurisdicciones y —más allá de algunas hectáreas de conservación de dominio público— direccionar recursos al conjunto de privados actuantes en el territorio de las mismas. Según el artículo 35, el 70% de los recursos del Fondo se destinarán a

compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos, sean públicos o privados, de acuerdo a sus categorías de conservación. El beneficio consistirá en un aporte no reintegrable, a ser abonado por hectárea y por año, de acuerdo a la categorización de bosques nativos, generando la obligación en los titulares de realizar y mantener actualizado un Plan de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos que deberá ser aprobado en cada caso por la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción respectiva. El beneficio será renovable anualmente sin límite de períodos.

Al respecto, entendemos que la incorporación de este instrumento se configuró como un mecanismo central de negociación previo a la aprobación de la Ley, en reconocimiento de las concesiones de las provincias del norte.⁴ En tal sentido, el Fondo fue un elemento habilitante de un posible acuerdo, sobre todo en el Senado, donde los posicionamientos asentados en los poderes provinciales son más importantes respecto de la Cámara Baja.

De la breve descripción de este proceso, podemos sintetizar que no existiría valoración posible que exima la ponderación económica; por eso, la argumentación que inician los parlamentarios de las provincias del norte del país se concentra en dimensionar el peso de los costos económicos que implica la desafectación productiva de bosques nativos a favor de actividades de conservación. Las apreciaciones al respecto son múltiples e insistentes, pues tienen la función táctica de promover que el Fondo prospere, a la vez que las valoraciones son economicistas en toda su constitución discursiva, dado que existen pérdidas, diferentes tipos de costos, incentivos y riqueza, entre otros.

3 Diversos parlamentarios se refieren a esta cuestión con el término “pobreza”, como crítica a una mirada totalmente preservacionista de los bosques nativos que no permite actividades económicas. Diputados y senadores de Salta y Jujuy encarnaron este término con frecuencia, tal como se puede consultar en Ávila Castro (2022).

4 “(...) nosotros planteamos como hecho estratégico, e inclusive inamovible —como yo misma le expresé a la señora secretaria de Medio Ambiente—, que los senadores no aprobaríamos una iniciativa que fijara presupuestos mínimos sin que se contemplase la posibilidad de reconocer un dinero, un valor, por la defensa que estábamos haciendo de los bosques nativos” (Elida Vigo, Misiones-FpV/PJ, Cámara de Senadores, 14/11/07).

Así lo señalan algunas intervenciones en la Cámara: “La conservación tiene su costo y excede, por supuesto, la capacidad financiera que tienen las provincias. En ese sentido, tenemos dos tipos de costos que se advierten claramente: unos directos y otros de oportunidad” (Fabiola Bianco, Misiones-FpV/PJ, Cámara de Diputados de la Nación, 29/11/06). O como se pregunta otro senador de Misiones: “esa conservación de los bosques es para los argentinos, para los misioneros y para el mundo en general. ¿Quién nos paga eso? Los misioneros estamos pagando y asumiendo nosotros ese costo” (Luis Viana, Misiones-FpV/PJ, Cámara de Senadores de la Nación, 14/11/07). Las nociones de propiedad, costo, valor económico, cuantificación y compensación se resumen claramente en esta alocución:

Acá se establece una restricción al derecho de propiedad de los particulares y, en algunos casos, de los Estados provinciales que son propietarios de superficies boscosas. Le decimos a esos propietarios: “Señores, ustedes no pueden disponer de las superficies respecto de las cuales tienen el dominio, porque hay que preservar estos bosques nativos, pues existe un interés de la comunidad en hacerlo”. Esto tiene un costo. Hay un valor económico que se debe cuantificar y compensar. No es un tema menor. (Ricardo Gómez Díez, Salta-Partido Renovador de Salta, Cámara de Senadores de la Nación, 14/11/07)

De esta manera, la nueva política de bosques a partir de la Ley 26.331 precisa que se moneticen las erogaciones derivadas de conservar y de no producir, bajo la premisa de que los bosques son recursos de los que se deja de obtener una ganancia. Es decir, pasan a ser una fuente de pérdida, en una aproximación economizada de este bien natural, susceptible de atendimento por el Estado nacional para ofrecer incentivos.

Reconocemos, al respecto, que la propia conceptualización de una idea de beneficio ambiental, según la configura la Evaluación del Milenio, conlleva necesariamente la noción de costo. Esto quiere decir que el enunciado de los SSEE propone que la valoración pecuniaria es constitutiva de cualquier forma de protección ambiental. Como señala Seoane, en la Evaluación de Ecosistemas del Milenio

el tratamiento de la cuestión ambiental propuesto combina el optimismo tecnocrático con la benignidad de la capitalización de la naturaleza. Así, el poder y la capacidad de la tecnología y el conocimiento para reducir considerablemente el impacto de los seres humanos sobre los ecosistemas se encuentra bloqueado mientras se perciba a los servicios de los ecosistemas como gratuitos e ilimitados, y su valor total no sea tomado en consideración. (2017, p. 270)

Por este motivo, consideramos que la introducción del FNCEBN es un antecedente fundamental para la comprensión de la emergencia de nuevos dispositivos de economización de la política ambiental argentina. La implementación de este instrumento por medio de la distribución de fondos hacia las provincias argentinas, ha configurado unas particulares condiciones de posibilidad para el despliegue de novedosas formas de valorización económica de la naturaleza, sobre todo en el campo de la crisis climática y la contabilidad del carbono.

3. LOS BOSQUES Y EL CAMBIO CLIMÁTICO: LA PRODUCCIÓN DE LA “MERCANCÍA” CARBONO Y LOS PAGOS POR SERVICIOS ECOSISTÉMICOS

“Piensa global, actúa local” es el eslogan que surgió de la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro de 1992, refiriendo a la relevancia que adquiere el cambio climático, en tanto eje significativo de la crisis ambiental, que impacta sobre el comercio de carbono. Esto es así porque a la par que se “descubre” el cambio climático como un problema de escala global y por ello que afecta a toda la humanidad, se construye también su solución: la mitigación a partir de la reducción de los gases de efecto invernadero que lo causan, entre los cuales el más importante es el dióxido de carbono (CO_2).⁵ Si bien hoy es bastante común identificar la crisis ambiental con el calentamiento global, o con el cambio climático, esto no siempre fue así. De hecho, en 1972, cuando la crisis ambiental empezó a cobrar importancia, solía vincularse al aumento de la población mundial.⁶ La Cumbre de Río de 1992 instauró la hegemonía del cambio climático con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Agenda 21. Mientras el primero, ratificado por Argentina en 1994 a través de la Ley 24.295, reconoce la existencia de una crisis climática generada por gases de efecto de invernadero (GEI) y establece que “las políticas y las medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible” (Ley 24.295, artículo 3.3); el segundo establece la creación de “instrumentos económicos” como vías que los Estados deben incorporar para

5 Los gases de efecto invernadero, como su nombre indica, son los que evitan que la radiación solar rebote al espacio exterior. Son los que permiten que la tierra tenga una temperatura compatible con la vida. “El principal gas de efecto invernadero es el dióxido de carbono (CO_2), pero existen otros gases que emitimos en mucha menos cantidad como el metano (CH_4), los óxidos de nitrógeno (NO_x) y los clorofluorocarbonos (CFC y HCFC)” (Ibarra, 2012, p. 66).

6 La cumbre de la tierra giró en gran medida en torno al problema planteado por el informe Meadows: el problema era el crecimiento de la población. En rigor, esta idea cristaliza en este informe, pero ya venía planteándose (ej. Hardin, 1968).

proteger el ambiente. Estos acuerdos multilaterales son condiciones de posibilidad para la creación de instrumentos como los mecanismos de limpieza (MDL), creados en el marco del Protocolo de Kioto de 1997, con el fin de “mejorar la rentabilidad de la protección del clima a través de la eficiencia de los mercados” (Wolf, 2011, p. 48).

Si bien, en un principio, se identificó a los países centrales —los industrializados o países Anexo I del Protocolo de Kioto— como los principales causantes del cambio climático, producto de su alto consumo de energía (que aún hoy sigue siendo mayoritariamente fósil) y, por tanto, con una gran emisión de dióxido de carbono (CO₂) (identificado como el principal GEI), con el correr de los años y de las Conferencias de las Partes (COP) se empezó a identificar cada vez más el rol crucial que los países en vías de desarrollo (Anexo II del Protocolo de Kioto) cumplían en el cambio climático, tanto en su generación como en su potencial de mitigación (Wolf, 2011). Por el lado de la generación, y sobre todo por la presión de Estado Unidos, se empezó a exigir que China e India asumieran más compromisos de reducción.⁷ Paralelamente, la responsabilidad de países como Brasil o Argentina en la liberación de carbono a partir de la deforestación o de la producción de metano (otro de los GEI) por la ganadería, ha empezado a cobrar cada vez más importancia.⁸ Por el lado del potencial de mitigación,

los países en vías de desarrollo tienen la oportunidad de saltarse las etapas de desarrollo perjudiciales para el medio ambiente, dirigiéndose directamente a niveles más sostenibles (...) y la oportunidad de reducción de emisiones a precios bajos, que se puede encontrar en el sector forestal a través de forestación y deforestación evitada. (Wolf, 2011, p. 53)

La identificación de estas oportunidades ha generado dos movimientos: por un lado, habilitó el intercambio de certificados de reducción o captura de carbono entre países desarrollados y en vías de desarrollo, posibilitando que las industrias de los primeros compensen sus emisiones con sumideros de los segundos. El problema con este tipo de intercambio es que, en definitiva, juega en contra del tope

7 Esto forma parte de una guerra comercial de mayor alcance entre EE.UU. y China. El primero se negó en varias oportunidades a comprometerse a reducir sus emisiones si no lo hacía también China.

8 Como deja en evidencia el trabajo de Agarwall y Narain (1991), desde los inicios de las negociaciones que llevaron a la Cumbre de Río de 1992 existió la propuesta de considerar la emisión por deforestación y/o ganadería. Aunque terminó imponiéndose el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, nunca dejaron de existir estas propuestas, que finalmente se han empezado a implementar, como manifiesta la creación misma de ONU-REDD.

de emisiones que la Unión Europea fijó a sus miembros, y al que se comprometieron tanto en el Protocolo de Kioto, como en sucesivos convenios internacionales (Newell y Paterson, 2011). Además, conlleva lo que algunos autores denominan “carbon colonialism” (Bachram, 2004), variante de lo que Anil Agarwal y Narain habían denunciado incluso antes de la cumbre de Río, como “colonialismo ambiental” (1991). Como lo expresa Leff:

Al poner énfasis sobre la comercialización de derechos de emisiones, el protocolo de Kioto ofrece un salvoconducto a los países del Norte, quienes en vez de reducir sus emisiones de CO₂ y de gases de efecto invernadero, las compensan transfiriendo sus costos a países (como los de la ex Unión Soviética) que se encuentran por debajo de sus cuotas y que incluso por su situación económica no estarían en condiciones de incrementar sus emisiones. (2013, p. 200)

Por otro lado, y lo que aquí más nos interesa remarcar, es que ha generado la emergencia de nuevos esquemas de pagos por servicios ecosistémicos sobre los bosques y selvas de los países en desarrollo como es el programa de la Organización de Naciones Unidas (ONU) de Reducción de Emisiones por Deforestación Evitada (REDD por sus siglas en inglés). Este tipo de esquemas se diferencian de los MDL impulsados por el Protocolo de Kioto, en que lo que se cuantifica es el carbono que secuestran los bosques y selvas ya existentes y no carbono capturado por nuevas forestaciones. Este tipo de esquemas no entró en el mencionado protocolo precisamente porque hubo mucha resistencia por parte de los países en desarrollo, ya que para muchos iba en contra del principio —clave en las negociaciones que posibilitaron la realización de la Cumbre de Tierra en Río— de “responsabilidades comunes, pero diferenciadas”, por medio del cual se reconoció la mayor responsabilidad en el aumento de los GEI a los países industrializados. Incluir esquemas de comercio de carbono basado en deforestación evitada constituía para muchos países en desarrollo una profundización del colonialismo al que ya nos hemos referido, fundamentalmente porque les baja sus cuotas de emisiones, restringiendo así sus posibilidades de industrialización, y por el otro porque

permite a los países que exceden su huella ecológica transferir el monto equivalente a algún país rico en biodiversidad, cuya flora y suelos supuestamente secuestran el exceso de gases emitidos por las industrias del país industrializado a precios de “*dumping*” (...) porque, como afirma Martínez Alier, los países pobres venden barato sus servicios ambientales. (Leff, 2013, p. 200)

Esta transferencia de “derecho de emisión” es, como señala Kill (2015), lo que diferencia esta nueva generación de Pagos por Servicios Ecosistémicos basados en la cuantificación y monetización de un servicio en particular (en este caso la captura de carbono, del cual tanto REDD como los MDL son ejemplos). “La diferencia fundamental en este tipo de PES por ‘compensación’ es que con el pago se compra el permiso para contaminar o emitir más allá del límite permitido” (Kill, 2015, p. 6). Lo que anteriormente constituía una ofensa, punible por ley, ahora deja de serlo. Se corre el límite de lo legal, de lo permisible. Por otro lado, y en sintonía con quienes advierten sobre el *green grabbing*, el autor no deja de mencionar que otra de las características de estos PES basados en la compensación reside en que requieren de control territorial. De ahí, de nuevo, la necesidad proclamada por el propio programa ONU-REDD de definir derechos de propiedad sobre los mismos. Esto puede leerse, también, como un pedido de avance de privatización sobre tierras fiscales.

3.1. EL PROGRAMA ONU-REDD EN ARGENTINA

En el año 2005, durante la Conferencia de las Partes (COP) 11, Costa Rica y Papúa Nueva Guinea propusieron crear un mecanismo para atender a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero causadas por la deforestación de los bosques nativos. Entre el año 2007 y 2010 se creó el *Programa de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques en países en desarrollo* (ONU-REDD), bajo la órbita de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Se buscaba con esto afrontar una importante causa de generación de dichos gases, que no había sido incorporada en el Protocolo de Kioto. Siguiendo la lógica del Mecanismo de Limpieza (MDL) de este protocolo, ONU-REDD se propuso como un mecanismo de intercambio de carbono por deforestación y degradación evitada entre países industrializados (Anexo 1 de Kioto) y países en vía de desarrollo. Hoy a este tipo de mecanismos se los conoce como Pagos por Servicios Ecosistémicos. Frente a ello, la pregunta que nos hacemos a partir de lo hasta aquí analizado es: ¿Cuál es el servicio ecosistémico que se estaría pagando? La respuesta inmediata es: la captura de carbono que realizan los bosques, su capacidad fotosintética. Siguiendo a Polanyi (1989[1944]), podríamos pensar que estamos ante una nueva mercancía ficticia, pues la función “captura de carbono” (es decir, transformar dióxido de carbono en oxígeno) no fue creada como mercancía, como tampoco lo fue el trabajo humano ni la tierra misma. Entonces, surge

la repregunta acerca de cómo es que esta función que realizan los bosques se transforma en mercancía y qué relación guarda este proceso de mercantilización con el proceso de economización de la política al que hemos aludido.

Para responder a este interrogante debemos atender a la política presentada por Argentina durante el año 2010, a través de la Estrategia Nacional REDD+. Allí se planteó que el país tiene posibilidades de controlar su deforestación a través de los instrumentos que la Ley de Bosques ha generado, solicitando en el año 2020 su primer “pago por resultados de REDD” por un total de carbono capturado entre los años 2014 y 2016 de 18.731.707 toneladas de dióxido de carbono equivalente (tCO_2e), valorados en 82 millones de dólares estadounidenses (MAyDS 2020). En la solicitud de este pago, encontramos que la Ley de Bosques fue condición de posibilidad para el ingreso del país al programa ONU-REDD (MAyDS, 2020).

Ahora bien, el objetivo que se propone dicha ley no es el de generar un mercado o sistema de pagos por servicios ambientales, sino el de conservar los bosques nativos. El fondo es propuesto como medio para cumplir con este objetivo, y lo mismo ocurre con los bonos de carbono o los certificados emitidos por el programa ONU-REDD. Si bien el objetivo del fondo es “compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, *por los servicios ambientales que estos brindan*” (artículo 30, destacado propio), la ley no establece ninguna metodología para medir dichos servicios ni para compararlos entre sí, y mucho menos para convertirlos en dinero. Por esa razón, la ley distribuye los fondos en función de la cantidad de hectáreas que quedan en cada categoría y no, específicamente, en función de la cantidad de servicios ecosistémicos que cada hectárea de bosque provee. Si bien podría entenderse que, entre la cantidad de hectáreas que cubre un bosque y la cantidad de “servicios” que este brindaría, existe una relación proporcionalmente directa para cada categoría de valor de conservación, esto no es necesariamente así cuando se comparan diferentes categorías. O cuando se comparan diferentes tipos de bosque (según la ecorregión, por ejemplo) que tienen el mismo valor de conservación. En este sentido, lo que introduce el Programa ONU-REDD es una medición estándar que toma solo uno de esos servicios: la captura de carbono.

La aparición en el ámbito internacional del mecanismo REDD+ ha operado como incentivo para que la Argentina haya avanzado en la elaboración de un conjunto de herramientas institucionales⁹ que son

9 Los Planes de Acción (PA) o Estrategia Nacional (EN), el Sistema de Información de Salvaguardas (SIS), el Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques (SNMB) y los Niveles de Referencia Forestales (NRF).

requeridas en el marco de dicho mecanismo y como condición para el acceso a la última fase de pago por resultados. Sin embargo, y como menciona González (2018), las dilaciones, retrocesos e indefiniciones que caracterizaron el comportamiento de Argentina en el cumplimiento de las fases del mecanismo hasta por fin arribar a la dotación de fondos prevista en la fase de pagos por resultados, demuestran una falta de impulso político.

La problemática respecto a la tenencia de la tierra es solo una parte de la historia, ya que otro capítulo no menor radica en determinar quién es el dueño del stock de carbono que produzcan los bosques. ¿Son los dueños de la tierra los dueños del carbono secuestrado? O, por el contrario, ¿es el carbono un bien independiente de la propiedad del bosque? (...) el dióxido de carbono puede ser estudiado como un derecho de propiedad separado o como un derecho de propiedad vinculado a la titularidad del bosque o de la tierra. La titularidad de un recurso intangible como es el carbono plantea un desafío a los sistemas legales tradicionales de propiedad, ya que, como se dijo, las opciones son amplias y poseen diversas consecuencias. (Informe FARN, 2011, p. 482)

Volviendo a la pregunta sobre la relación entre el proceso de mercantilización —que el lenguaje mercantil presenta en el término “pago”— y el de economización de la política, resultan sugerentes las siguientes situaciones. Por un lado, que si bien se habla de “pago”, en los hechos ese dinero termina asignándose como un subsidio. En el marco del Consejo Federal del Medio Ambiente se definió cuánto de ese dinero iba a ir cada provincia, que a su vez debe ejecutar los fondos a través de diferentes tipos de planes (Res. COFEMA 480/2022). Sin embargo, no se estaría pagando el servicio efectivamente a los titulares de quienes lo capturaron, sino que lo está cobrando el Estado Nacional. Es decir, es el país el que se presenta como el cobrador del pago, por ende, dueño de ese servicio que proveen los bosques, añadiendo un condimento más a la difícil cuestión respecto de la delimitación de derechos de propiedad.

Es posible que observemos mayores impulsos de proyectos REDD+ en el marco de las políticas ambientales de las provincias, las cuales se están haciendo eco de estas tecnologías gubernamentales a medida que avanzan a nivel nacional e internacional. Existen iniciativas recientes en las provincias de Jujuy y Misiones que, aunque se hallan en una fase de diagnóstico y formulación, ya expresan un interés creciente de la política ambiental por implementar mecanismos de pago por resultados y de creación de mercados de carbono.

En Jujuy, de acuerdo con Verra,¹⁰ las organizaciones Wintershall Dea AG, VisionNetZero GmbH y Banco de Bosques reunieron esfuerzos para desarrollar un proyecto de carbono REDD+, para conservar amplios parches de selva en las Yungas con gran biodiversidad. El proyecto pretende proteger y conservar 24.154 hectáreas, quitando las propiedades del mercado para evitar el avance agrícola y mantener sus altos valores de captación de carbono y funcionalidad ecosistémica. Por medio de los ingresos por carbono, las áreas de bosque pueden ser adquiridas y conservadas a través de donaciones y de su incorporación a los sistemas nacional y provincial de protección.

Asimismo, y en pleno proceso de gestación, se encuentra el proyecto Programa REDD+ ECO2 de Misiones, el cual sugiere que se implemente la metodología REDD+ Jurisdiccional Anidado (JNR), también con los auspicios de la organización Verra. En esta provincia, el programa tiene su base en la Ley Provincial XVI – 103 (anteriormente 4.520) de Pago por Servicios Ambientales (PSA) y su reglamento (Decreto 1322/2020) y prevé generar créditos de carbono comerciables en los llamados mercados voluntarios del carbono, por medio de la administración de un fideicomiso.¹¹

En este marco, cabe preguntarse qué rol juega el valor financiero asignado a la tonelada de CO₂ capturado en la formulación de políticas públicas, pregunta que indefectiblemente lleva a indagar por el quiénes y cómo definen ese valor. En esa línea, y a partir de las iniciativas hasta aquí descritas, resulta evidente el rol del Estado en tanto promotor de estos mecanismos, enfrentándonos a una situación un tanto paradójica, pues parece que estamos frente a una mercancía, desde ya ficticia, que a su vez pareciera resistirse al requisito de devenir propiedad privada. Frente a ello nos preguntamos: ¿estamos ante un proceso de financiarización sin mercantilización? Esa financiarización, que aparece hasta aquí como herramienta de gobierno, abonando a la hipótesis de la economización de la política ambiental que en este trabajo sostuvimos, ¿es acaso también una etapa dentro de un proceso de mercantilización pleno? Para reflexionar en torno a estos interrogantes, en el próximo apartado analizaremos una política de financiarización diseñada por el gobierno del Chaco, una de las provincias donde se produjeron los mayores niveles de deforestación a partir de la sanción de la Ley de Bosques desde su reglamentación hasta la actualidad.

10 <https://registry.verra.org/app/projectDetail/VCS/4602>

11 Ver capítulo de Ramírez *et al.* en esta compilación.

4. EL *ECO-TOKEN*: ¿MERCANTILIZACIÓN O FINANCIARIZACIÓN?

El Gran Chaco es la segunda área boscosa del continente sudamericano, la cual se encuentra involucrada en procesos recientes de expansión de las fronteras extractivas, donde las consecuencias ambientales y sociales por los modos de uso, apropiación, intervención y gestión de los bienes naturales vienen generando diversas consecuencias en los territorios. En Argentina la frontera agropecuaria ha avanzado desde la región pampeana hacia la región chaqueña, sustentada por las biotecnologías, la dinamización del mercado inmobiliario, la implementación de grandes obras de infraestructura y un contexto internacional favorable a la producción, comercialización y exportación de *commodities*. Según la campaña agrícola 2020/21, en la provincia del Chaco, de un total de 1.327.495 hectáreas sembradas, el 75,5% son de soja, maíz y algodón (en su mayoría transgénicos). Lo mismo ocurre con la producción ganadera que ubica al Chaco como la quinta provincia con mayores explotaciones agropecuarias (EAP) con ganado bovino (9.254 EAP) del país. Este modelo de producción, que aumenta su capacidad año tras año —y busca ampliarse, según los planes agroganaderos nacionales y provinciales—, involucra a su vez avanzar en la deforestación sobre montes nativos, habitados por indígenas y campesinos.

En Chaco, son cada vez más frecuentes los eventos climáticos críticos vinculados a los períodos de sequía, el aumento extremo de la temperatura y la consecuente proliferación de incendios, que difícilmente pueden extinguirse ante la ausencia de agua. Por otra parte, durante los meses de verano son habituales las inundaciones y desbordes en los ríos, tiempos en los que la situación regional cobra mayor visibilidad pública y se hacen frecuentes las noticias. Si bien gran parte de estos eventos se explican por el cambio climático y las características ambientales, las variables antrópicas han contribuido a la amplificación de los riesgos (Schmidt y Castilla, 2022).

En este escenario, y en el marco de las múltiples controversias y conflictos en torno a la actualización del OTBN en dicha provincia,¹² en abril del año 2022, en el Día Internacional de la Tierra en Washington, el entonces gobernador de la provincia, Jorge Capitanich, anunció la creación del *Eco-token*. Esta herramienta, establecida a través del Decreto 1277/2022, se implementaría en un sitio piloto sobre 100 mil hectáreas en la localidad de Fortín Belgrano, según establecieron nuestros entrevistados. A partir del financiamiento de organismos de crédito internacional (como el Banco Mundial, el Banco Interamericano

12 Para profundizar en el proceso de revisión y actualización del OTBN chaqueño, ver el capítulo de Schmidt y Castilla en esta compilación.

de Desarrollo, el Banco de Desarrollo de América Latina y Caribe, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, entre otras) se trabajará en el diseño de este instrumento financiero que promoverá inversiones destinadas a financiar acciones en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Para ello, el agente financiero provincial sería el Nuevo Banco del Chaco, que administraría dichas monedas. Según las declaraciones de sus funcionarios, los servicios serían los generados por los bosques y humedales como resultado de funciones y procesos ecológicos que permiten reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) por fijación de carbono. En la presentación de este proyecto, el ex secretario de Cambio Climático y propulsor de esta iniciativa, sostuvo:

Cuando hablamos de un bosque estamos hablando de un valor de referencia alrededor de los 4.000 dólares, pero cuando hablamos de un humedal, estamos hablando como referencia de 180 mil dólares y ahí nos preguntamos: ¿Estamos dando de manera adecuada la discusión sobre la ley de humedales? ¿Estamos considerando el humedal como el costo de oportunidad de meter un animal o de meter soja cuando en realidad deberíamos estar pensando en una economía que conserve los humedales como unidades de aprovisionamiento de vida? (Presentación de la propuesta en Casa de Gobierno chaqueña, octubre de 2022)

De esta forma, “se buscará potenciar las cadenas de valor de bajo impacto ambiental y actividades productivas bajas en emisión de carbono como la apicultura, la ganadería de monte, el uso sostenible de los bosques, el turismo de naturaleza, entre otras”.¹³ Tal como sostuvo el ex secretario de cambio climático, “estamos creando una nueva teoría del valor y estamos produciendo un cambio paradigmático con respecto a estas cuestiones” (presentación de la propuesta en Casa de Gobierno chaqueña, octubre de 2022).

Según una entrevista realizada a este impulsor del proyecto, las empresas que estarían dispuestas a invertir serían YPF Agro, Google, Amazon, entre otras de renombre internacional (notas de campo, diciembre, 2022). El sistema de financiamiento, tal como explicó, sería a través de un mecanismo financiero para que instituciones o privados pudieran comprar el *token*, no en tanto donación, sino como un activo

13 <https://chaco.gob.ar/noticia/68207/capitanich-en-la-presentacion-del-ecotoken-desde-washington-es-el-inicio-de-un-proceso-que-puede-cambiar-nuestro-paradigma-productivo-y-ambiental>

que se pueda acreditar y genere valor relacionado con una parcela determinada. Tal como agrega el ex secretario,

Siempre de nuevo en términos de flujo, no de activo físico, reconociendo este valor y capturando por lo menos una partecita de este precio (...) el dinero que se recaude mediante este mecanismo, va a un fondo fiduciario con destino específico, no irá a Rentas Generales de las provincias, sino que se establece un destino específico en un fondo fiduciario donde el inversor tiene total trazabilidad y total transparencia e información con respecto a lo que está pasando en el territorio. (Presentación de la propuesta en Casa de Gobierno chaqueña, octubre de 2022)

Ahora bien, el uso de esos recursos sería para generar condiciones de mitigación y adaptación al cambio climático en los territorios y, de tal manera, generar la sostenibilidad de esos ecosistemas *tokenizados*, entre los que se prevén herramientas para el manejo de fuego, inversión en ciencia para aumentar la producción agroecológica, agro y etnoturismo, infraestructuras, entre otras.

Como hemos mencionado al comienzo, este proyecto decretado, pero aún sin implementación efectiva, estaría en instancias de evaluación y diseño definitivo. Parte de las y los autores de este trabajo hemos insistido —con diferentes funcionarios públicos del gobierno chaqueño e impulsores como el ex secretario de cambio climático— en la necesidad de efectuar consultas a las comunidades indígenas que habitan en estos territorios, fundamentalmente teniendo en cuenta que en la zona donde se implementaría la prueba piloto existen integrantes de pueblos indígenas qom. En todas las oportunidades, los entrevistados han mostrado voluntad de realizar las Consultas Previas, Libres e Informadas y sostenido que este proyecto se propone como “un cambio en el modelo civilizatorio” (notas de campo, diciembre de 2022). De hecho, algunos de los autores de este escrito hemos recibido la propuesta de auditar estas consultas para garantizar la “transparencia” que este proyecto necesita. Sin embargo, frente a nuestra necesidad de contar con recursos humanos y económicos, así como tiempo para poder ejecutar las consultas tal como deben ser ejecutadas, la propuesta de realizarlas fue retirada y sostuvieron que no se consultaría, dado que “no se puede consultar sobre los servicios ecosistémicos, sino que se haría cuando estén las inversiones y defina en qué invertir” (notas de campo, marzo de 2023). Es decir, una vez más, la implementación de proyectos de conservación o la *tokenización* de los servicios ecosistémicos se realizan de manera inconsulta y sin considerar las necesidades locales y valores que la población local establece sobre estos territorios.

Todavía más, y en sintonía con el derrotero de economización que hemos trazado con los mencionados instrumentos de gestión de los bosques nativos, intuimos que en estas versiones de valorización de la naturaleza nos hallamos frente a un proceso de financiarización que puede producir dinámicas altamente especulativas sobre la protección ambiental. La financiarización es un proceso que propicia que la inversión se dirija a los nuevos productos financieros y no hacia la producción, en tanto presenta una mayor rentabilidad. En América Latina, esto fue iniciado en los años 1970 con la neoliberalización del sistema económico y político, en un proceso más amplio de desregulación de los mercados, flexibilización laboral, apertura a los capitales internacionales y desprotección de las industrias nacionales (Azamar, Concha y Esteban, 2022). Como tal, implica un dominio de las finanzas sobre la economía real, a la par que se presenta como un fenómeno determinante para subordinar a los Estados nacionales al sistema financiero global. En materia ambiental, como señalan Azamar, Concha y Esteban,

a pesar de que ya se negociaba en América Latina con los recursos naturales al extraerlos y exportarlos, al pagar una renta por la concesión de cierto territorio o por promover la inversión bajo la llamada *economía verde*, se ha sometido a la naturaleza a la dinámica de los mercados financieros que buscan nuevas oportunidades para generar beneficios económicos desde lo intangible, de forma que se promueve a la naturaleza como proveedora de servicios ecosistémicos o bienes ambientales, asignándole características cuantificables con las que se pueda especular y acumular sin tener un verdadero vínculo con la economía real. (2022, p. 26)

Estas transformaciones que, como vemos, tienen al Estado como agente de diseño e implementación, supondrían un nuevo vínculo del capital con la naturaleza. En la medida en que aumentan las expectativas por parte de los mercados financieros internacionales sobre las fluctuaciones futuras o esperadas de la demanda y los precios de los recursos naturales (*ibíd.*), se intensifica y complejiza una dinámica eminentemente especulativa que, por su naturaleza, busca la ganancia en el menor plazo posible. Los efectos que esta dinámica puede tener sobre el uso concreto del territorio pueden adivinarse: el crecimiento del acaparamiento “verde” o *green grabbing* (Fairhead, Leach y Scoones, 2012) y el consecuente aumento de la conflictividad ambiental por los procesos de desposesión que dichos cercamientos entrañan.

REFLEXIONES FINALES

A partir de lo hasta aquí desarrollado podemos afirmar, siguiendo a Brown (2015), que la política ambiental de los bosques nativos en Ar-

gentina constituye una manifestación de la economización de la política que el neoliberalismo busca normalizar. Ello resulta evidente en el lenguaje monetario, que cada vez es más utilizado para dar cuenta de valores sociales referidos a los bosques, más allá de que se reconozca su inconmensurabilidad. Además, los ejemplos presentados respaldan la idea de que esta economización conduce a una despoltización de la política ambiental. En efecto, la reducción del debate sobre la conservación a un análisis de costos y beneficios, donde las variables se eligen y monetizan de manera opaca para que los actores decidan qué conservar únicamente en relación con los “incentivos” que el mercado les ofrece, constituye no solo un empobrecimiento de la vida política, sino un peligro para la reproducción de los ecosistemas.

Desde nuestra perspectiva, los nuevos instrumentos basados en el mercado promueven una concepción economizada de los bienes comunes, centrándose únicamente en su utilidad y rentabilidad económica. Como ya aclaramos anteriormente, no negamos que las políticas de comando y control también tengan un enfoque economizado de la protección ambiental, como se refleja en la imposición de multas económicas. Sin embargo, el creciente énfasis en las políticas de mercado está excluyendo otras valoraciones políticas de la naturaleza, lo que resulta en una consideración predominantemente economizada de la misma.

Asimismo, observamos que el proceso de economización de la naturaleza a partir de la noción de servicios ecosistémicos, cuando se articula con la contabilidad del carbono, habilita la posibilidad de anclaje de un proceso de financiarización. Tal es el caso de la política de REDD+ y el Eco-Token, también conocidos como la valorización del bosque “en pie”:

Se trata de un ejemplo más de financiarización de la naturaleza, pues vincula la comunidad local a un contrato financiero en que esta se queda impedida de manejar el área por muchos años, mientras la otra parte del contrato sigue produciendo y permitiendo contaminación del otro lado del mundo. (El Khalili, 2015)

El hecho —que hemos ya expuesto en el trabajo— de que el proceso de financiarización no se termine de consolidar en una efectiva mercantilización de los servicios ecosistémicos, abre preguntas respecto al vínculo entre ambos procesos. Los casos aquí expuestos manifiestan que efectivamente existe una financiarización sin mercantilización o, por lo menos, sin la constitución de mercancías propiamente dichas: no se mercantiliza el servicio en sí, sino su representación en un “bono” o “crédito”. Esto es, se mercantilizan lo que en el lenguaje financiero se llama “derivados”. Ahora bien, si estos funcionan como instrumentos de apropiación territorial, en tanto y en cuanto, como dice la cita de

El Khalili (2015), implican un control territorial, entonces habría que evaluar hasta dónde puede ir ese control y qué implica para las poblaciones que habitan estos bosques. Si efectivamente ese control se traduce en traspaso de titularidad de dominio o si estamos ante estrategias del llamado *land grabbing*. Para que ese traspaso pueda hacerse primero tiene que haber derechos de propiedad sobre esos bosques, que en muchos casos aún no existen. De ahí la insistencia del programa ONU-REDD hacia las naciones, para delimitar estos derechos (FAO, 2022).

Desde un plano coyuntural, la reciente instauración de un proyecto autoproclamado anarcocapitalista refuerza aún más la vigencia del análisis aquí desarrollado. El recientemente asumido presidente de la Nación, Javier Milei, está dando muestras del rumbo que pueden asumir estas dinámicas de economización de la política ambiental, según se puede entrever en proyectos como el de la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, presentada a fines de 2023. Paradójicamente, se estipula la sanción de un conjunto de artículos abocados a la regulación de las emisiones de GEI en el marco del Acuerdo de París. En estos artículos se proyecta una participación activa del Estado en la asignación de derechos de emisión de GEI a cada sector y subsector de la economía; el establecimiento de límites de derechos de emisión de GEI; el monitoreo de cumplimiento de estas disposiciones; la implementación de un mercado de derechos de emisión de GEI, en el cual quienes hayan sobre cumplido su meta puedan vender los servicios a aquellos que los necesiten para lograr su objetivo y evitar la penalización; así como la asignación de reglas del mercado de derechos de emisión de GEI, registro de las transacciones y resguardo para que no existan posiciones dominantes u oligopolio. Con ello, deducimos que el gobierno está interesado en asumir un rol protagónico e interventor en la implementación de instrumentos de protección ambiental basados en la compra y venta de derechos de emisión.

El estudio de estas lógicas de política ambiental se vuelve fundamental, por un lado, porque suponen nuevas formas de abordar y disponer de los bienes comunes, visiblemente en auge. Por otro lado, porque articulan novedosos modos de comprender el ejercicio del gobierno y el papel del Estado, incluso en espacios políticos que se autodenominan defensores acérrimos de la libertad de mercado, pero que no resignan la intervención efectiva sobre la regulación de este tipo de transacciones. En definitiva, este accionar manifiesta lo que ya había demostrado Polanyi (1989), la falacia liberal del libre mercado, que no puede sino crearse a través del Estado que tanto denosta.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agarwal, Anil y Narain, Sunita (1991). Global Warming in an unequal world: A case of environmental colonialism. En Navroz Dubash (Ed.), *India in a Warming World: Integrating climate change and development*. Oxford University Press.
- Ávila Castro, María Paula (2022). *Des-montar el discurso. Análisis de la política legislativa sobre bosques nativos en Argentina y Córdoba (2006-2017)*. Tesis para optar al título de Doctora en Administración y Políticas Públicas. IIFAP-UNC. <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/547869>
- Ávila Castro, María Paula y Ciuffolini, María Alejandra (2022). El discurso de la ecología alrededor del problema de los bosques nativos en Córdoba, Argentina. Una aproximación desde la sociología de los conceptos. *Revista de Estudios Avanzados*, (36), 79-96. <https://doi.org/10.35588/estudav.v0i36.5649>
- Azamar, Aleida; Concha, Elizabeth y Esteban, Juan Hipólito (2022). Financiarización de la naturaleza en América Latina. En Vania López, Elizabeth Concha, Monika Meireles y Antonio Mendoza (Coords.), *Financiarización de la naturaleza. Entre efectos geopolíticos y emergencia de alternativas en América Latina*. Benemérita Universidad de Puebla y Ediciones del Lirio.
- Bachram, Heidi (2004). Climate fraud and carbon colonialism: The new trade in green house gases. *Capitalism Nature Socialism*, 15 (4), 5-20.
- Bartra, Armando (2006). *El capital en su laberinto: De la renta de la tierra a la renta de la vida*. Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Bourdier, Frédéric (2024). "Saving the Forest" with a REDD+ Project: Socio-ecological repercussions on indigenous people in Cambodia. *Qeios*. <https://doi.org/10.32388/U4M82T.2>
- Brown, Wendy (2015). *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*. Malpaso ediciones.
- Casalderrey Zapata, María Constanza (2017). ¿Cuánto "vale" el bosque nativo? Usos políticos y económicos del concepto de servicios ambientales en un estudio de impacto ambiental en Salta, Argentina. *Quid*, 16 (8), 146-159.
- Castro, Edgardo (2018). *Diccionario Foucault: temas, conceptos y autores*. Siglo Veintiuno Editores.
- COFEMA (2022). Res. 480/2022 "Distribución de Planes de Manejo de Bosques Nativos en el marco de la Ejecución de programa de pagos por resultados en REDD+ de Fondo Verde por el Clima".

- Díaz, Sandra; Demissew, Sebsebe; Carabias, Julia; Joly, Carlos; Lonsdale, Mark; Ash, Neville, ... y Zlatanova, Diana (2015). The IPBES Conceptual Framework—connecting nature and people. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, (14), 1-16.
- El Khalili, Amyra (2015). Las *commodities* ambientales y la financierización de la naturaleza. *Revista Biodiversidad*, Alianza Biodiversidad LA. https://www.biodiversidadla.org/Documentos/Las_commodities_ambientales_y_la_financierizacion_de_la_naturaleza._Entrevista_con_Amyra_El_Khalili
- Fairhead, James; Leach, Melissa y Scoones, Ian (2012). Green grabbing: a new appropriation of nature? *Journal of Peasant Studies*, 39 (2), 237-261.
- FARN (2011). *Informe Ambiental Anual*. Fundación Argentina de Recursos Naturales.
- FAO (2022). *Carbon rights in the context of jurisdictional REDD+: Tenure links and country-based legal solutions – Information brief*. <https://doi.org/10.4060/cc2694en>
- Figueroa, Lucas y Gutiérrez, Ricardo (2018). Enfrentados por el ambiente. Incidencia de las coaliciones sociedad-Estado en la protección de bosques nativos. En Ricardo A. Gutiérrez (Comp.), *Construir el ambiente: sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*. Teseo. https://www.academia.edu/37587373/Construir_el_ambiente_sociedad_estado_y_pol%C3%ADticas_ambientales_en_Argentina
- Foucault, Michel (1979). *Microfísica del poder*. Ediciones de la Piqueta.
- Foucault, Michel (2007). *Nacimiento de la biopolítica, curso en el Collège de France 1978-1979*. Fondo de Cultura Económica.
- Gómez-Baggethun, Erik; de Groot, Rudolf; Lomas Pedro L. y Montes, Carlos (2010). The history of ecosystem services in economic theory and practice: From early notions to markets and payment schemes. *Ecological Economics*, 69 (6), 1209-1218.
- Graeber, David (2013). It is value that brings universes into beings. *HAU: Journal of Ethnographic Theory*, 3 (2), 219-243.
- Hardin, Garrett (1968). The tragedy of the commons: The population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality. *Science*, 162 (3859), 1243-1248.
- González, Joel Hernán (2018). Vaivenes en la política climática y forestal Argentina: La vinculación entre el país y el mecanismo REDD+. *Revista Chilena de Relaciones Internacionales*, I (2), 105-121.

- Ibarra, Ángel (2012). Concentración de gases de efecto invernadero y cambio climático. En *Cambio climático y justicia ambiental: una introducción*. ILSA.
- Keucheyan, Razmig (2016). *La naturaleza es un campo de batalla. Finanzas, crisis ecológica y nuevas guerras verdes*. Capital Intelectual.
- Kill, Jutta (2015). *Economic valuation and payment for environmental services recognizing nature's value or pricing nature's destruction*. The Heinrich Böll Foundation.
- Kull, Cristian; de Sartre, Xavier y Castro-Larrañaga, Mónica (2015). The political ecology of ecosystem services. *Geoforum*, (61), 122-134.
- Langbehn, Lorenzo (2016). Arenas públicas, modelos de desarrollo y políticas de protección del ambiente: la ley de bosques entre “conservación” y “producción”. En Gabriela Merlinsky (Comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina II* (pp. 141-168). CLACSO.
- Leff, Enrique (2013). La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza. *Cuides. Cuaderno Interdisciplinar de Desarrollo Sostenible*, (10), 185-209.
- Lepage, Henri (1979). *Mañana, el capitalismo*. Alianza Editorial.
- MAyDS (2020). Propuesta de financiamiento, Programa Pago por Resultados REDD+ de la Argentina para el período de resultados 2014-2016, presentada ante el Fondo Verde por el clima por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación y FAO. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/bosques/financiamiento-redd>
- Merlinsky, Gabriela (Comp.) (2020). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Fundación CICCUS.
- Moreno, Camila; Speich Chassé, Daniel y Fuhr, Lili (2016). *La métrica del carbono: ¿el CO₂ como medida de todas las cosas? El poder de los números en la política ambiental global*. Fundación Heinrich Böll.
- Newell, Peter y Paterson, Matthew (2011). Climate Capitalism. En Elmar Altvayer y Achim Brunnengräber (Eds.), *After Cancún. Climate governance or climate conflicts*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Peixoto Batista, Juliana; Godfrid, Julieta y Stevenson, Hayley (2019). La difusión del concepto de servicios ecosistémicos en la Argentina. Alcances y resistencias. *Revista SAAP*, 13 (2), 313-340.
- Plot, Martín (2016). Elecciones y régimen político en los Estados Unidos. *Temas y Debates*, (32), 13-24.
- Polanyi, Karl (1989). *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*. Ediciones de La Piqueta.

- Rincón-Ruiz Alexander; Arias-Arévalo Paola y Clavijo-Romero Monica (Eds.) (2021). *Hacia una valoración incluyente y plural de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos: visiones, avances y retos en América Latina*. Centro Editorial – Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.
- Ryan, Daniel (2014). Política y ambiente en la Argentina: ¿Un caso de baja politización? Análisis de la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares (dossier). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2 (3), 22-33.
- Schmidt, Mariana (2014). “Ordenadores y ordenados”. Actores en disputa en el ordenamiento territorial de bosques nativos en la provincia de Salta. *Cuadernos de Antropología*, (11), 37-55.
- Schmidt, Mariana y Castilla, Malena (2022). “El Bermejo, pasa por los campos de la empresa que fumigó y nosotros no tenemos ni una canilla”: La región chaqueña como territorio hidrosocial. *Revista Uruguaya de Antropología y Etnografía*, 7 (2).
- Seoane, José (2017). *Las (re)configuraciones neoliberales de la cuestión ambiental: una arqueología de los documentos de Naciones Unidas sobre el ambiente 1972-2012*. Luxemburg.
- Svampa, Maristella y Viale, Enrique (2015). *Maldesarrollo: La Argentina del extractivismo y el despojo*. Katz.
- Toledo López, Virginia y Tittor, Anne (2019). Contradicciones en torno a las innovaciones y certificaciones en el sector de la bioenergía en Argentina. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, (26), 87-110.
- Wolf, Simon (2011). Climate politics as investment. An analysis of the discourse on financing mitigation and adaptation. En Elmar Altvayer y Achim Brunnengräber (Eds.), *After Cancun. Climate Governance or Climate Conflicts*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

— PARTE II —

**LA LEY DE BOSQUES EN LAS
PROVINCIAS: ABORDAJES
COMPARATIVOS**

