

ARTÍCULO DE REVISIÓN

Elementos para una nueva arquitectura de la economía y el mercado del carbono en Bolivia

Olvis Camacho Mercado

Miembro del Grupo El Paúro, Santa Cruz, Bolivia. olviscamacho@gmail.com

RESUMEN

Bolivia enfrenta una paradoja crítica: posee una vasta cobertura boscosa, pero su marco regulatorio incentiva la deforestación al priorizar la expansión agropecuaria. Ante esto, la economía y el mercado del carbono surgen como soluciones estratégicas para valorizar el bosque en pie y atraer inversión climática. La propuesta para una nueva arquitectura nacional se fundamenta en la separación de roles, evitando que el Estado sea juez y parte. El nivel central debería actuar como regulador y negociador internacional, mientras que los niveles subnacionales (departamentos y municipios) deben gestionar el territorio y recibir incentivos por desempeño. Esta estructura busca impulsar la equidad territorial y la competitividad internacional, garantizando que los beneficios financieros lleguen a quienes conservan los ecosistemas. Un pilar fundamental es el valor social del carbono, priorizando proyectos que generen co-beneficios como empleos verdes y protección de la biodiversidad. Asimismo, se plantea que el Estado funcione como "comprador mayorista" para dotar de liquidez a los pequeños productores. Finalmente, es urgente la reforma del Artículo 7 del Decreto Supremo 24463 (RAU). Actualmente, este marco castiga fiscalmente la venta de créditos de carbono al tratarla como actividad comercial, desincentivando la conservación. Ajustar esta norma es esencial para que la protección del bosque sea financieramente viable y competitiva frente a la deforestación tradicional.

Palabras clave: Bolivia, carbono, conservación, economía, mercado.

Elements for a new architecture of the economy and the carbon market in Bolivia

ABSTRACT

Bolivia faces a critical paradox: it has extensive forest coverage, yet its regulatory framework encourages deforestation by prioritizing agricultural expansion. In response, the economy and the carbon market emerge as strategic solutions to enhance the value of standing forests and attract climate investment. The proposal for a new national architecture is based on the separation of roles, preventing the State from being both judge and party. The central level should act as a regulator and international negotiator, while subnational levels (departments and municipalities) must manage the territory and receive performance-based incentives. This structure aims to promote territorial equity and international competitiveness, ensuring that financial benefits reach those who conserve ecosystems. A fundamental pillar is the social value of carbon, prioritizing projects that generate co-benefits such as green jobs and biodiversity protection. Furthermore, it is suggested that the State operate as a "wholesale buyer" to provide liquidity to small producers. Finally, the reform of Article 7 of Supreme Decree 24463 (RAU) is urgent. Currently, this framework imposes fiscal penalties on the sale of carbon credits by treating it as a commercial activity, which discourages conservation. Adjusting this regulation is essential for making forest protection financially viable and competitive against traditional deforestation.

Keywords: Bolivia, carbon, conservation, economy, market.

INTRODUCCIÓN

Bolivia enfrenta una paradoja estructural. Posee uno de los patrimonios forestales más ricos de Sudamérica, posicionándose como el tercer país de la región por extensión de cobertura boscosa (FAO, 2020); pero simultáneamente mantiene un modelo económico y regulatorio que incentiva la deforestación -al priorizar la expansión agrícola y ganadera como prueba de uso de suelo- y desincentiva la conservación al ofrecer bajos rendimientos financieros directos por el bosque en pie (Andersen, 2013; GFW, 2024). En este contexto, la economía y los mercados de carbono representan una oportunidad estratégica para diversificar ingresos, fortalecer la gestión territorial, atraer inversión climática y generar beneficios sociales de largo plazo. Sin embargo, el país aún no cuenta con una arquitectura legal y funcional que permita operar de manera competitiva, transparente y equitativa en los mercados voluntarios y regulados del carbono.

La economía del carbono se enmarca en las estrategias globales de mitigación del cambio climático, promoviendo la transformación estructural de los sistemas productivos hacia trayectorias de bajas emisiones de carbono (IPCC, 2023), mientras que el mercado del carbono actúa como el instrumento financiero clave dentro de dicho modelo, permitiendo el intercambio de permisos y créditos de emisión para incentivar económicamente la reducción de contaminantes (Banco Mundial, 2024). Juntos, conforman una estructura donde la transición hacia energías limpias se ve impulsada por mecanismos de mercado que asignan un valor monetario a las emisiones de gases de efecto invernadero, facilitando que las empresas y países alcancen sus objetivos de sostenibilidad de manera eficiente.

Por ejemplo, el actual marco impositivo no está diseñado para la economía y los mercados del carbono y genera barreras para el desarrollo de proyectos forestales, agroforestales o vinculados a soluciones basadas en la naturaleza (NbS). Asimismo, debido a la ausencia de legislación, el gobierno central y los gobiernos departamentales y municipales no imaginan sus roles de regulación, fiscalización, promoción y operación de mercado, que, sin su consideración, pueden crear conflictos de interés y fragilidad institucional frente a actores internacionales.

El objetivo de este análisis es proponer algunos elementos clave que podrían ayudar a construir la nueva arquitectura boliviana con relación a la economía del carbono y sus mercados.

ELEMENTOS CLAVE

a. La columna vertebral de la nueva arquitectura

La nueva economía del carbono debería apoyarse en principios que garanticen la funcionalidad técnica, la transparencia política y la confianza de los inversionistas. Primero, la separación de roles es importante, donde el nivel nacional debe definir normas y asegurar transparencia, evitando comportarse simultáneamente como regulador y beneficiario. Segundo, es necesario que haya una descentralización inteligente, reconociendo que los departamentos y municipios son quienes gestionan el territorio y que, sin incentivos reales para ellos, cualquier modelo tendría alto riesgo de fracaso. Tercero, es crucial reconocer el valor social del carbono, regulando que los proyectos no solo capturen carbono, sino que mejoren la vida rural, generen empleo, fortalezcan la gobernanza y protejan la biodiversidad. En cuarto lugar, hay que crear la adicionalidad institucional, para que la arquitectura cree nuevas capacidades, no reproduzca las burocracias existentes. Quinto, se debe desarrollar una competitividad internacional, asegurando que estándares, registros y procesos sean compatibles con los esquemas internacionales. Sexto, debe haber la equidad territorial, garantizando que la distribución de beneficios sea proporcional al esfuerzo y desempeño ambiental de cada jurisdicción. Finalmente, debe haber una simplificación regulatoria, pues sin claridad normativa, ningún desarrollador ni productor rural ingresará al mercado.

b. Incentivos desde el nivel nacional hacia el nivel subnacional

Uno de los déficits más grandes de los modelos económicos en Bolivia es la ausencia de un sistema de incentivos para gobiernos departamentales y municipales. La nueva arquitectura debería ser inteligente articulando un esquema multinivel donde cada actor cumpla un rol y reciba beneficios por desempeño. Para ello, las funciones del nivel central incluirían definir las normas del mercado nacional del carbono, acreditar entidades verificadoras y metodologías, mantener el registro nacional de proyectos y créditos, negociar acuerdos internacionales y habilitar acceso a mercados regulados, y operar como comprador mayorista (sin interferir en la regulación).

Las funciones del nivel departamental deberían enmarcarse en la definición de prioridades territoriales para proyectos de carbono, operar sistemas de monitoreo subnacionales (MRV departamental), simplificar permisos ambientales y establecer ventanillas únicas para proyectos forestales, agroforestales y de conservación.

Las funciones del nivel municipal deberían centrarse en la identificación predios, productores y áreas de interés de conservación, apoyar con catastro, verificación local y control territorial, y coordinar directamente con pequeños productores y territorios indígenas. Los incentivos basados en desempeño podrían ser canalizados a través de la creación de un Fondo Nacional de Incentivos al Carbono que premie a gobiernos subnacionales según volumen de carbono generado, número de beneficiarios rurales incluidos, superficie bajo conservación o manejo adaptativo, y proyectos con alto valor social (educación, agua, igualdad de género, acceso a mercados), creando así una competencia virtuosa y sostenible.

c. Premiación al carbono con alto valor social

La nueva arquitectura podría privilegiar proyectos que generen co-beneficios sociales, reduciendo la brecha histórica entre políticas ambientales y desarrollo rural, bajo criterios específicos. Estos criterios podrían constituirse alrededor de la inclusión de mujeres, jóvenes y comunidades indígenas; la generación de empleo local verde; el fortalecimiento de capacidades productivas sostenibles; la mejora en disponibilidad de agua y conservación de biodiversidad; y la integración con cadenas de valor como cacao, castaña, almendra chiquitana, carne bajo bosque, agroforestería y sistemas silvopastoriles, entre otros. Los proyectos que acumulen mayores puntajes sociales podrían recibir mayores incentivos fiscales, apoyo técnico preferencial y prioridad para financiamiento internacional, asegurando que la rentabilidad económica vaya de la mano con el impacto social positivo.

d. Regulador central versus Actor de mercado

Bolivia debe evitar un conflicto estructural, asegurando que el mismo actor central que define reglas no compita comercialmente con actores privados, subnacionales o comunitarios. El rol de regulador, a cargo de ministerios u otras entidades vinculadas al área ambiental y climática, debe limitarse a definir reglas claras, transparentes y compatibles con estándares internacionales, establecer mecanismos de trazabilidad, integridad ambiental y MRV, y garantizar neutralidad para prevenir abusos de poder o discrecionalidad.

El rol de actor de mercado, por su parte, debe concentrarse en negociar mejores precios en mercados regulados internacionales, comprar créditos en el mercado voluntario a pequeños productores y comunidades para generar liquidez, redistribuir excedentes económicos hacia departamentos y municipios según su desempeño. El beneficio de esta separación de roles es claro: evitar conflictos de interés, garantizar confianza internacional, promover la competencia justa y facilitar la atracción de inversión verde.

El Estado en su nivel nacional puede operar como comprador mayorista, especialmente para pequeños productores que no tienen acceso a compradores internacionales. Su modelo sería: a) comprar créditos

voluntarios a actores locales; b) acceder a mejores precios en mercados regulados gracias a sus acuerdos internacionales; y c) reinvertir los excedentes en gobiernos subnacionales y comunidades según desempeño. Este mecanismo generaría justicia territorial, un estímulo real para conservar bosques y mayor liquidez en el mercado local, cerrando el círculo virtuoso entre acción local, intervención estatal estratégica y retorno de beneficios al territorio.

e. Reforma urgente del artículo 7 del Decreto Supremo 24463 (RAU)

Actualmente, el RAU (Régimen Agropecuario Unificado) establece “implícitamente” que el predio que comercializa créditos de carbono estaría realizando una actividad no agropecuaria, por lo que sería tratado como empresa comercial o industrial, generando dos efectos perversos: a) incremento de los costos tributarios del productor rural; y b) generación de incentivos más fuertes para desmontar el bosque, porque mantenerlo “no compensa” los costos regulatorios y tributarios. Por tanto, la reforma del artículo 7 debe incluir el reconocimiento explícito de que la venta de créditos de carbono se encuentra dentro del RAU. Se debería establecer un régimen fiscal diferenciado y preferencial para esta actividad, y permitir que las comunidades indígenas, comunidades campesinas y asociaciones productoras accedan directamente al mercado sin convertirse en empresas comerciales. Esta reforma es fundamental para evitar que la normativa actual continúe castigando la conservación y premiando la deforestación.

CONCLUSIONES

- Sin la reforma del Régimen Agropecuario Unificado (RAU) y la creación de una ley específica respecto al carbono, el país seguirá perdiendo competitividad frente a sus vecinos regionales.
- Para que la economía y el mercado del carbono sean viables, es imperativo transitar hacia una gobernanza multinivel. El éxito del modelo depende de que los beneficios económicos no se centralicen, sino que fluyan directamente hacia los gobiernos autónomos departamentales, municipales, territorios indígenas y predios privados.
- La economía del carbono en Bolivia no debe entenderse meramente como una transacción financiera de bonos, sino como una herramienta de desarrollo rural integral. Al privilegiar proyectos con alto valor social, el mercado del carbono puede cerrar la brecha histórica entre el crecimiento económico y justicia social, transformando la conservación en un activo más rentable que otras alternativas económicas.

LITERATURA CITADA

- Andersen, L. E. 2013. The drivers, causes and actors of deforestation in Bolivia. INESAD (Policy Brief No. 8). https://www.inesad.edu.bo/pdf/BoletinSintesisNo8_DeforestationDrivers.pdf
- Banco Mundial. 2024 ¿Qué son los mercados de carbono? <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2022/05/17/what-are-carbon-markets> (22 de mayo, 2024).
- Estado Plurinacional de Bolivia. 1996. Decreto Supremo N° 24463, que establece el Régimen Agropecuario Unificado (RAU). [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F7869688AE33BBE705257B5100617F7F/\\$FILE/DS_24463_Bolivia.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F7869688AE33BBE705257B5100617F7F/$FILE/DS_24463_Bolivia.pdf)
- FAO. 2020. *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2020: Informe de Bolivia*. Roma. <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cb0095es>
- Global Forest Watch. 2024. *Reporte Anual de Pérdida de Bosque Primario: Bolivia*. <https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country/BOL/>
- IPCC. 2023. Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>