

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2021-2022

Tesina para obtener el título de Especialización en Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades

Involucramiento de actores locales en la Amazonía Ecuatoriana, para la implementación del mecanismo de mitigación REDD+ durante la pandemia 2020-2021

María Magdalena Muñoz Vasco

Asesora: Isarelis Pérez Ones

Lectora: Diana Marcela Paz

Quito, marzo de 2024

## **Dedicatoria**

Dedicado a todas las personas que respetan, promueven y protegen los derechos de los bosques, y para todas las personas que viven de ellos, con ellos y para ellos.

Dedicado a mi compañero de vida que es mi soporte incondicional y su amor es mi luz y mi motivación. Y a mis padres Clemente y María por su infinito amor y ejemplo.

## Índice de contenidos

<b>Resumen</b>	<b>8</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>9</b>
<b>Introducción</b>	<b>10</b>
Objetivo general	14
Objetivos específicos	14
<b>Capítulo 1. Conceptos claves, marco analítico y metodología</b>	<b>16</b>
1.1. Gobernanza Ambiental y Gobernanza climática	16
1.2. REDD+ y las salvaguardas de Cancún	19
<b>Capítulo 2. Estado de la cuestión: escenario de implementación del enfoque nacional REDD+</b>	<b>30</b>
2.1. Modelo de implementación REDD+ en el Ecuador	31
2.2. Los actores más relevantes involucrados en la implementación REDD+	33
<b>Capítulo 3. Estudio de caso: involucramiento de actores en la implementación REDD+ durante la pandemia 2020-2021</b>	<b>37</b>
3.1. La pandemia en Amazonía Ecuatoriana	37
3.2. Resultados preliminares de la ejecución del plan de involucramiento de actores durante la pandemia	39
<b>Conclusiones</b>	<b>51</b>
<b>Referencias</b>	<b>55</b>

## Lista de Tablas

Tabla 1.1. Niveles / alcances del involucramiento de actores desde varios enfoques .....	24
Tabla 1.2. Alcance nacional de Salvaguardas REDD+ en el Ecuador para el involucramiento de actores.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Tabla 1.3. Tipología de actores REDD+ según enfoque nacional de involucramiento de actores.....	28
Tabla 3.1. Resumen de salvaguardas y actores REDD+ durante la pandemia	41

## **Lista de abreviaturas y siglas**

ANREDD+	Autoridad Nacional REDD+
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
COP	Conferencia de las Partes
CICC	Comité Interinstitucional de Cambio Climático
CLPI	Consulta Libre Previa e Informada
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
FAO	Programa de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GADP	Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial
GADM	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal
GCF	Fondo Verde para el Clima
GEF	Fondo Mundial para el Medio Ambiente
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INGEI	Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero
IPCL	Pueblos indígenas y comunidades locales (siglas en inglés)
MAATE	Ministerio del Ambiente y Agua del Ecuador
MdT REDD+	Mesa de Trabajo REDD+
MyA	Medidas y Acciones
NDC	Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
PA REDD+	Plan de Acción REDD+ en Ecuador

PKR	Pueblo Kichwa Rukullakta
PLANACC	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático
PLANMCC	Plan Nacional de Mitigación al Cambio Climático
PNC ONU-REDD	Programa Nacional Conjunto ONU-REDD
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPR	Pago Por Resultados
PROAmazonía	Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción Sostenible
PSB-MAATE	Proyecto Socio Bosque del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador
RE	Reducción de Emisiones
REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques, conservación de reservorios de carbono, manejo sostenible de bosques e incremento de contenidos de carbono de los bosques
REM	Programa REDD+ for Early Movers
ST-CTEA	Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Amazónica
SCC-MAATE	Subsecretaría de Cambio Climático – Ministerio de Ambiente y Agua del Ecuador
SIS	Sistema de Información de Salvaguardas
SNMB	Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques
NREF	Nivel de Referencia de Emisiones Forestales
SPN-MAATE	Subsecretaría de Patrimonio Natural – Ministerio de Ambiente y Agua del Ecuador
UTI	Unidad Técnica Implementadora

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de tesina**

Yo, María Magdalena Muñoz Vasco, autora de la tesina titulada “Involucramiento de actores locales en la Amazonía Ecuatoriana, para la implementación del mecanismo de mitigación REDD+ durante la pandemia 2020-2021” declaro, que la obra es de mi exclusiva autoría, que le he elaborado para obtener el título de especialización en Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia de *Creative Commons* 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, marzo de 2024.



---

María Magdalena Muñoz Vasco

## Resumen

La crisis sanitaria que vivió el Ecuador durante la pandemia impactó de manera directa y diferenciada a toda la población del país. Y las medidas restrictivas de encuentro y movilidad tuvieron resultados negativos para algunas iniciativas de conservación y cuidado de bosques que venían desarrollándose en el país. Fue el caso de la implementación del Plan de Acción REDD+, que en el 2017 empezó a ejecutarse con el liderazgo de dos ministerios – Ambiente, y Agricultura y Ganadería – con fondos de cooperación, y que para el 2020 ya contaba con una estrategia de distribución de beneficios en las 6 provincias amazónicas.

Este trabajo se desarrolla en el marco de esta iniciativa y recoge las principales estrategias de involucramiento de actores generadas desde el Programa Integral Amazónico para la Conservación de Bosques y Producción sostenible - PROAmazonía – que es el programa creado bajo acuerdo ministerial por ambos ministerios para la ejecución de los recursos recibidos y que contó con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como agencia implementadora – durante el período de pandemia 2020-2021, identificando los actores más relevantes vinculados a la iniciativa durante esa época, y las salvaguardas activadas para mitigar los riesgos de debilitamiento de la gobernanza, participación plena y efectiva y acceso a beneficios.

El análisis de este trabajo se basa en los conceptos de gobernanza ambiental y gobernanza climática, entendiendo que estas iniciativas se desarrollan en el marco de un régimen internacional de gobernanza y que la acción climática involucra a diversidad de actores multinivel y multiactor. De igual manera, los conceptos y reflexiones desde la ecología política de REDD+ marcan una cancha interesante para comprender cuál es el modelo de implementación de REDD+ que ha asumido el Ecuador y cuáles fueron sus retos en un contexto de crisis sanitaria. también los enfoques nacionales de involucramiento de actores y salvaguardas de Cancún que son un marco analítico clave para evaluar la efectividad de acciones.

De los resultados obtenidos en este estudio, las acciones de mitigación de riesgos activadas por el PROAmazonía para la implementación de medidas y acciones REDD+ durante la pandemia sí tuvieron efectos positivos para la ejecución de proyectos, y se evidencian algunas buenas prácticas así como lecciones aprendidas en 3 casos particulares con pueblos indígenas, asociaciones de productores y con un espacio nacional de diálogo y participación.



## **Agradecimientos**

A Darío.

A Clemente y María.

A mis amigxs del PROAmazonía y del MAATE.

## Introducción

La deforestación es uno de los principales problemas ambientales relacionados al cambio climático en el Ecuador. De acuerdo a los resultados del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (INGEI) del 2018, y que constan en la Cuarta Comunicación Nacional a la Convención Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático (CMNUCC) publicada en diciembre del 2022, el sector Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura (USCUSS) “contribuye con el 21,6% de emisiones netas de gases de efecto invernadero (GEI), de modo que ocupa el segundo lugar, luego del sector Energía... (mientras que) el sector Agricultura se sitúa en el tercer puesto y aporta el 20,8% de las emisiones totales de GEI” (Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador 2022, 55). De acuerdo con el mismo informe, las principales causas de la deforestación en el país estarían ligadas al crecimiento de la frontera agrícola.

De igual manera, en el Primer Informe de las Contribuciones Determinadas Nacionales del Ecuador (NDC por sus siglas en inglés) de 2019, el Ecuador reportó a las Medidas y Acciones (MyA) REDD+ como escenario condicionado e incondicionado para el cumplimiento de las contribuciones país a la mitigación del cambio climático (Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador 2019, 11; 13). El sector Agricultura ubica a la promoción de la ganadería climáticamente inteligente como escenario incondicional, y la implementación de medidas y acciones REDD+ con cooperación internacional como escenario condicional; mientras que en el sector USCUSS, ambos escenarios estarían vinculados a la implementación del Programa Integral Amazónico para la Conservación de Bosques y Producción sostenible (PROAmazonía) y del Plan de Acción REDD+ Bosques para el Buen Vivir 2016-2025, que lleva ejecutándose desde el 2017 con el PROAmazonía, con fondos de cooperación (Fondo Mundial del Ambiente y Fondo Verde para el Clima), y contrapartes fiscales de los Ministerios de Ambiente, Agua y Transición Ecológica-MAATE y de Agricultura y Ganadería-MAG<sup>1</sup> (MAATE y MAG 2023).

En este marco, el Ecuador venía participando desde el 2009 en la construcción del mecanismo de mitigación REDD+ en la CMNUCC, y cuando se aprobó en la COP16, el país pretendió posicionarse como uno de los países pioneros en implementar REDD+ (Ojeda y Aguirre

---

<sup>1</sup> “MAATE y MAG: PROAmazonía”, acceso el 29 de Enero del 2023, <https://www.proamazonia.org/inicio/ques-proamazonia/>

2012, 21). Es así como en el 2016 ya contaba con todos los requisitos para acceder a fondos REDD+: un nivel de referencia, un plan de acción, un sistema nacional de monitoreo de bosques y un alcance nacional de salvaguardas sociales y ambientales; y desde el 2017, el país contó con recursos del Fondo Mundial del Medio Ambiente (GEF) y del Fondo Verde Ambiental (GCF) para empezar a implementar sus medidas y acciones priorizadas en el Plan de Acción REDD+ Bosques para el Buen Vivir 2016-2025 (PA REDD+).

Este primer levantamiento de fondos para la implementación del PA REDD+ significó el inicio del establecimiento de una serie de arreglos institucionales y de gobernanza a varios niveles, con una múltiple cantidad de actores públicos, privados, comunitarios, de la sociedad civil, y de cooperación. que introdujo complejidad e integralidad a la ejecución de medidas y acciones para reducir la deforestación en el Ecuador.

El PROAmazonía se convierte en el primer programa interministerial entre el MAATE y el MAG, que aborda desde un enfoque nacional REDD+ y de mitigación del cambio climático, las causas de la deforestación en el Ecuador, desde 4 aristas o componentes estratégicos REDD+: políticas e institucionalidad; transición a sistemas productivos sostenibles y libres de deforestación; conservación y restauración de bosques; y manejo forestal sostenible.

Adicional a esto, y como parte de la obligatoriedad de las iniciativas REDD+ del respeto y abordaje de las Salvaguardas Sociales y Ambientales de Cancún, el PA REDD+ considera 5 componentes operativos para integrar acciones de salvaguardas en todas las medidas y acciones que se ejecuten: Gestión de las medidas y acciones REDD+; Monitoreo y Nivel de Referencia; Salvaguardas sociales y ambientales para REDD+; Desarrollo de capacidades y gestión del conocimiento; Involucramiento de actores y comunicación (Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador 2016, 36).

En este contexto, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se convierte también en un actor estratégico al ser la agencia implementadora del PROAmazonía, y quien se encargaría de armar la Unidad Técnica Implementadora (UTI) para ejecutar actividades en áreas priorizadas de las 6 provincias amazónicas del Ecuador, con un coordinador y técnicos especialistas nacionales por componente, y un equipo local de políticas, conservación y producción sostenible por cada provincia. Además de establecer junto con sus contrapartes ministeriales – MAATE y MAG – una estructura o modelo de gobernanza del programa de dimensiones especiales para asegurar la transparencia, eficacia y participación de partes interesadas durante todos los estadios de su ejecución.

Sobre las metas del PROAmazonía, se planteó reducir 15 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente hasta el 2025 con la intervención en: 160.000 ha. con acuerdos conservación en el esquema del Proyecto Socio Bosque (PSB); 286.000 ha. de cuencas hídricas conservadas con la alianza con Fondos de Agua; 28 Planes de Ordenamiento Territorial actualizados bajo el enfoque REDD+; 45.000 ha. en transición hacia una producción sostenible con 4 productos certificados libres de deforestación; entre otras<sup>2</sup>.

En este marco, los actores locales relacionados a todas las actividades planteadas en el PROAmazonía son numerosos y diversos, con cierta complejidad sociocultural y geográfica al considerar áreas priorizadas de intervención en zonas con mayores índices de deforestación en las provincias amazónicas. Así, desde el componente 1 de políticas, hay actores públicos, técnicos y comunitarios relacionados a la elaboración o actualización de instrumentos de planificación: 28 Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT); 4 comunidades indígenas y sus Planes de Vida (PdV); y 7 espacios de articulación y participación con varios actores locales en interacción (MAATE y MAG 2021, 3).

En el componente 2 sobre producción sostenible y libre de deforestación hay actores públicos, técnicos y comunitarios como Asociaciones de productores de cacao y café; Asociaciones de Ganaderos y Ganaderas; Grupos de productores de Palma; Mesas técnicas provinciales; y los mismos equipos técnicos del MAG, que actúan en la transición hacia los sistemas de producción sostenible con acuerdos de conservación e incentivos para la conversión, el establecimiento de Escuelas de Campo en los 4 rubros que según el PA REDD+ se consideran los drivers de deforestación: ganadería, cacao, café y palma, y espacios de diálogo entre productores/as (MAATE y MAG 2021, 4).

Y en el componente relacionado a la conservación, restauración y manejo forestal sostenible de bosques, se identifican actores públicos, privados y comunitarios, con medidas y acciones diversas, desde la elaboración de políticas públicas e instrumentos nacionales para su implementación, relacionadas al sector forestal con la Subsecretaría de Patrimonio Natural del MAATE y la Subsecretaría de Plantaciones Forestales del MAG. Hasta acciones directas bajo el esquema de acuerdos de conservación establecidos entre 10 comunidades indígenas y el Estado dentro del Proyecto Socio Bosque (PSB), 3 proyectos de restauración forestal pasiva

---

<sup>2</sup> *Ibíd*

con 12 comunidades indígenas y 1 GAD en el marco del Plan Nacional de Restauración Forestal, fortalecimiento de 17 iniciativas de bioeconomía con comunidades indígenas para el uso y comercialización sostenible de productos forestales no maderables, brigadas de capacitación en 17 comunidades locales para manejo forestal sostenible en áreas de mayores presiones de tala de bosques, y 2 espacios de diálogos entre sociedad civil, comunidades, academia y Estado sobre la bioeconomía en el país (MAATE y MAG 2021, 5).

Todo parecía marchar adecuadamente en el avance de la implementación del PROAmazonía. Sin embargo, en diciembre del 2019 se empiezan a desencadenar una serie de episodios relacionados a la salud pública de una ciudad de China, que nunca se pensó que llegaría a impactar a niveles planetarios, en todas las dinámicas sociales, económicas y ambientales del mundo, incluyendo al Ecuador. De acuerdo a Zumárraga, Gómez y Reyes, frente a este evento sin precedentes en el país, se tomaron una serie de medidas restrictivas que impactarían en la vida de las personas y también la gestión pública (Zumárraga-Espinosa, Egas-Balseca y Reyes-Valenzuela 2022, 197), como el establecimiento del estado de excepción que prohibía la libre movilidad, la suspensión de todo tipo de actividades presenciales como las clases en establecimientos educativos, la atención en instituciones públicas, los eventos sociales, culturales y deportivos, y por supuesto, las reuniones, talleres y asistencia técnica relacionados a los programas y proyectos del Estado y la cooperación que no fueran prioritarios (vinculados a la salud pública).

De la misma manera, en un libro publicado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre los impactos de la pandemia en el Ecuador, hasta el 2020 se evidenciaban fuertes impactos en las condiciones de vida de la ciudadanía, principalmente en la pérdida de vidas humanas – donde hubo mayores índices de muertes fueron las provincias de Guayas, Pichincha, Manabí y Los Ríos – que a su vez evidenciaba la débil estructura del sistema sanitario que no proporciona una rápida respuesta a la crisis que se estaba viviendo (Centro de Desarrollo de la OCDE 2020, 4). Pero también se evidenciaban otros impactos, “fundamentales para el bienestar de las personas, como los ingresos, el empleo, el acceso a la educación, o el desarrollo humano y el estado emocional, elementos que también son objeto prioritario de las políticas públicas” (Centro de Desarrollo de la OCDE 2020, 4).

En este escenario sin precedentes – y enmarcado en la implementación del Plan de Acción REDD+ que no estaba considerado como prioritario porque todo el sector público, las

organizaciones de la sociedad civil y las comunidades locales se volcaron a reasignar sus actividades hacia la protección de la vida y la salud. – la pandemia pudo haber puesto en riesgo la participación efectiva de los actores locales de la Amazonía en la implementación de acciones planificadas, y por ello, los índices de deforestación pudieron haber aumentado durante este período. Por su parte, el PROAmazonía diseñó y ejecutó el “Plan de Acción para el fortalecimiento de la participación plena y efectiva y de involucramiento de actores en el contexto de la emergencia nacional frente al Covid-19” (PROAmazonía 2020), para mitigar los riesgos identificados en el marco de la crisis con el diseño y ejecución de actividades de salvaguardas.

Si bien este trabajo no investiga específicamente si la implementación del Plan de Acción REDD+ ejecutada por el PROAmazonía logró reducir o mantener a la baja los índices de deforestación durante los momentos más críticos de la pandemia (2020-2021). plantea una pregunta de investigación relacionada a la gobernanza e involucramiento de actores en las actividades del proyecto durante este período: ¿Cómo impactó la pandemia en la implementación del PROAmazonía durante el período más crítico 2020-2021?

### **Objetivo general**

Establecer los efectos de la pandemia por la COVID 19 en el involucramiento de actores locales y la efectividad de las estrategias de intervención en la Amazonía Ecuatoriana, para la implementación del PROAmazonía, durante el período 2020-2021.

### **Objetivos específicos**

- Identificar a los actores más relevantes relacionados al programa PROAmazonía en la Amazonía Ecuatoriana.
- Construir una línea de tiempo de la implementación REDD+ y el nivel de involucramiento de los actores identificados en la Amazonía Ecuatoriana, durante la pandemia por la COVID19.
- Describir las estrategias de involucramiento de actores identificados y su alcance generado durante la pandemia.

- Analizar la efectividad de las estrategias de involucramiento de actores establecidas durante la pandemia en el marco de las salvaguardas sociales y ambientales de Cancún.

De esta manera, el primer capítulo desarrolla el marco conceptual, analítico y metodológico de este trabajo. Así, se abordan varios conceptos como la gobernanza ambiental, la gobernanza climática, la participación plena y efectiva de las partes que proporciona valiosos elementos para enmarcar el caso en una cancha específica de gobernanza y comprender las relaciones y arreglos que se establecen entre actores. Desde un enfoque de derechos en la mitigación del cambio climático, las salvaguardas sociales y ambientales brindan un buen marco analítico para comprender el alcance de las relaciones entre actores en un contexto de emergencia sanitaria, y en la implementación de un mecanismo financiero de la CMNUCC para la mitigación del cambio climático en países en vías de desarrollo, que involucra estándares sociales y ambientales que hay que abordar. El marco metodológico recoge técnicas e instrumentos de recolección y análisis de la información utilizados en este trabajo.

En el capítulo 2 se desarrolla el estado de la cuestión referido al escenario de implementación del enfoque nacional REDD+ en el Ecuador, desarrollando una línea de tiempo y los actores involucrados en ella durante el 2020-2021, e identificando las estrategias establecidas por el programa para fortalecer el involucramiento de actores, así como los actores más relevantes para este trabajo.

En el capítulo 3, se desarrolla el estudio de caso sobre el involucramiento de actores en la implementación de REDD+ con el PROAmazonía durante la pandemia 2020-2021 y se comparte un análisis realizado sobre las medidas de mitigación de riesgos realizadas así como su efectividad en términos de involucramiento, particularmente en 3 casos bien documentados de proyectos implementados en el marco del PROAmazonía. finalmente desarrollan algunas conclusiones a manera de recomendaciones para profundizar este estudio.

## **Capítulo 1. Conceptos claves, marco analítico y metodología**

El concepto de gobernanza ha ido evolucionando a través de los años, y se ha convertido en una categoría fundamental para analizar las dinámicas de poder y las formas de toma de decisión en la gestión de territorios específicos. Así, el modelo tradicional de gobernanza que entiende al Estado como el protagonista en la administración pública, en la elaboración e implementación de leyes y en la toma de decisiones, mientras que los gobiernos locales son dependientes del Estado central y la sociedad civil queda excluida de participar en esta gestión (B. G. Peters 2007, 1) ha tenido grandes saltos para delimitar mejor sus alcances como categoría de análisis, especialmente para desentrañar complejidades sociales, culturales y ambientales, que vienen a configurar el mundo actual. Es así que para fines de este trabajo, es importante procurar unos apellidos a la gobernanza, para guiar el análisis de este caso de estudio: 1) gobernanza ambiental; 2) gobernanza multinivel o en escalas y 3) gobernanza climática.

### **1.1. Gobernanza Ambiental y Gobernanza climática**

Según Harris, Reveco y Guerra, la gobernanza es “la forma en que se toman decisiones, enfocado en las redes y dinámicas del poder entre múltiples escalas de administración y sectores en la sociedad” para llevar a cabo acciones coordinadas en búsqueda de un bien común (Harris, Reveco y Guerra 2016, 7). En este sentido, la gobernanza intrínsecamente es multinivel y multiactor, porque requiere de un proceso concertado entre varios actores y sectores, en varias escalas, que interactúan para la elaboración e implementación de políticas públicas (B. G. Peters 2007). Muchos autores denominan esto como una buena gobernanza, que tiene que ver con la transparencia y los resultados, más justos y equitativos, de un modelo de administración territorial, donde no solo el Estado, sino varios actores, tienen un rol protagónico en el proceso de gestión de lo público.

Acotando el concepto a algo más específico ante lo cual se activan importantes movimientos en el ámbito de lo público, lo privado, y desde la sociedad civil, la gestión insostenible de los ecosistemas se presenta como un problema glocal, que deriva en serias consecuencias para las generaciones presentes y futuras. Así, la gobernanza ambiental surge como “sinónimo de intervenciones que apuntan a cambios en los incentivos, el conocimiento, las instituciones, la toma de decisiones, y los comportamientos relacionados con el medio ambiente” (Lemos y Agrawal 2006, 298). Los mismos autores mencionan algo valioso de la gobernanza ambiental,



como un “conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones regulatorias a través de los cuales los actores políticos influyen en las acciones y resultados ambientales” (Lemos y Agrawal 2006, 298).

En este mismo marco, hay 4 enfoques de gobernanza alrededor de los cuales los autores agrupan a sus dinámicas y que funcionan bien como marco teórico para este estudio: 1) globalización; 2) descentralización; 3) instrumentos centrados en el mercado y el individuo; y 4) gobernanza en escalas (Lemos y Agrawal 2006, 299). El primero, el enfoque de gobernanza ambiental desde la globalización, plantea que en el contexto actual las presiones, más negativas que positivas, en el ambiente, impactan de manera directa a las formas de hacer política y políticas ambientales. Estos problemas ambientales entendidos como globales – cambio climático, emisiones de carbono, disminución de la capa de ozono –generan regímenes internacionales para abordar dicha realidad: “La globalización de los problemas ambientales ha contribuido a la creación y desarrollo de nuevos regímenes, instituciones y organizaciones globales dedicadas a la gobernanza ambiental” (Lemos y Agrawal 2006, 300).

Según los autores, esto tiene un impacto positivo en la participación de actores sociales no estatales. que posiblemente son los llamados a garantizar que los resultados esperados de los regímenes internacionales ambientales se respeten y se aborden porque están asentados en fuertes acuerdos sociales basados en redes de instituciones ricas en información y capacidad de agencia, además de los compromisos internacionales de los estados, a veces limitados, para cumplirlos (Lemos y Agrawal 2006, 301).

Por otro lado, el esquema de una gobernanza ambiental descentralizada, basada en estudios de la propiedad común y ecología política. coloca en evidencia cuestionamientos a estas formas tradicionales de gestión ambiental donde el Estado fue desde el inicio de las épocas republicanas el custodio de la naturaleza, quien decide y define los mecanismos de acceso y uso a sus bienes y servicios. En esta línea, los autores enfatizan en este modelo de gobernanza “la capacidad de las comunidades y otras formas sociales de pequeña escala para gestionar los recursos (...) la cogestión, la gestión de los recursos naturales basada en la comunidad y en descentralizaciones de políticas ambientales” (Lemos y Agrawal 2006, 303). De ello, y de acuerdo a los autores, hay varios aspectos positivos para diseñar e implementar políticas ambientales desde este enfoque: 1) mayor eficacia por delegación de competencias a gobiernos subnacionales; 2) mayor participación de actores locales y rendición de cuentas; 3)

y mayor conocimiento de la realidad que impacta a los recursos naturales y su relación con las dinámicas locales (Lemos y Agrawal 2006, 304).

Del tercer enfoque de gobernanza ambiental, el centrado en el mercado, se considera que la gestión ambiental debe basarse en incentivos e intercambios de mercado, es decir, en “una combinación de regulación e incentivos de mercado, acuerdos voluntarios, certificación, ecoetiquetado, y sistemas de información” (Lemos y Agrawal 2006, 306), que provee resultados positivos para el ambiente y para las personas. Nuevamente este esquema parte de la desconfianza en el Estado y sus capacidades de diseñar e implementar marcos regulatorios efectivos para enfrentar los problemas ambientales, relacionados también a estos actores privados y ciudadanos consumidores, cada vez más conscientes de la problemática ambiental, pero también cuidadosos de los altos costos que están detrás de las regulaciones ambientales.

El enfoque de gobernanza ambiental a escala cruzada, empata estos 3 enfoques anteriores y hace comprender a la gestión de los recursos naturales como un asunto complejo de carácter multiescalar espacial, sociopolítica y temporal., que requiere arreglos de gobernanza mucho más amplios que involucran desde regímenes ambientales internacionales hasta protocolos comunitarios de acción ambiental. Según los autores, este enfoque de gobernanza “favorece la búsqueda de compromisos y aprendizaje social, lo que a menudo permite modos menos formales de toma de decisiones, mayor transparencia, y niveles más altos de representatividad” (Lemos y Agrawal 2006, 309).

Ahora, la gobernanza ambiental desde la globalización, desarrolla un concepto vinculado a uno de los problemas más importantes y globales del siglo XXI, que es el cambio climático. En este sentido, la gobernanza climática es un concepto interesante donde los regímenes institucionales internacionales y los estados dialogan en escenarios multi escalares (global, regional, nacional y subnacional) y multisectoriales. con participación de actores diversos para la construcción e implementación de políticas e instrumentos relacionados al cambio climático (Harris, Reveco y Guerra 2016, 8). En este marco, actúan también actores locales y comunidades, actores del sector privado, y actores estatales, donde se definen marcos normativos, arreglos institucionales, programas y proyectos desde algunas perspectivas.

De acuerdo a los trabajos de Weibust y Meadowcroft, identifica 3 tipos de gobernanza climática: i) Jerárquica, donde el control y la toma de decisiones se concentra en el nivel más alto (arriba hacia abajo), ii) Vertical, con un diseño institucional flexible donde las relaciones

interdependientes entre niveles de gobierno permiten que niveles inferiores incidan en la toma de decisiones (arriba hacia abajo y viceversa). y iii) Horizontal, cuando los niveles subnacionales actúan en redes y tienen la oportunidad de interactuar con otros actores regionales más allá del ámbito nacional (Harris, Reveco y Guerra 2016, 9-10).

Y precisamente, en este escenario entra el mecanismo financiero REDD+, para que los países en vías de desarrollo que tienen bosques primarios generen condiciones para mantener esos bosques en pie, junto con las poblaciones que viven en ellos.

## **1.2. REDD+ y las salvaguardas de Cancún**

Del problema ambiental global que mueve los hilos del desarrollo sostenible y la cooperación alrededor del ambiente. el cambio climático se ha constituido como el principal movilizador de la acción ambiental en la actualidad tanto por su inminente amenaza, aunque difusa aún para muchos autores, para la vida en el planeta, como por su asociación al modelo actual de desarrollo capitalista y a los “cambios antropógenos persistentes de la composición de la atmósfera o del uso de la tierra” (IPCC 2019, 75).

Durante la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, se establece un régimen internacional para combatir el cambio climático de manera objetiva, sistemática y conjunta, entre todas las naciones, la denominada Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Con el objetivo de conformar una coalición global de países para estabilizar “las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático” (IPCC 2018, 78).

A partir de ese momento, se establecen acuerdos globales, mecanismos y procedimientos para “proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades” (Naciones Unidas 1992, 6). Aquí nace lo que se llamaría el régimen internacional dentro del cual se creó el mecanismo financiero de Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y Degradación de los bosques (REDD+) como una iniciativa que promueve la protección de los bosques de los países en desarrollo, como mecanismo de mitigación, “dirigida a crear valor financiero para el carbono almacenado en los bosques” (IPCC 2019, 88).

Los debates para la creación de este mecanismo iniciaron propiamente en el 2005, y en el 2007 (COP13) se determinaron sus alcances para que la mayor cantidad de países en desarrollo con bosques naturales puedan acceder a sus beneficios, y en el 2010 (COP16), se establecen sus fases, y las 7 salvaguardas sociales y ambientales que los países que implementen REDD+ deben abordar y respetar. REDD+ significa “Reducción de Emisiones de GEI por Deforestación y Degradación de Bosques”. Dentro del + se integran actividades relacionadas a la “Conservación de reservas forestales de carbono, gestión sostenible de bosques y el incremento de reservas forestales de carbono” (Ministerio de Ambiente 2016, 30-31).

Los países que acceden a REDD+, deben pasar por 3 fases: Fase1 – Preparación: establecimiento de un nivel de referencia nacional de emisiones forestales, un sistema nacional de monitoreo de bosques, un plan de acción, y un sistema de información de salvaguardas sociales y ambientales (Ministerio de Ambiente 2016, 32). Fase 2 – Implementación: aplicación de políticas, medidas y acciones para reducir la deforestación y degradación de bosques en el ámbito nacional y local. y Fase 3 – Pago por demostrar resultados: los países acceden a recursos por haber reducido la deforestación, resultados que deben ser totalmente medidas, notificadas y verificadas (Sanhueza y Antonissen 2014, 17).

Adicionalmente, se reconocen dentro del ámbito de REDD+, beneficios adicionales o co-beneficios relacionados a la reducción de la deforestación y degradación de bosques, como son la conservación de la biodiversidad, el mejoramiento de los medios de vida de poblaciones, especialmente de comunidades locales y pueblos indígenas, y de la gobernanza forestal, además de proveer a los territorios de mayores capacidades adaptativas al cambio climático (Angelsen 2013, 78).

Es así que, en esta apuesta global por los bosques, hay varios actores involucrados, desde actores internacionales relacionados al ámbito global de negociaciones climáticas y la ayuda, hasta los actores nacionales y subnacionales en los ámbitos de la política nacional y las realidades locales (Angelsen 2013, 72).

Según los autores del libro “Análisis de REDD+: retos y oportunidades”, este mecanismo financiero para la mitigación del cambio climático nació como una innovadora y bien intencionada iniciativa de ingeniería política, económica y social que abordaría un verdadero problema ambiental que viene desde hace mucho tiempo atrás y que lo acompañan muchos

intereses económicos que hacen que la deforestación y la degradación de bosques persistan (Angelsen 2013, 1). Así, las actividades REDD+ involucran acciones de conservación, restauración y manejo sostenible de bosques, considerando estándares sociales y ambientales vinculados a derechos individuales, colectivos y de la naturaleza para reducir riesgos y potenciar beneficios.

Algunos autores explican al mecanismo REDD+ como un sistema que busca proporcionar “a los usuarios de los bosques unos incentivos económicos acordes con el valor del carbono que absorben y almacenan los árboles” (Angelsen 2013, 2). buscando crear una “correspondencia entre la *disposición a pagar* a nivel mundial y los usuarios individuales de los bosques que viven en pueblos remotos” (Angelsen 2013, 2), y con ello intentar conseguir que en los países en vías de desarrollo “los árboles vivos tengan mayor valor que los árboles muertos” (Angelsen 2013, 2). De esto, los principales contribuyentes a REDD+ son Noruega, Reino Unido, Alemania y Estados Unidos (Watson y Bird 2017, 1), a través de distintos mecanismos y programas.

En América Latina, México, Brasil, Costa Rica, Paraguay y Ecuador decidieron apostar por instaurar un sistema nacional de implementación de REDD+ para la reducción de la deforestación y degradación de bosques en sus países, y recibieron apoyo técnico y financiero del programa ONUREDD para la fase 1 de preparación, que involucra el establecimiento de los 4 pilares: un Plan de Acción Nacional, un Nivel Nacional de Referencia de Emisiones Forestales, un Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques, y un Sistema de Información sobre el abordaje y respeto de las salvaguarda (Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador 2016, 16).

Ahora, REDD+ ha tenido algunas observaciones desde comunidades, movimientos sociales, hasta países, que consideran que el mecanismo no tiene todas las aristas resueltas para que se demuestre efectividad en la reducción de pérdida de bosques y carbono. y por otro lado, los recursos o incentivos económicos lleguen efectivamente a las comunidades locales involucradas en el cuidado de los bosques, contando también con que los países deben grandes esfuerzos por adaptar su normativa y su gobernanza forestal. Como lo afirman algunos autores, “para lograr plenamente el potencial de mitigación de REDD+ se precisa un cambio transformador que trascienda el sector forestal, pero los intereses económicos y las estructuras de poder presentan barreras frente al cambio” (Angelsen 2013, 15).

Esto puede deberse también a los modelos de implementación efectuados por los países a los más de 10 años de existencia del mecanismo, que posiblemente ya arrojan resultados y que denota claramente la complejidad del mecanismo, especialmente en lo que interesa a este trabajo que es lo relacionado al involucramiento de actores y sus oportunidades de acceso a beneficios mientras que se cumple los estándares sociales y ambientales y se contabiliza adecuadamente la Reducción de Emisiones (RE) para que el país acceda a la Fase de Pagos Por Resultados (PPR).

El Banco Mundial lanzó en el 2021 un Manual para formuladores de políticas REDD+, donde se describen justamente los modelos de implementación observados hasta la fecha., cada uno con sus especificidades de acuerdo a las circunstancias nacionales y las limitaciones institucionales. De ahí que se observan 4 modelos generales de implementación de REDD+, que pueden también encontrarse de manera mixta de acuerdo a las circunstancias nacionales de países: 1) Programa de RE únicamente jurisdiccional con distribución de beneficios; 2) Modelo anidado centralizado; 3) Modelo anidado descentralizado; y 4) Generación de Créditos únicamente de proyectos sin programa de RE jurisdiccional (Banco Mundial 2021).

Ahora, sea cual sea el modelo de implementación que asuma el país, la CMNUCC precisa a los implementadores de REDD+ que construyan un Sistema de Salvaguardas Sociales y Ambientales que asegure que todas las medidas y acciones respeten y aborden los derechos sociales, culturales, políticos, colectivos, y ambientales previstos en los marcos nacionales e internacionales, y se eviten riesgos asociados a REDD+, así como se potencien sus beneficios. Es así como en la COP16 realizada en Cancún en el 2010, se establecen las 7 salvaguardas de Cancún, o salvaguardas REDD+: “ a y b) gobernanza; c) los derechos, d) la participación, c y d) el consentimiento, 3) beneficios colaterales ambientales y sociales, f) la permanencia y g) la fuga.

Las salvaguardas abarcan transparencia en cuanto a gobernabilidad; respeto de los derechos de pueblos indígenas y poblaciones locales, así como su participación plena en las actividades de REDD+; y acciones para reducir el riesgo de pérdida de biodiversidad, reversión (permanencia) y desplazamiento de las emisiones (fugas) (CMNUCC 2011a) (Angelsen 2013, 342).

El enfoque de salvaguardas sociales y ambientales proporciona elementos de análisis de la efectividad de estrategias, especialmente en las salvaguardas B, C y D relacionadas a la

gobernanza, transparencia, acceso a la información, equidad de género, respeto a los derechos de pueblos indígenas, y la participación plena y efectiva de las partes (Ministerio de Ambiente 2016, 171), mediante la identificación de riesgos asociados a la implementación del programa en el escenario de pandemia, y si las medidas de mitigación que se tomaron para reducir o eliminar los riesgos identificados en las 3 salvaguardas sociales fueron efectivas para mantener el involucramiento de actores según lo esperado.

Vale la pena destacar en esta parte del trabajo el rol que tienen los pueblos indígenas durante todas las fases de REDD+. El 64% de los bosques en la Amazonía Ecuatoriana están en Territorios Indígenas (TI), por lo que cualquier política, programa o proyecto debe considerar el abordaje de salvaguardas relacionadas a derechos colectivos y la conformación de equipos especializados en interculturalidad para el trabajo respetuoso y pertinente con estos actores, considerando el respeto de sus derechos colectivos de autodeterminación en el manejo territorial, de consentimiento libre previo e informado, de participación justa y equitativa en el acceso a beneficios, de respeto a sus conocimientos tradicionales, entre otros. Así también, considerar mecanismos adecuados para que se distribuyan los beneficios con los pueblos indígenas.

### **1.3. Involucramiento de actores y participación plena y efectiva**

En un escrito sobre mecanismos de participación que sistematiza la experiencia del Ecuador en la instauración de la Mesa de Trabajo REDD+ como espacio de diálogo entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y los Pueblos Indígenas y Comunidades Locales, se plantea el concepto de involucramiento de actores a ser considerado en este trabajo:

Involucrar a los actores en un amplio sentido significa, tanto promocionar la integración de actores sociales en los procesos de diálogo y toma de decisiones para la implementación de las medidas y acciones REDD+, con énfasis en grupos de atención prioritaria, mujeres, comunidades, pueblos y nacionalidades, en el marco de los derechos establecidos en la Constitución (PA REDD+, p. 98), así como la generación de un ambiente propicio para que la participación de los actores sea informada, consultada, responsable, articulada, y que logren aportar a las políticas, programas y proyectos desde sus necesidades e intereses, sin afectar sus derechos de uso del bosque y sus tradiciones ancestrales (Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2021, 11).

Por lo tanto, la participación plena y efectiva como “derecho humano fundamental que establece la legitimidad de ser parte de la toma de decisiones de los asuntos públicos, a través de formas institucionalizadas, más allá de participar en los actos electorarios” (Naser, Williner y Sandoval 2021, 29) es el marco de análisis de las estrategias de involucramiento de actores, donde los alcances o niveles de involucramiento dependerán de la identificación de actores directamente vinculados al problema de política pública a abordar, y el interés/poder que los actores tengan para integrarse en todas las fases de la política.

Es así que, dentro de los niveles o alcances de la participación e involucramiento, muchas instituciones coinciden en 4 niveles, y el enfoque REDD+ de involucramiento en Ecuador suma un nivel adicional (ver tabla 1), a través de los cuales se puede construir criterios específicos por actor para analizar el alcance de su participación:

**Tabla 1.1. Niveles / alcances del involucramiento de actores desde varios enfoques**

<b>Nivel / alcance de involucramiento</b>	<b>BID</b>	<b>CEPAL</b>	<b>EN REDD+ ECUADOR</b>
<b>Acceso a información</b>	Información	Informativo	Acceso a información y fortalecimiento de capacidades
<b>Fortalecimiento de capacidades</b>			
<b>Consulta</b>	Opinión y consulta	Consultivo	Consulta
<b>Diálogo</b>	Decisión / empoderamiento	Decisorio	Dialogo colaborativo y participación
<b>Colaboración y alianzas</b>	Colaboración / involucramiento	Cogestión	Colaboración y alianzas
<b>Control social</b>			Rendición de cuentas y control social

Fuente: *Elaborada por la autora en base a:* Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2021).



Por otro lado y como se ha mencionado previamente, dentro del enfoque de las salvaguardas de Cancún, el involucramiento de actores tiene relación directa con 3 salvaguardas sociales – B, C y D – relacionadas a la gobernanza forestal, el respeto a conocimientos y derechos de pueblos indígenas y comunidades locales, y la participación plena y efectiva de partes interesadas, especialmente de grupos más vulnerables. De aquí, también se establece un marco de análisis de efectividad de las salvaguardas mientras las estrategias de involucramiento de actores promuevan iniciativas que respeten y aborden el alcance nacional de las salvaguardas, previstas en el PA REDD+, de acuerdo a los riesgos observados en un contexto particular de implementación:

**Tabla 1.2. Alcance nacional de Salvaguardas REDD+ en el Ecuador para el involucramiento de actores**

Salvaguarda de Cancún	Salvaguarda REDD+ Ecuador	Alcance nacional
<p><b>Salvaguarda B:</b> la transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales</p>	<p><b>Salvaguarda B:</b> <b>Gobernanza Forestal transparente y eficaz</b></p>	<p>La transparencia y la eficacia de las estructuras de gobernanza forestal, en el marco de REDD+ a nivel nacional, se analizarán respecto de lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Transparencia y eficacia del marco normativo, marco operativo de REDD+ y sus respectivas estructuras.</li> <li>2. Fortalecimiento de las estructuras de gobernanza forestal y otros usos de suelo, con énfasis en aspectos relacionados con tenencia de la tierra, control forestal y monitoreo forestal.</li> <li>3. Implementación de mecanismos de quejas y resolución de controversias aplicables a REDD+.</li> <li>4. Contribución de REDD+ al fortalecimiento de las estructuras de gobernanza interna de los titulares de derechos que participan en la implementación de acciones REDD+.</li> <li>5. Existencia y transparencia de mecanismos para asegurar el acceso a la información de REDD+.</li> <li>6. Transparencia y eficacia de la gestión financiera, y la priorización de la inversión y asignación local de recursos de REDD+.</li> </ol>

		7. Promover la igualdad de género en la implementación de REDD+.
<p><b>Salvaguarda C:</b></p> <p>el respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.</p>	<p><b>Salvaguarda C:</b></p> <p>Respeto a los sistemas de vida locales y derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas</p>	<p>El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos, comunidades y nacionalidades se analizará tomando en consideración los derechos colectivos reconocidos y detallados en el Artículo 57 en la Constitución de la República del Ecuador, así como en los instrumentos internacionales de derechos humanos, como por ejemplo UNDRIP, CEDAW, OIT 169 y Protocolo de Nagoya, entre otros. Bajo este enfoque, para el análisis del respeto de los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas, en el diseño e implementación de REDD+ se considerará lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Derecho al acceso y propiedad de la tierra, territorios y recursos.</li> <li>2. Protección de conocimientos, saberes y prácticas ancestrales.</li> <li>3. Respeto de formas de convivencia, organización social y ejercicio de la autoridad en sus territorios ancestrales y tierras comunitarias de posesión ancestral.</li> <li>4. Respeto al derecho al trabajo que garantice su salud, integridad, seguridad y bienestar.</li> <li>5. Aplicación de guía de consulta para REDD+, que contempla criterios de consulta libre, previa e informada, cuando corresponda su aplicación.</li> <li>6. Acceso a mecanismos judiciales para reclamos en caso de daños.</li> </ol>
<p><b>Salvaguarda D:</b></p> <p>La participación plena y efectiva de las partes interesadas, en particular la de los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las acciones mencionadas en</p>	<p><b>Salvaguarda D:</b></p> <p>Participación plena y efectiva</p>	<p>La participación plena y efectiva en el diseño e implementación de REDD+ en el Ecuador se reportará en términos de la promoción e implementación de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Procesos de información y fortalecimiento de capacidades con actores clave para la implementación de REDD+.</li> <li>2. Procesos y espacios de participación y diálogo relevantes para REDD+.</li> <li>3. Mecanismos para la inclusión de mujeres y grupos de atención prioritaria en los procesos de</li> </ol>

<p>los párrafos 70 y 72 de la Decisión 1/CP.16.</p>		<p>información, fortalecimiento de capacidades y espacios de participación y diálogo asociados a la implementación de REDD+.</p> <p>4. Procesos de participación de actores clave, en particular comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas, en la inversión local de recursos REDD+, de acuerdo a las medidas y acciones definidas por la AN REDD+.</p> <p>5. Mecanismos para recepción y manejo de quejas asociadas a la implementación de REDD+.</p>
---	--	---

*Fuente:* Plan de Acción REDD+ (2016)

#### **1.4. Marco metodológico para el desarrollo de este estudio**

Para este estudio, se elaboró un marco metodológico de carácter cualitativo, por el abordaje del problema que se centrará en aspectos relacionados al alcance del involucramiento de actores y la gobernanza en la implementación del mecanismo REDD+ en la Amazonía ecuatoriana durante la pandemia en el 2020-2021, más que en comprobar si hubo o no reducción de deforestación en este período. De ello, el método cualitativo proporciona herramientas útiles para describir e interpretar la problemática a investigar, desde las motivaciones, intereses y realidades de los actores involucrados, proporcionando información útil para la interpretación de datos cuantitativos.

##### **1.4.1 Técnicas e instrumentos de recolección, procesamiento y análisis de información**

En un primer momento de la investigación, se identificó a los actores y actividades relacionadas a la implementación del PROAmazonía comprometidas para el 2020, y se aplicó la técnica de mapeo de actores, ubicando a los actores más relevantes y las actividades de acción conjunta con mayores riesgos de implementación en un contexto específico (de pandemia). Se seleccionaron 4 proyectos implementados de los que se contó con información oficial y se realizó el estudio de caso.

Para la identificación de actores se utilizó una tipología establecida en el enfoque REDD+ de involucramiento de actores, de acuerdo al siguiente detalle:

**Tabla 1.3. Tipología de actores REDD+ según enfoque nacional de involucramiento de actores**

<p><b>Actores con competencias específicas en gobernanza forestal, gestión y control sobre los bosques y sus bienes y servicios:</b> Ministerio del Ambiente y Agua, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Secretaría Técnica Planifica Ecuador, Secretaría Técnica Circunscripción Territorial Amazónica, GAD Provinciales, GAD Cantonales, GAD Parroquiales, Consorcios y Mancomunidades.</p>
<p><b>Actores con Derechos de aprovechamiento sobre el bosque</b> (se consideran tanto organizaciones de primero como segundo nivel): Org. Indígenas Amazónicas, Org. Indígenas de la Sierra, Org. Indígenas de la Costa, Org. Afroecuatorianas y montubias, Comunas/ comunidades Locales y campesinas, Redes/ Uniones formas e informales, Org. Mujeres, Org Jóvenes, Org. Sociedad Civil.</p>
<p><b>Agentes de causas directas y subyacentes de la deforestación y degradación de bosques:</b> Asociaciones de pequeños/as productores/as, Asociación de comerciantes, Asociación de Agroindustriales, Aso. Industriales de madera, Aso. Industrias verdes, Gremios nacionales, Empresas privadas.</p>
<p><b>Espacios de dialogo existentes:</b> Consejos Consultivos productivos, Consejo Consultivo Ambiental, Mesa de Trabajo REDD+, Mesas Territoriales Productivas ganadería, café, cacao, palma, Plataformas provinciales de articulación para la planificación local, Comités Locales de Educación Ambiental, Mesas Territoriales Ambientales - restauración y bioemprendimientos.</p>
<p><b>Iniciativas de programas y proyectos forestales y de REDD+:</b> Academia / Investigación, Org. Sociedad Civil Nacionales e Internacionales, Agencias de Cooperación, Gobiernos locales con Planes de Implementación REDD+, Fondos fiduciarios con Planes de Implementación REDD+, ONGs, Org. Indígenas y Sector privado con Planes de Implementación REDD+.</p>

*Fuente:* Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2021).

Para esto se realizó una revisión de fuentes secundarias como informes, publicaciones, sistematizaciones, páginas web, periódicos, noticias, donde se recogen las estrategias

difundidas más relevantes y se organizó la información en un instrumento para identificar el estado de la situación en el período a analizar.

Este trabajo se basó principalmente en revisión de fuentes secundarias oficiales, y con el procesamiento de información de acuerdo a los marcos conceptuales vinculados al proceso: enfoque nacional de involucramiento de actores, y alcance nacional de salvaguardas; e instrumentos de gestión del programa: plan de involucramiento de actores durante la pandemia y sistematizaciones de los casos más relevantes.

## **Capítulo 2. Estado de la cuestión: escenario de implementación del enfoque nacional REDD+**

La Amazonía Ecuatoriana es un territorio megabiodiverso, donde conviven 11 nacionalidades indígenas y población mestiza migrante de todas las provincias de costa y sierra del país. Constituyen alrededor del 5% de la población, habitando el 40% de todo el territorio continental, y contribuyendo a la economía nacional con las exportaciones derivadas de la extracción de petróleo.

Desde 1921 se empezaron las primeras exploraciones hidrocarburíferas hasta 1967 cuando se perfora el primer pozo petrolero – Lago Agrio 1 – por parte del consorcio Texaco-Gulf (Fundación Peralta 2019, 256). En este sentido, la conectividad entre centros poblados, todo el paisaje amazónico y en particular las pequeñas ciudades amazónicas, se configuran alrededor de los extractivismos (petróleo, tala, actividades agropecuarias, hidroelectricidad), o como lo denominan Durán y Bonilla, el capital extractivo, que es el principal protagonista de la urbanización en territorio amazónico ecuatoriano (Bonilla 2021, 77). Igualmente, las políticas agrarias del 1964 y la colonización amazónica de 1974 derivó en fuertes cambios de uso del suelo, transformando extensiones de bosque en potreros o monocultivos para posesión y posterior adjudicación de la tierra (RAISG 2015, 27).

Mientras tanto, los pueblos indígenas amazónicos han vivido, convivido y resistido a estos procesos, conformando frentes y organizaciones en constante diálogo/conflicto con el Estado, y logrando de alguna manera un relato común que demandan el respeto a los derechos de la naturaleza, a la propiedad comunitaria de sus territorios ancestrales, al ejercicio efectivo de la interculturalidad (autonomía autogobierno), y la revalorización de sus conocimientos ancestrales.

Desde 1994, el Ecuador participa en la Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático, y desde el 2012 accedió a la asistencia financiera y técnica del Programa ONUREDD+ para entrar en la fase I-Preparación para REDD+ (ONUREDD+ 2014, 4), se encuentra implementando el mecanismo REDD+ desde el 2016, contando con sus 4 pilares: El “Plan de Acción REDD+ Bosques para el Buen Vivir 2016-2025” desde un enfoque nacional (jurisdiccional) y de no mercado. un Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB) organizado en 3 componentes: geográfico-espacial, biofísico y de análisis de información; un Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) que gestiona la información

sobre cómo se están respetando y abordando las salvaguardas de Cancún en el país; y un Nivel de Referencia de Emisiones Forestales (NRF) con emisiones promedio de 43,4 M tCO equivalente por año del período 2000-2008<sup>3</sup>.

Y desde el 2017, el Ecuador inicia formalmente la fase 2 correspondiente implementación de REDD+ con un total de fondos recibidos por la cooperación que suman alrededor de 50 millones de dólares, ejecutados a través del Programa Integral Amazónico para la Conservación de Bosques y Producción Sostenible (PROAmazonía) en un período de tiempo de 5 años, desde el 2018 hasta el 2023. Además, gracias a los resultados demostrados de la deforestación desde el 2010, el país se encuentra en la Fase 3-Pago basado en resultados, y ha accedido a fondos no reembolsables de los gobiernos de Noruega y Alemania, y del GCF, que se ejecutan desde el 2018 y 2020 respectivamente a través del Programa REM y del PROAmazonía, con un monto adicional aproximado de 70 millones de dólares<sup>4</sup>.

Frente a este escenario favorable para empezar a hacer realidad el PA REDD+, se empezaron a construir las condiciones habilitadoras necesarias para, por un lado cumplir con los requisitos de la Convención relacionados al reporte de reducción de emisiones junto con los mecanismos instaurados para el abordaje de las salvaguardas sociales y ambientales, mientras se ejecutan acciones de implementación para la distribución de beneficios del mecanismo a los dueños de los bosques que serían una parte de los grandes ganadores en esta ecuación, junto con el Estado, que también administra gran parte del patrimonio forestal del país.

## **2.1. Modelo de implementación REDD+ en el Ecuador**

Mirándolo desde un enfoque de gobernanza ambiental a escala cruzada, el Estado ecuatoriano ha conformado una estructura centralizada para la gestión de REDD+ desde la Autoridad Nacional Ambiental – que ha sido la instancia que ha llevado las negociaciones país a la CMNUCC junto con la Cancillería del Ecuador, y ha liderado la generación de arreglos institucionales y marcos habilitadores para cumplir con todos los compromisos internacionales. – junto con el establecimiento de mecanismos participativos y de articulación con gobiernos locales que han permitido construir las políticas REDD+ lo más posible desde

---

<sup>3</sup> “Ministerio de Ambiente Agua y Transición Ecológica: REDD+ Ecuador”, acceso el 21 de febrero de 2023, <http://reddecuador.ambiente.gob.ec/>.

<sup>4</sup> “Ministerio de Ambiente Agua y Transición Ecológica: Ecuador recibe alrededor de USD. 50 millones por reducir la deforestación”, 06 de Diciembre 2018, acceso el 21 de febrero de 2023, <https://www.ambiente.gob.ec/ecuador-recibe-alrededor-de-usd-50-millones-por-reducir-la-deforestacion/>.

los territorios, que pondría también al Ecuador en un escenario de gobernanza vertical, de acuerdo a Harris, Reveco y Guerra (ver cap.1), donde la Autoridad Nacional REDD+ se encuentra en permanente diálogo con los niveles subnacionales y actores influyentes del sector privado y comunitario, en una dinámica cruzada de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, dependiendo de las prioridades nacionales y el nivel de interés de los actores en las políticas, programas y proyectos REDD+ que se presentan.

En este sentido, y de acuerdo con los modelos de implementación REDD+ que desarrolla el Banco Mundial el país estaría pasando de un enfoque jurisdiccional con distribución de beneficios, a un enfoque anidado centralizado. Esto significa que el Ecuador construyó su política REDD+ desde un enfoque nacional – jurisdiccional – que contabiliza la Reducción de Emisiones (RE) a escala nacional, y hace al Estado el responsable de la implementación de políticas, programas y proyectos para detener y revertir la deforestación. Todo esto mientras crea los incentivos para los actores locales – a los que pueden acceder mediante acuerdos de distribución de beneficios bajo esquemas del programa jurisdiccional sin tener que reportar desempeños en la RE por proyecto, teniendo el Estado el control total sobre la contabilidad y la asignación de fondos, y siendo el Estado el único receptor de financiamiento REDD+ (Banco Mundial 2021, 17).

Pero ahora, está dando pasos hacia un modelo anidado centralizado de implementación, donde se mantiene la contabilidad de RE a nivel nacional, pero la distribución de beneficios puede o no estar ligada al desempeño de los proyectos en términos de RE. como por ejemplo, el caso del mecanismo de Acuerdos de Pago Basado en Desempeños que es una herramienta innovadora ejecutada por PROAmazonía desde septiembre del 2020, en el marco del Proyecto de Pago Por Resultados, que involucra a GAD y Mancomunidades para la gestión de sus Áreas de Conservación y Uso Sostenible (ACUS) (Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2022). o el Acuerdo Ministerial no. 056 que establece los requisitos y procedimientos para la elaboración y registro de Planes de Implementación (proyectos) REDD+ con Socios implementadores, que pueden ser desde organizaciones indígenas y de la sociedad civil, hasta actores gubernamentales como Ministerios o gobiernos locales (Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador 2019), para acceder a fondos directos para la gestión de medidas y acciones REDD+ en sus propias jurisdicciones y territorios de interés, aunque no se especifique exactamente cómo se medirá su desempeño en materia de GEI.



En este punto, el escenario previo al inicio de la pandemia en marzo del 2020, era un escenario favorable para la implementación de REDD+.

## **2.2. Los actores más relevantes involucrados en la implementación REDD+**

Desde los actores con competencias específicas en gobernanza forestal, gestión y control sobre los bosques y sus bienes y servicios, el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE) asignada como Autoridad Nacional REDD+. ha sido el actor estatal líder y visible a nivel nacional para impulsar y representar al país en todos los procesos necesarios para implementar REDD+, particularmente la Subsecretaría de Cambio Climático (SCC-MAATE), y dar el aval para avanzar en cualquier tema relacionado por parte de los actores nacionales y locales. En este rol del MAATE se evidencia justamente un ejercicio de gobernanza entre vertical y jerárquica, que cabe dentro del modelo de implementación establecido por el país para REDD+.

En este mismo nivel, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) también juega un rol importante, pero menos protagonista en la implementación de REDD+. sobre todo en los temas de producción que le competen, a través del Viceministerio de Producción y Desarrollo Agropecuario relacionado a los 4 rubros que generan mayores índices de deforestación en el Ecuador (ganadería, palma, café y cacao). Hay 3 actores muy importantes con ciertos desbalances de poder e involucramiento en el proceso REDD+: la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Amazónica (ST-CTEA), las direcciones distritales del MAATE, el MAG y la Secretaría Técnica Planifica Ecuador (STPE), y los gobiernos locales provinciales, municipales y parroquiales.

La ST-CTEA es la instancia que elabora, actualiza, coordina y gestiona la implementación del Plan Integral para la Amazonía Ecuatoriana. Es uno de los actores más importantes para la gobernanza de REDD+ por su alcance regional y sus competencias ligadas directamente a la gestión diferenciada y sostenible del territorio amazónico ecuatoriano, que tiene el 74% de bosques del Ecuador. Sin embargo, su relación estrecha con el gobierno nacional y su institucionalidad en construcción no ha permitido la coordinación adecuada con los ámbitos nacionales REDD+ para incidir más directamente. Por su parte, las direcciones distritales en mención tienen un rol operativo en la implementación de REDD+, pero hay fuertes limitaciones presupuestarias y de conocimiento del mecanismo, y por ello, tienen también una limitada coordinación entre direcciones para abordar los temas de manera complementaria.

Los gobiernos locales son un actor clave por sus competencias directas en el uso y gestión del suelo, además de sus competencias ambientales de mitigación y adaptación al cambio climático. De los gobiernos locales más visibles en el tema es el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pastaza (GADPPz), por tener un Plan de Implementación REDD+, el primero y único gestionado por un gobierno local, y el Gobierno Autónomo Provincial de Zamora Chinchipe, quien se apropió de las iniciativas de REDD+ propuestas por los equipos locales del MAATE y MAG, y establecieron una Mesa Provincial por los Bosques y el Clima.

De los actores con derechos de aprovechamiento sobre el bosque, el actor más visible es la Confederación de Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amazónicas (CONFENIAE), con quien el MAATE y el MAG firmaron un convenio para la implementación del PROAmazonía, y en el modelo de gestión del programa, la CONFENIAE está presente en todos los comités técnicos, y como puntos focales en todas las acciones que se realizan en las provincias en el marco de REDD+. La CONFENIAE es un actor muy importante para el cumplimiento de las salvaguardas sociales y ambientales de Cancún. representa 18 organizaciones indígenas amazónicas, y logró que en el 2020, el Estado le asigne 2.5 millones de dólares de financiamiento de los fondos recibidos de Pago Por Resultados, como incentivo para las nacionalidades indígenas amazónicas por la reducción de deforestación alcanzada, con lo que la CONFENIAE inició la ejecución de su Plan de Implementación REDD+ en el 2022<sup>5</sup>.

Las comunidades del Proyecto Socio Bosque involucradas en el PROAmazonía también han adquirido un rol protagónico en este proceso, por haber accedido al esquema más claro de distribución de beneficios REDD+ que tiene el país, y además, porque el programa previó adicionalmente a los incentivos que se les entrega por el acuerdo de conservación, otros beneficios importantes como fortalecimiento de capacidades en bionegocios y administración del incentivo.

Los actores que entrarían dentro de la categoría de agentes de causas directas y subyacentes de la deforestación y degradación de bosques, estaría el sector privado gremial, industrial y

---

<sup>5</sup> “Ministerio de Ambiente Agua y Transición Ecológica: Gobierno nacional gestiona 2.5 millones para nacionalidades y pueblos indígenas de la Amazonía”, acceso el 25 de febrero del 2023, <https://www.ambiente.gob.ec/gobierno-nacional-gestiona-usd-2-5-millones-para-nacionalidades-y-pueblos-indigenas-de-la-amazonia-como-incentivo-por-la-reduccion-de-la-deforestacion-alcanzada/>.

asociativo, tanto del sector forestal como agroproductivo. Es así como los actores más relevantes con los que se ha trabajado en las provincias amazónicas son asociaciones y gremios de productores: de palma y café en Amazonía Norte, de cacao y café en Amazonía Centro, y de ganadería y café en la Amazonía Sur.

En el marco de los espacios de participación y diálogo, existe un mecanismo de participación social que ha acompañado todo el proceso de REDD+ desde el 2012, denominado Mesa de Trabajo REDD+ (MdT REDD+). Este espacio lo conforman organizaciones sociales, academia, pueblos indígenas, sector privado, y recientemente un par de actores de gobiernos locales, y fue institucionalizado en el 2017 bajo Acuerdo Ministerial en el MAATE, teniendo todo un cuerpo normativo que respalda su funcionamiento, y un equipo técnico que gestiona sus acciones. Su rol ha sido fundamental para el proceso, ya que es un requisito para la preparación de REDD+, además de mantener a los actores con mayor poder de incidencia pública en un espacio permanente de diálogo con el MAATE. En sus inicios, la MdT REDD+ acompañó al MAATE a través de reuniones para la generación de insumos, aprendizaje del mecanismo, y recepción de recomendaciones a los instrumentos; en un segundo momento, se amplió la participación a más organizaciones – de 11 a 28 – y se desarrolló todo un proceso de interaprendizaje sobre el mecanismo, mientras se revisaban y retroalimentaban las propuestas para levantar fondos para la implementación; y finalmente el último período hasta el 2023, en el que sucedió la pandemia.

Y un actor clave de los actores de la cooperación que promueven iniciativas REDD+, estaría el Sistema de Naciones Unidas, a través de dos instancias, que han acompañado permanentemente al país en la preparación e implementación de REDD+. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) como organismo experto en temas de bosques, ha tenido y tiene un fuerte rol técnico de apoyo al MAATE en la elaboración de instrumentos y liderazgo de procesos como la Evaluación Nacional Forestal, el Nivel de referencia, entre otros, que brindan la data para que el mecanismo reporte a la CMNUCC. Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es la agencia implementadora del PROAmazonía y del Proyecto de Pago por Resultados, y apoya al MAATE y al MAG a la implementación de los 3 proyectos REDD+ en mención. Su rol es más político e institucional, y contribuye a mantener la gobernanza del proyecto desde un enfoque de derechos.

Este es el antecedente o escenario previo al evento más importante del siglo XIX para la humanidad, cuando el 12 de marzo del 2020, de acuerdo a los archivos del diario El Comercio, fue el “día en que todo se detuvo”, con la declaración de la emergencia sanitaria por el Gobierno Nacional de Lenin Moreno, para combatir los posibles impactos de una enfermedad aún desconocida, pero que ya estaba regándose a pasos inimaginablemente rápidos por el globo: el covid 19.

### **Capítulo 3. Estudio de caso: involucramiento de actores en la implementación REDD+ durante la pandemia 2020-2021**

El estudio de caso de este trabajo se desarrolla en el contexto de implementación del enfoque nacional REDD+ en la Amazonía Ecuatoriana, y desde los conceptos de gobernanza ambiental y climática, y el involucramiento de actores y participación plena y efectiva, se ha realizado un análisis de los efectos de la pandemia en el involucramiento de actores locales y la efectividad de las estrategias de intervención en la Amazonía Ecuatoriana, para la implementación del PROAmazonía, durante el período 2020-2021.

Sobre esta base, este capítulo se ha dividido en 3 partes, la primera cuenta los momentos más importantes de la pandemia durante el período de estudio en la Amazonía ecuatoriana, el segundo las estrategias de involucramiento generadas en el marco del PROAmazonía de acuerdo a los riesgos identificados en este ámbito, con los actores locales más relevantes de acuerdo al Plan de Involucramiento de Actores durante la pandemia que generó el programa, para finalmente describir las estrategias planteadas y su resultado en el involucramiento de actores en las actividades del programa.

#### **3.1. La pandemia en Amazonía Ecuatoriana**

Los impactos de la pandemia en la Amazonía ecuatoriana – tanto en los días iniciales del confinamiento en marzo del 2020 como en los siguientes meses hasta el arranque del proceso de vacunación en enero 2021 – fueron algo diferentes a lo ocurrido en las ciudades más grandes como Guayaquil, Quito y Manta.

De acuerdo a Vallejo y Álvarez, “la Amazonía es la periferia de la periferia (que) históricamente ha sido el locus que ha proporcionado materias primas para surtir al mercado global” (Vallejo y Álvarez 2020, 96), y si bien el Ecuador tuvo serias dificultades para reaccionar frente a la emergencia sanitaria porque ya atravesaba una crisis económica y política desde octubre del 2019, la prioridad de atención estuvo lejos de concentrarse en la Amazonía, y la inercia de los gobiernos y de los sistemas de salud pública se evidenciaron aún más en esta región, e incluso pudieron tener matices de discriminación étnica” (Vallejo y Álvarez 2020, 96).

Y aunque casi el 80% del territorio continental del país está cubierto de bosque nativo, y alcanza un valor aproximado de 2.27 gton en reservas de carbono, que representan el 75,08% del total de carbono almacenado en los distintos estratos de bosque en el Ecuador continental, su población solo representa alrededor del 6% de la población total del país (Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica 2021, 20; 54). Esto pudo haber sido una causa para que los esfuerzos nacionales durante la crisis no se instalaran en esta región.

Según cifras, hasta junio del 2020 se habían registrado alrededor de 42.000 contagios, de los cuales tan solo el 3% estaban en la Amazonía Ecuatoriana, la provincia de Pastaza con el mayor número de casos (308) y Sucumbíos con menor número (137), y en el caso de pueblos indígenas, solo se registraron 47 – de 240 casos a nivel nacional – en la Amazonía hasta esa fecha (Vallejo y Álvarez 2020, 98). Para junio del 2021, la cifra de contagios ascendían a 457.000, con un total de 21.500 fallecidos, con un incremento a 5,4% de los casos en la Amazonía y la provincia de Morona Santiago con más casos (6.019)<sup>6</sup>. (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos Junio 2021).

Para esto, la vacunación empezó oficialmente en marzo del 2021, y se intensificó de mayo hasta septiembre, cuando se anunció que 9 millones de ecuatorianos habían sido vacunados<sup>7</sup>. Este proceso hizo que se vayan bajando de a poco las restricciones de movilidad y libre reunión, pero se mantuvieron las medidas de bioseguridad. Sin embargo, de acuerdo a un estudio de cifras proporcionadas por el INEC, la mayoría de personas no vacunadas hasta finales del 2021 sería la población indígena de la Amazonía, con alrededor de un 50% de vacunados con segunda dosis<sup>8</sup>. Además, de acuerdo a un estudio realizado por la Universidad de Las Américas (UDLA) donde se hizo pruebas covid al interior de 14 comunidades, se afirma que alrededor del 49% de la población de 12 de las 14 comunidades analizadas tenían el virus (Heriquez, y otros 2021, 16).

---

<sup>6</sup> “Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos: Situación nacional por covid – 19. Infografía no. 488. Gobierno Nacional del Ecuador.

<sup>7</sup> “Banco Mundial: Ecuador, el país que venció la pesadilla de la pandemia en 100 días”, acceso el 27 de febrero 2023, <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2021/10/18/ecuador-the-country-that-vanquished-the-nightmare-pandemic-in-100-days>.

<sup>8</sup> “Revista Gestión digital: Los indígenas en Ecuador, con más contagios por COVID y menos acceso a vacunas”, acceso el 27 de Febrero de 2023, <https://www.revistagestion.ec/analisis-sociedad/los-indigenas-en-ecuador-con-mas-contagios-por-covid-y-menos-acceso-vacunas>. 2022.

Con esto se evidenció la vulnerabilidad del territorio frente a episodios o riesgos relacionados a la salud y la seguridad de las comunidades, pero también la capacidad de adaptación y resiliencia de los pueblos indígenas. Sus organizaciones base y de segundo grado motivaron una serie de iniciativas para proteger a sus comunidades: confinamiento comunitario y cierre de paso a extraños a las comunidades; elaboración de material comunicacional y protocolos internos de prevención; exigencias al Estado para el cese de actividades extractivas, que ponen en riesgo su vida; denuncias al Estado por la desatención; preparación de medicina tradicional; entre otras.

La población indígena es la más vulnerable ante estos episodios, porque están frente a una real amenaza de extinción, como ya pasó durante las dinámicas de colonización donde las epidemias como la malaria mataron a poblaciones indígenas enteras (Vallejo y Álvarez 2020, 97), sumado a otros factores de vulnerabilidad:

... condiciones deficitarias de acceso a servicios de salud, al agua y a saneamiento; las dinámicas internas ligadas a la alta movilidad de los jóvenes entre ciudades y ruralidad, y entre comunidades; y principalmente el tránsito de terceros actores por las comunidades relacionados con los extractivismos minero, petrolero y forestal, actividades que no han parado a pesar de la cuarentena y las restricciones a la movilidad” (Vallejo y Álvarez 2020, 108).

Por su parte, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, un actor clave en la implementación de REDD+, tuvieron un rol protagónico durante la crisis sanitaria, ya que tuvieron personal en primera línea atendiendo a las poblaciones más vulnerables y canalizando los recursos del Estado para afrontar la crisis, a través del COE provincial, que cada semana emitía medidas de acuerdo a la semaforización epidemiológica establecida según el crecimiento de casos y niveles de respuesta de las casas de salud. Pero precisamente por este tema, se dejó en un segundo plano otras iniciativas que no eran tan urgentes en un escenario de crisis sanitaria, como los temas ambientales.

### **3.2. Resultados preliminares de la ejecución del plan de involucramiento de actores durante la pandemia**

Frente a este panorama, el PROAmazonía debía seguir adelante con su ejecución de acuerdo a la planificación establecida en sus instrumentos programáticos, en estrecha colaboración con equipos técnicos nacionales y provinciales de ministerios, con la participación de actores

locales como gobiernos locales, comunidades indígenas, y asociaciones de café, cacao, palma y ganadería ( PROAmazonía 2020, 2), y no se previeron mayores retrasos relacionados a un evento de estas características.

Como se afirma en el Plan de Involucramiento de actores durante la pandemia elaborado por el programa, todas las actividades desarrolladas habían venido manejándose con encuentros presenciales: “reuniones, encuentros, talleres, conformación de comités, plataformas, mesas de trabajo con la diversidad de actores locales” (PROAmazonía 2020, 2) que aportaban a construir condiciones locales y de buena gobernanza para la distribución de beneficios REDD+ canalizados desde la Autoridad Nacional.

Es por esto que en junio del 2020, el programa realiza un proceso de replanteamiento de toda su estrategia de involucramiento de actores, que aporte tanto al cumplimiento de objetivos, como al abordaje de salvaguardas sociales y ambientales, relacionadas principalmente a los riesgos de exclusión de grupos vulnerables de los beneficios del proyecto, débil gobernanza e irrespeto de sistemas tradicionales de encuentro y toma de decisión, nula participación, entre otras. Como lo afirma el PROAmazonía, las nuevas formas de encuentro social – virtualidad – pudieron ser excluyentes para actores comunitarios por las brechas materiales y de conocimientos sobre el uso de estos nuevos espacios (PROAmazonía 2020, 2).

Lo interesante de este proceso es que se identifican los riesgos asociados a la implementación del programa en un contexto de pandemia, y a los actores más vulnerables frente a estos riesgos – que principalmente fueron las comunidades y organizaciones indígenas vinculadas al programa – para activar las salvaguardas correspondientes y generar acciones de mitigación de estos riesgos, de acuerdo con las estrategias de involucramiento de actores establecidas en el enfoque de involucramiento REDD+ del país (ver tabla 1, cap.1).

En este marco, se recoge en esta tabla los riesgos identificados, así como los actores con los que se desarrollaron medidas de mitigación de riesgos frente a la pandemia – que están recogidos en documentos de sistematización oficiales, y que evidencian algunas formas de abordaje del involucramiento de actores durante la pandemia y su nivel de efectividad – y las salvaguardas identificadas con sus respectivas acciones de mitigación recomendadas en el Plan de involucramiento de actores durante la pandemia:



**Tabla 3.1. Resumen de salvaguardas y actores REDD+ durante la pandemia**

Riesgos identificados / salvaguardas y acciones de mitigación recomendadas	Actores clave (que se cuenta con información sistematizada oficial)
<p><b>Debilitamiento de la gobernanza local</b></p> <p><i>Salvaguarda B – Gobernanza, transparencia y acceso a la información</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantener contacto directo con las dirigencias de organizaciones.</li> <li>- Asegurar la entrega de información a las bases por parte de las dirigencias.</li> <li>- Habilitar material informativo para entrega de información a las bases por parte de la dirigencia.</li> </ul> <p><i>Salvaguarda D – Participación plena y efectiva</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementar protocolo de bioseguridad en reuniones presenciales.</li> <li>- Entregar insumos de bioseguridad en todas las reuniones.</li> </ul>	<p>Plan de implementación REDD+ CONFENIAE: CONFENIAE</p> <p>Comunidades indígenas con proyectos de restauración: San Jacinto, Canelos, Pueblo Kichwa Rucullacta.</p> <p>Asociaciones de productores pilotos producción sostenible y libre de deforestación: APEOSAE y APROCEL</p>
<p><b>Restricción de acceso a co-beneficios por parte de potenciales beneficiarios del programa</b></p> <p><i>Salvaguarda C – Respeto a sistemas de vida tradicionales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adaptar necesidades de las comunidades con los objetivos del programa.</li> </ul>	<p>Comunidades indígenas con proyectos de restauración: San Jacinto, Canelos, Pueblo Kichwa Rucullacta.</p> <p>Asociaciones de productores pilotos producción sostenible y libre de deforestación: APEOSAE y APROCEL</p>
<p><b>Debilitamiento de las capacidades técnicas del Ministerio de Ambiente y Agua del Ecuador y Ministerio de Agricultura y Ganadería</b></p> <p><i>Salvaguarda B – Gobernanza, transparencia y acceso a la información</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Priorización de actividades.</li> </ul>	<p>Oficinas técnicas provinciales MAATE y MAG</p> <p>Equipo técnico PROAmazonía provincial</p>
<p><b>Violencia de género</b></p>	<p>Todas las comunidades indígenas involucradas en el programa.</p>

<p>Salvaguarda B – Gobernanza, transparencia y acceso a la información</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción de canales para denuncia pública.</li> <li>- Fortalecer la participación de mujeres en estatutos.</li> <li>- Recoger sus aportes sobre salud y cuidado.</li> <li>- Generar herramientas de información sobre ruta de atención de violencia en el programa.</li> <li>- Considerar cese de financiamiento a proyectos donde haya casos de violencia de género.</li> </ul>	
<p><b>Poca accesibilidad para el diálogo</b></p> <p><i>Salvaguarda B – Gobernanza, transparencia y acceso a la información</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer a los actores con equipos tecnológicos, planes de internet, habilidades computacionales.</li> <li>- Utilizar mecanismos de comunicación y medios comunitarios.</li> <li>- Activación de trabajo colaborativo con CORAPE.</li> </ul>	<p>Plan de implementación REDD+ CONFENIAE: CONFENIAE</p> <p>Mesa de Trabajo REDD+</p> <p>Comunidades indígenas con proyectos de restauración: San Jacinto, Canelos, Pueblo Kichwa Rucullacta.</p> <p>Comunidades con Planes de Vida: Comunidad Shuar Yamanunka (Sucumbíos); San Francisco de Chikta (Orellana); Asociación Shuar El Pangui (Zamora Chinchipe); Asociación Shuar Santiak (Morona Santiago); Asociación de Centros Shuar Sevilla Don Bosco (Morona Santiago)</p> <p>Asociaciones de productores pilotos producción sostenible y libre de deforestación: APEOSAE y APROCEL, ACRIM, ECOLAC, APECAP</p>
<p><b>Pérdida de interés en el programa por parte de socios estratégicos, socios implementadores y beneficiarios.</b></p> <p><i>Salvaguarda C – Respeto a sistemas de vida tradicionales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abordar las actividades del programa como aporte al sostenimiento de los medios de vida de los actores (reactivación económica).</li> <li>- Mantener comunicaciones directas con socios.</li> </ul>	<p>Plan de implementación REDD+ CONFENIAE: CONFENIAE</p> <p>Comunidades indígenas con proyectos de restauración: San Jacinto, Canelos, Pueblo Kichwa Rucullacta.</p> <p>Comunidades con Planes de Vida: Comunidad Shuar Yamanunka (Sucumbíos); San Francisco de Chikta (Orellana); Asociación Shuar El Pangui (Zamora Chinchipe); Asociación Shuar Santiak (Morona Santiago); Asociación de</p>

	<p>Centros Shuar Sevilla Don Bosco (Morona Santiago)</p> <p>Asociaciones de productores pilotos producción sostenible y libre de deforestación: APEOSAE y APROCEL, ACRIM, ECOLAC, APECAP</p>
<p><b>Falta de continuidad de las acciones en territorio debido a la restricción de movilidad y reunión de personas</b></p> <p><i>Salvaguarda D – Participación plena y efectiva</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantener las actividades de manera telefónica y telemática.</li> <li>- Identificar, evaluar y replantear actividades que no es posible hacerlas virtualmente. Por ejemplo, cursos y talleres.</li> </ul>	<p>Plan de implementación REDD+ CONFENIAE: CONFENIAE</p> <p>Comunidades indígenas con proyectos de restauración: San Jacinto, Canelos, Pueblo Kichwa Rucullacta.</p>
<p><b>Disolución de espacios de participación</b></p> <p><i>Salvaguarda D – Participación plena y efectiva</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar estado de espacios de participación y su potencial reactivación.</li> <li>- Hacer un análisis de actores y sus capacidades de conectividad.</li> <li>- Alianzas con universidades para acceder a conectividad y asesoría.</li> <li>- Mantener activa la comunicación con actores clave y líderes/as de los espacios.</li> </ul>	<p>Mesa de Trabajo REDD+: grupo 2 de comunidades locales y pueblos indígenas, grupo 3 de asociaciones de productores/as.</p> <p>Mesas de articulación interinstitucional: Gobiernos Autónomos Descentralizados, MAG, MAATE.</p> <p>Mesas de diálogo con productores/as cacao, café, ganadería: asociaciones café y cacao de Sucumbíos y Orellana, asociaciones de ganaderos/as de Morona Santiago y Zamora Chinchipe.</p> <p>Mesa de bioeconomía: organizaciones indígenas.</p>
<p><b>Pérdida de liderazgos locales</b></p> <p><i>Salvaguarda B – Gobernanza, transparencia y acceso a la información</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No perder de vista a jóvenes formados en procesos previos a la pandemia.</li> <li>- Desarrollar seminarios o conversatorios virtuales de interés para líderes/as.</li> </ul>	<p>Comunidades indígenas con proyectos de restauración: San Jacinto, Canelos, Pueblo Kichwa Rucullacta.</p> <p>Asociaciones de productores pilotos producción sostenible y libre de deforestación: APEOSAE y APROCEL, ACRIM, ECOLAC, APECAP</p> <p>Comunidades indígenas con bioemprendimientos: San Isidro, Wasakentsa, Washintsa y Juyukamentsa, Asociación Achuar Saapap Entsa, Centro Shuar Tuutinentsa,</p>

	Miwaguno, Tobeta y Nampaweno, Centro Shuar Wee, Comuna Kichwa Sani Isla.
<p><b>Desvinculación del programa de socios estratégicos como CONFENIAE</b></p> <p><i>Salvaguarda D – Participación plena y efectiva</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer canal de diálogo y negociación directo para establecer acuerdos claros de gestión.</li> <li>- Fortalecer el trabajo con los puntos focales.</li> <li>- Reunión de alto nivel para establecer hoja de ruta común.</li> </ul>	Plan de implementación REDD+ CONFENIAE: CONFENIAE
<p><b>Potencial pérdida de conocimientos y saberes ancestrales en comunidades indígenas</b></p> <p><i>Salvaguarda C – Respeto a sistemas de vida locales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación de conocimientos tradicionales y prácticas ancestrales vinculadas a bosques.</li> <li>- Visibilizar aportes epistemológicos de nacionalidades indígenas a la mitigación de riesgos asociados a las pandemias y la salud con seminarios virtuales o mesas de diálogo virtuales.</li> <li>- Hacer materiales que difundan estos conocimientos tradicionales (con el consentimiento).</li> </ul>	Todas las comunidades indígenas vinculadas al programa
<p><b>Procesos de CPLI limitados o poco efectivos.</b></p> <p><i>Salvaguarda C – Respeto a sistemas de vida locales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantener contacto con dirigencias en todo momento.</li> <li>- No reemplazar ningún procedimiento de CLPI que vulnere sus formas tradicionales de toma de decisión.</li> <li>- Asegurar que las reuniones presenciales para un proceso de CLPI sean eficientes, y seguras para las personas.</li> <li>- Elaboración de cartilla con recomendaciones para establecimiento de</li> </ul>	<p>Plan de implementación REDD+ CONFENIAE: CONFENIAE</p> <p>Comunidades indígenas con proyectos de restauración: San Jacinto, Canelos, Pueblo Kichwa Rucullacta.</p> <p>Comunidades con Planes de Vida: Comunidad Shuar Yamanunka (Sucumbíos); San Francisco de Chikta (Orellana); Asociación Shuar El Panguí (Zamora Chinchipe); Asociación Shuar Santiak (Morona Santiago); Asociación de Centros Shuar Sevilla Don Bosco (Morona Santiago)</p>

asambleas y sesiones de trabajo con bioseguridad, y eficiencia.	
---	--

*Fuente:* Elaboración propia en base a Plan de involucramiento de Actores durante la Pandemia del PROAmazonía 2020 e Hitos 2020.

En los documentos de sistematización realizados por el programa, se evidencia cómo la pandemia tuvo un impacto sustancial en las actividades del proyecto justamente con las comunidades indígenas y asociaciones de productores/as con los que se llevaban procesos en marcha.

En el caso de las comunidades con proyectos de restauración, el programa recoge la experiencia de uno de ellos con el Pueblo Kichwa Rukullakta (PKR) de la provincia de Napo., con quienes se iniciaron los primeros acercamientos en septiembre del 2018 y no fue sino hasta mayo del 2020 – casi un año y medio de proceso de consulta – cuando se firmó la carta de intención para la ejecución del proyecto para el acceso a beneficios REDD+ por parte de la comunidad para restaurar 3.691 ha. en su territorio colectivo ( (Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Ministerio de Agricultura y Ganadería; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2021, 20).

En esta experiencia, se aplicaron algunas recomendaciones del Plan de Involucramiento de actores durante la pandemia, como las reuniones virtuales con dirigencias, y el acercamiento presencial para no perder las formas tradicionales de toma de decisión tomando todas las medidas de bioseguridad. Como se afirma en el documento que sistematiza esta experiencia, la emergencia sanitaria y estado de excepción decretados por el Estado ecuatoriano en marzo del 2020 “obligó a cambiar la metodología de trabajo que se tenía planificada ya que se imposibilitó mantener reuniones presenciales” (Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Ministerio de Agricultura y Ganadería; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2021, 18) en un inicio, e involucró reuniones virtuales permanentes con la dirigencia de PKR para revisar el proyecto, reflexionar y acordar alcances y áreas de intervención, y las actividades clave con sus respectivos presupuestos:

En el mes de mayo de 2020, el proceso tuvo varios momentos importantes, entre los que se destacan, dos reuniones con los representantes de PKR y el equipo de PROAmazonía, así como delegados del MAATE para realizar las revisiones finales del proyecto. Esto con el objetivo de ser fieles a la metodología de trabajo hasta ese momento, fundamentada en la

construcción participativa. Durante estas reuniones realizadas, se lograron ajustes importantes, entre los que destacan la revisión de presupuesto, áreas de intervención (17 comunidades), la priorización de bioemprendimientos (café, cacao, plátano y yuca) así como los siguientes pasos para operativizar el proyecto (Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Ministerio de Agricultura y Ganadería; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2021, 20).

En este proceso en particular, se pueden evidenciar resultados de efectividad de involucramiento de actores en algunos los niveles – que no se recogen con detalle en la sistematización – pero el más relevante es la realización de la consulta libre previa e informada de acuerdo a la Guía Nacional de Consulta en territorios Indígenas REDD+, aún en condiciones de pandemia, que habilitaron la ejecución de este proyecto y denota la apropiación de la comunidad de todo el proceso, con todos los retos y el trabajo adicional que significó para el socio implementador.

Otro de los casos interesantes para este trabajo es el desarrollado con las Asociación de productores de café y cacao ecológico Lago Agrio (APROCEL) y la Asociación de Pequeños Exportadores Agropecuarios Orgánicos del Sur de la Amazonía Ecuatoriana (APEOSAE), con quienes el programa inicio en el 2019 la implementación de un piloto de monitoreo interno de producción sostenible y libre de deforestación, con el levantamiento de perímetros de finca en ambas asociaciones.

De acuerdo al documento que sistematiza esta experiencia, las asociaciones accedieron a recursos REDD+ con asignaciones directas de presupuesto para el levantamiento de los perímetros de finca, conformando equipos de jóvenes, capacitados previamente para el uso de herramientas de levantamiento, y estableciendo 5 momentos metodológicos de trabajo: 1) Sistematización de información base de socios de bases de datos existentes; 2) Visitas de campo a socios; 3) Levantamiento de fichas por socio/a; 4) Mapeo de finca; 5) Transferencia de información (Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Ministerio de Agricultura y Ganadería; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2021, 15). Estas actividades, a excepción de la primera, eran en campo y en relacionamiento con productores/as.

Por ello, la pandemia también impacto de manera significativa este proceso, y los retrasos en la entrega de perímetros fueron inevitables. En este caso, las medidas recomendadas por el

Plan de Involucramiento de Actores durante la pandemia fueron el diseño de un protocolo de bioseguridad y su aplicación en todos los encuentros presenciales entre el equipo de levantamiento de perímetros y los socios, y la entrega de kits de bioseguridad a las asociaciones y socios involucrados en la actividad para proteger su salud y su vida (PROAmazonía 2020, 35).

Sin embargo, en el documento de sistematización se cuenta que el programa tuvo dificultades para implementar las acciones de salvaguardas en este caso, sobre todo lo relacionado con la seguridad y salud del equipo de levantamiento de las organizaciones. No se pudieron canalizar a tiempo los recursos necesarios para contar con los kits de bioseguridad, además de no haber previsto recursos para movilizaciones no convencionales, o seguros de salud en caso de contagios del equipo de levantamiento de las asociaciones (Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Ministerio de Agricultura y Ganadería; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2021, 31-32).

Un factor clave en este caso es que el riesgo de restricción de acceso a los beneficios REDD+ fue un hecho, porque las personas tenían miedo a enfermarse y a la delincuencia que incrementó por el uso de la mascarilla y no aceptaron de participar de esta actividad hasta sentirse más seguros. La recomendación para este riesgo fue adaptar las intervenciones del programa a las necesidades actuales de los actores locales, y así se realizó. El PROAmazonía y las asociaciones establecieron un nuevo cronograma de actividades, contemplando nuevos tiempos de entrega de información del levantamiento de fincas, y considerando las restricciones de movilidad y medidas de bioseguridad (Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Ministerio de Agricultura y Ganadería; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2021, 34). Además, el componente 2 encargado de este proceso en el programa elaboró un instrumento interno – estrategia de intervención en pandemia – para adaptar las acciones planificadas al nuevo panorama, y que se enfocó en 3 objetivos: salvaguardar la producción; aplicar medidas para reducir el riesgo (de contagios), y crear alianzas comerciales con sector privado.

Un último elemento importante en este caso fue la participación de jóvenes de las asociaciones en el proceso, que fue un tema clave para el logro de objetivos del proyecto. Como se afirma en el documento de sistematización de esta experiencia, el involucramiento de jóvenes en el acceso a beneficios a través de un reconocimiento económico por su trabajo en el levantamiento de perímetros para la asociación, y en el fortalecimiento de capacidades

en herramientas tecnológicas vinculadas a actividades agrícolas, fue un incentivo adicional interesante para la asociación, que pudo ver un co-beneficio en el proceso con la integración de sus hijos/as en actividades agrícolas vinculados no a las actividades de producción como tal sino al manejo de sistemas de información geográfica (Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Ministerio de Agricultura y Ganadería; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2021, 43).

Las últimas experiencias significativas para este trabajo – y que son bastante importantes para valorar resultados de involucramiento de actores durante la pandemia – son los resultados de los mecanismos de diálogo y articulación que se promovieron durante el 2020-2021 en el marco de intervención del PROAmazonía, y que está recogido en un documento interno de evaluación participativa de dichos mecanismos.

Aquí es importante diferenciar los espacios participativos de los espacios de articulación interinstitucional. Y aunque ambos evidenciaban afectaciones en su funcionamiento durante la emergencia sanitaria 2020-2021, lo que afirma el documento en mención es que las plataformas tuvieron “un comportamiento diverso, no homogéneo en la pre-pandemia, debido a dinámicas propias precedentes que explican parcialmente también su respuesta ya en la pandemia del Covid-19” (PROAmazonía 2022, 66). Así, las plataformas que mantuvieron su nivel de participación alto son las que tenían procesos precedentes y más consolidados con algunas características:

...venían de procesos nacionales o territoriales ya en marcha (...) liderazgo institucional y personal de los representantes a cargo de esa función y la labor de facilitación/motivación del equipo gestor; o por el compromiso de los actores en el tiempo, o por la focalización en temas de alto interés para los miembros y que se han mantenido, o una combinación de esos factores, han logrado sobrellevar mejor los impactos de la pandemia, mientras que otras evidencian un fuerte declive de actividades y dificultades para la reactivación” (PROAmazonía 2022, 66).

En esta línea, el Plan de Involucramiento durante la pandemia dedicó toda una sección con acciones de salvaguardas para fortalecer la participación de actores dentro de estos espacios, especialmente actores con mayores brechas digitales y que podrían quedar excluidos. Entre las recomendaciones más importantes se ubicaban temas relacionados a mantener comunicaciones directas y permanentes con actores comunitarios vinculados a los espacios, fortalecimiento de capacidades digitales, seguimiento cercano a su participación en espacios



virtuales, entrega de equipos tecnológicos y recargas para conexión en reuniones virtuales, preparación de información preparatoria para diálogos, webinars temáticos y materiales informativos preparatorios para los diálogos, uso de metodologías participativas digitales y TICs para eventos virtuales, entre otras (PROAmazonía 2020, 38-45).

En este escenario, se puede evidenciar en el documento de evaluación participativa de las plataformas REDD+ que mientras más se abordaron las actividades de salvaguardas recomendadas, más efectivos y sostenidos fueron los espacios. De esta manera, durante la época de pandemia – que coincidió con las fechas de realización de esta evaluación – los espacios que se mantuvieron pleno funcionamiento, de acuerdo a este documento, fueron 5 de 12: la Mesa de Trabajo REDD+, la Mesa Regional de Productos Forestales No Maderables, el Comité de articulación de acciones para mitigación y adaptación al cambio climático de Sucumbíos, la Coordinadora Técnica de Planificación Provincial de Morona Santiago, y la Mesa técnica de Café y Cacao de Sucumbíos (PROAmazonía 2022, 66-67).

La Mesa de Trabajo REDD+ es uno de los espacios que mantuvo su actividad durante la pandemia, y que lanzó la convocatoria de conformación de su tercer período justo antes de que empiece la emergencia sanitaria, en enero del 2020. De las acciones de salvaguardas realizadas para fortalecer la participación de actores, de acuerdo al documento citado, fueron: mayor número de reuniones oficiales de manera virtual, generación de un curso REDD+ para nuevos miembros (preparación de material didáctico diferenciado para pueblos indígenas y asociaciones de productores/as miembros), entrega de tablets y recargas para participación en reuniones virtuales, intercambios de experiencias virtuales entre organizaciones miembro, establecimiento de grupos de trabajo para retomar encuentros presenciales con agendas más acotadas a los intereses de actores, y desarrollo de réplicas locales presenciales, para devolver la información generada en la Mesa a las bases (PROAmazonía 2022, 13).

Se podría afirmar que en este caso en particular, la estrategia de involucramiento se adaptó completamente a las nuevas condiciones de restricciones de encuentro y movilidad, y se hicieron esfuerzos importantes para asegurar la participación de los actores sociales en este espacio nacional, hasta ese momento, con una tradición de encuentros presenciales. Además, en este caso se aplicaron todas las recomendaciones de comunicación con líderes y lideresas, creando canales de comunicación como *Whatsapp*, *Facebook*, *Youtube* para construir confianza y motivar el acceso a la información y autoaprendizaje de REDD+, para mejorar la participación en los diálogos con el MAATE.

En esta estrategia, lo más destacado a consideración de este estudio, fue la conformación de grupos de trabajo – Grupo REDD+ Indígena Amazónico, Grupo REDD+ Costa, y Grupo de Manejo forestal sostenible – que lograron mantener reuniones presenciales en medio de la pandemia y generar procesos de interaprendizaje y acotación de temas REDD+ de acuerdo a sus intereses y expectativas, además de construir cohesión entre actores pares y prepararse para los diálogos ampliados en las reuniones ordinarias de la Mesa de Trabajo REDD+.

En las memorias de las reuniones se puede evidenciar esto, cuando en el Grupo REDD+ Indígena Amazónico se priorizaba el fortalecimiento de capacidades de las organizaciones en temas REDD+ - CMNUCC y la participación de pueblos indígenas, derechos colectivos en los bosques, protección de conocimientos tradicionales vinculados a la bioeconomía, entre otras – se aportó con insumos técnicos desde la visión de los pueblos indígenas a instrumentos estratégicos relacionados a ellos como la Estrategia de interculturalidad del PROAmazonía y la propuesta LEAF enviada por el país a la convención (Mesa de Trabajo REDD+ 2021).

De igual forma en el Grupo de Trabajo REDD+ Costa, las reuniones presenciales se convirtieron en una herramienta para acotar los temas a los intereses de las organizaciones y mantener activa su participación en este espacio de diálogo nacional. Así, las organizaciones de la costa utilizaron el espacio para intercambiar insumos y áreas de intervención y definieron construir Planes de Implementación para 3 zonas de la Costa.

## Conclusiones

El escenario completamente inesperado ni siquiera imaginado, cuando el Ecuador solicitó fondos para implementar el enfoque REDD+ en el país, cambió todos los modos de convivencia y movilidad conocidos hasta el momento, y puso también en riesgo iniciativas en ese momento en marcha para mejorar medios de vida de poblaciones cerca de bosques y establecer sistemas locales robustos de gobernanza forestal como es el caso de la implementación del PROAmazonía, programa que ejecuta proyectos REDD+ del GCF y GEF desde el 2017 para la reducción de 15 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente hasta el 2025, desde un enfoque nacional (jurisdiccional) con un esquema de distribución de beneficios centralizado, con intervenciones en la región amazónica ecuatoriana, donde los actores locales con proyectos REDD+ pueden acceder a una parte del pago jurisdiccional basado en desempeño pero no pueden emitir ni vender créditos de carbono.

Este estudio se realizó en el marco de la ejecución de este programa emblemático para el país, porque intervenía con fondos REDD+ por primera vez en las 5 provincias amazónicas y planteaba metas ambiciosas en los 4 ámbitos de acción de REDD+ con el establecimiento de políticas, programas y proyectos nacionales y locales en 4 ámbitos – conservación de bosques, restauración de ecosistemas, manejo forestal sostenible, y transición hacia sistemas de producción sostenible – en un escenario inesperado y cambiante como lo fue la crisis sanitaria de pandemia desde marzo 2020 a septiembre del 2021, cuando empezaron a estabilizarse las medidas y restricciones de movilidad y encuentro por la vacunación generalizada de toda la población.

En este sentido, hay algunas conclusiones relacionadas a la efectividad de las medidas y acciones REDD+ ejecutadas en el marco de este programa, y que responderían a la pregunta inicial que guió este trabajo: ¿Cómo impactó la pandemia en la implementación del PROAmazonía durante el período más crítico 2020-2021? Pero no desde un punto de vista de efectividad de las metas planteadas por el programa sobre la reducción de emisiones, sino desde un enfoque de derechos y salvaguardas. es decir, analizar si las acciones de salvaguardas activadas para el involucramiento de actores en el período de pandemia se dieron y qué impacto tuvieron en la implementación del proyecto.

De manera general, se puede afirmar que sí hubo impactos significativos en el involucramiento de actores en el programa durante el período 2020-2021, especialmente de

actores locales comunitarios – comunidades locales, pueblos indígenas y productores/as – quienes accedían a los beneficios del programa por medio de programas y proyectos implementados por el Estado, o por socios implementadores como GAD y ONGs.

Los principales impactos en el involucramiento de actores se dio a nivel de las salvaguardas B sobre gobernanza, transparencia y equidad de acceso a beneficios, y la D relacionada a la participación plena y efectiva, ya que las restricciones de movilidad y encuentros restringieron las reuniones, talleres, salidas de campo, etc., planificadas. por un lado, y por otro, los intereses y expectativas de los actores cambiaron drásticamente por un riesgo inminente de pérdida de salud y vidas humanas. Sin embargo, en los alcances de este trabajo, el impacto efectivo en la implementación fue el tiempo y recursos adicionales empleados para el logro de metas, así como la disminución de la calidad de la participación en los espacios, que debieron ser adaptados a la virtualidad, o a espacios pequeños, abiertos, con mascarilla, sin la interacción ideal para procesos de esta naturaleza.

Es el caso del proyecto de levantamiento de perímetros de finca para el piloto de producción sostenible y libre de deforestación con APEOSAE y APROCEL, con quienes las actividades tuvieron un retraso de al menos 6 meses. Sin embargo, en este caso particular se podría observar en primera instancia un fortalecimiento de la participación y empoderamiento de los jóvenes de las asociaciones contratados para el levantamiento de información ya que su adaptación al uso de instrumentos tecnológicos y espacios virtuales de aprendizaje no fueron una barrera.

En el caso de los proyectos de restauración forestal de igual manera, la pandemia pudo haber provocado vulneración de derechos colectivos asociados a la consulta libre previa e informada de las comunidades involucradas – San Jacinto, Canelos y PKR – y el acceso a los beneficios del proyecto por parte de las comunidades por la limitada posibilidad de diálogos y encuentros presenciales para la toma de decisiones de acuerdo a las formas tradicionales, y el cambio de prioridades de las comunidades. Sin embargo, el socio implementador del proyecto – Fundación Altrópico – junto con el equipo de salvaguardas del MAATE ajustaron completamente la estrategia de intervención, en coordinación estrecha con las dirigencias de las comunidades, y los proyectos terminaron de ejecutarse, con los siguientes efectos: la dilatación de los procesos de consulta libre previa e informada que se desarrollaron con las comunidades por su adaptación a las modalidades virtual y de aforos limitados, que retrasaron

la ejecución de los proyectos, y la reasignación de presupuestos y áreas de restauración, que también fueron un tema de negociación complejo para las partes.

Este proceso en particular podría ser estudiado con mayor profundidad, por ser un caso muy interesante de aplicación de la Guía de consulta en territorios colectivos REDD+ durante la pandemia, y que podría arrojar resultados muy valiosos para los debates actuales sobre consulta que ocurren en el país actualmente.

En el caso de la Mesa de Trabajo REDD+ y su estrategia de intervención en épocas de pandemia para la conformación y funcionamiento del espacio en el tercer período, se puede concluir que fue uno de los procesos donde más se aplicaron las salvaguardas recomendadas por el Plan de involucramiento de actores durante la pandemia, y los resultados de participación e incidencia en las decisiones fue positivo en términos de permanencia e interés de los actores por mantener su participación en el espacio y en las temáticas abordadas en el espacio que respondió a intereses tanto de los actores como del MAATE.

En particular, podría destacarse la estrategia de conformación de grupos de trabajo diferenciados para abordar temas de interés de acuerdo a las expectativas de cada sector representado en el espacio, y que fueron espacios que se activaron justamente con los actores con menos posibilidades de acceso a la virtualidad como fueron las organizaciones indígenas y de la costa, en el grupo de trabajo de Organizaciones indígenas Amazónicas, y en el grupo de trabajo de Organizaciones de la Costa.

También se podría afirmar como conclusión de este primer trabajo, que el modelo de implementación de REDD+ en el Ecuador es bastante complejo, y que actualmente integra bastantes tipos de implementación de acuerdo a su realidad, intereses y oportunidades, así como a los actores políticos frente a las instancias competentes en materia ambiental. Y también se convierte en un escenario de grandes complejidades cuando tantos actores se hallan involucrados, y el país aún se halla en el proceso de construcción de esquemas mixtos, donde la distribución de beneficios estaría basada en los resultados de desempeño en RE, como el caso mencionado de los GAD, y en otro caso no, como en los acuerdos de conservación con asociaciones de productores. Este es un tema muy interesante para seguir analizando desde este marco.

Ahora, respecto a la gobernanza ambiental y climática, que envuelve este trabajo, se puede concluir que la implementación de REDD+ en un escenario tan incierto y cambiante como fue la crisis sanitaria por COVID-19, evidenció una débil institucionalidad local por parte del MAATE durante momentos de crisis, en parte por lo mencionado sobre la visión limitada de la Amazonía como la periferia de la periferia, más aún en un gobierno conservador que prioriza la inversión privada y el mantenimiento de actividades extractivas como fuentes predilectas de recursos, y que los derechos de la naturaleza se apostan en un segundo, o incluso último, plano.

Sin embargo, la presencia del PROAmazonía durante estos últimos años apoyó significativamente el trabajo del MAATE y el MAG, proveyendo un brazo técnico a los ministerios y demostrando presencia en los territorios en temas que no estaban siendo priorizados por las autoridades locales pero que son importantes para el escenario post-pandemia, y revela en la actualidad impactos muy importantes en el territorio amazónico, generando condiciones habilitantes – instrumentos de política y de procedimientos – así como espacios de articulación y actores informados y empoderados para la protección de bosques, que también es un tema interesante de análisis para posteriores trabajos. Esto se revela en toda la documentación que el programa recoge justamente en las épocas de pandemia, y que demuestra una acción coordinada y permanente entre ministerios, y con las comunidades aliadas a la intervención; aunque esta documentación no recoge justamente esos resultados de proceso en torno a los logros en términos de derechos y cumplimiento de salvaguardas sociales y ambientales, que puede ser un gran aporte para otras iniciativas REDD+ a implementarse y que significarían un estándar de intervención en este ámbito.

Otro tema que queda pendiente, y que merecería también un estudio completo, es la relación de colaboración construida entre el programa y la CONFENIAE, y que a pesar de las permanentes relaciones de tensión que ha habido entre el gobierno nacional y el movimiento indígena desde octubre del 2019, e incluyendo la crisis sanitaria, se logró construir un puente para la implementación de acciones REDD+.

## Referencias

- Angelsen, Arild. 2013. *Análisis de REDD+: Retos y oportunidades*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Banco Mundial. 2021. *Anidación de iniciativas de REDD+ en 2021: Manual para formuladores de políticas*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Calero, Diana, y Andrea Carrión. 2018. *Guía para intervenciones sobre cambio climático en ciudades intermedias*. Quito: FLACSO Andes.
- Centro de Desarrollo de la OCDE. 2020. *Impacto social del covid-19 en Ecuador: Desafíos y respuestas*. Quito: OCDE.
- Durán, Gustavo, y Alejandra Bonilla. 2021. “Violencias territoriales, extractivismo y urbanización residual en la Amazonía Ecuatoriana”. En *Ciudades y territorios sostenibles. Aportes desde la academia*, editado por Andrea Carrión y Rosa Elena Donoso, 77-88. Quito: FLACSO Ecuador.
- Fundación Peralta. 2019. *Ecuador: Su realidad. Vigésima primera edición*. Quito: Fundación Peralta.
- Harris, Jordan, Cristóbal Reveco, y Felipe Guerra. 2016. *Gobernanza Climática y Respuestas Locales al Cambio Climático*. Santiago de Chile: Adapt Chile.
- Heriquez, Aquiles, Esteban Ortiz, Ismar Rivera, Nemonte Nenquimo, Andrés Tapia, Mitchell Anderson, Tannya Lozada, y Miguel García. 2021. “Brotos de covid-19 entre pueblos indígenas aislados de la Amazonía, Ecuador”. *Revista La Voz de la CONFENIAE* 22: 15-16.
- IPCC. 2018. *Calentamiento global de 1,5 °C, Informe especial*. Ginebra: IPCC.
- Lemos, María Carmen, y Arun Agrawal. 2006. “Environmental Governance”. *Annual Review of Environment and Resources University of Michigan* 31 (1), : 297-325. DOI:10.1146/annurev.energy.31.042605.135621.
- MAATE y MAG. 2020. “PROAmazonía. Hitos 2020”: acceso en mayo de 2023, [https://www.proamazonia.org/wp-content/uploads/2021/02/hitos\\_libro\\_febrero\\_10.pdf](https://www.proamazonia.org/wp-content/uploads/2021/02/hitos_libro_febrero_10.pdf).
- Mesa de Trabajo REDD+. 2022. “Ayuda memoria - Primera reunión Mesa REDD+ Indígena Amazónica”: acceso en mayo 2023, <http://reddecuador.ambiente.gob.ec/mesareddmas/wp-content/uploads/2022/04/1era-reunion-GTRIA-jul2021-Ayuda-memoria.pdf>.
- Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador. 2019. *Acuerdo Ministerial no. 056 - Establecer los requisitos y procedimientos para el Registro y Mecanismos de aprobación, monitoreo y seguimiento para los Socios Implementadores y los Planes de Implementación de Medidas y Acciones REDD+*. Quito: Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador.
- 2019. *Contribución Determinada a Nivel Nacional de Ecuador (folleto informativo)*. Quito: Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador.
- 2022. *Cuarta Comunicación Nacional y Segundo Informe Bienal de actualización del Ecuador a la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático*. Quito: Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador.
- 2016. *Plan de Acción REDD+ “Bosques para el Buen Vivir 2016-2025”*. Quito: Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador.
- Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2022. *Guía Explicativa del Acuerdo de Pago Basado en Desempeño*. Quito: PROAmazonía.
- 2021. *Mesa de Trabajo REDD+. Cuadernos de participación experiencias de la plataforma nacional de diálogo y participación de la Sociedad Civil, comunidades,*

- pueblos y nacionalidades indígenas en la fase de preparación e implementación del enfoque REDD+ en el Ecuador*. Quito: PROAmazonía.
- Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2021. *Experiencia sobre el levantamiento de perímetros de fincas en el contexto de la producción sostenible y libre de deforestación*. Quito: PROAmazonía.
- Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2021. *Procesos de participación en la construcción del Proyecto de Restauración con el Pueblo Kichwa Rukullakta y en la elaboración del Plan de Vida de la Asociación de Centros Shuar Sevilla Don Bosco*. Quito: PROAmazonía.
- Naciones Unidas. 1992. *Convención Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático*. Nueva York: ONU.
- Naser, Alejandra, Alicia Williner, y Carlos Sandoval. 2021. *Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ojeda, Tatiana, y Nikolay Aguirre. 2012. “Los bosques como aliados a la mitigación del cambio climático en el contexto de REDD+ en el Ecuador”. *Revista CEDAMAZ*, Diciembre: 13-22.
- Peters, B. Guy. 2007. “Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 39:33-50.
- Peters, Guy, y Jon Pierre. 2018. “Urban Governance”. *The Oxford Handbook of Urban Politics*: 1-19.
- PROAmazonía. 2022. *Evaluación participativa de plataformas y Mecanismos de participación REDD+ en el marco del PROAmazonía: Estado del arte*. Documento interno. Quito: PROAmazonía.
- 2020. *Plan de Acción para el fortalecimiento de la participación plena y efectiva y de involucramiento de actores en el contexto de la emergencia nacional frente al Covid-19*. Documento interno. Quito: PROAmazonía.
- 2020. *Plan de acción para el fortalecimiento de la participación plena y efectiva y del involucramiento de actores en el contexto de la emergencia nacional frente al covid-19*. Documento interno. Quito: Componente 4: REDD+ y financiamiento.
- RAISG. 2015. *RAISG. Deforestación en la Amazonía (1970-2013)*. Sao Paulo: RAISG Red Amazónica de Información Socioambiental Georeferenciada,
- Sanhueza, José E., y Mariana Antonissen. 2014. *REDD+ en América Latina: Estado actual de las estrategias de reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. 2021. *Plan Integral para la Amazonía 2021-2035*. Puyo: ST-CTEA.
- Vallejo, Ivette, y Katti Álvarez. 2020. “La pandemia del Coronavirus en la Amazonía ecuatoriana: vulnerabilidades y olvido del Estado”. *Cuadernos De Campo* 29 (1): 94-110.
- Watson, Charlene, y Neil Bird. 2017. *Reseña temática sobre el financiamiento para el clima: Financiamiento para REDD+*. Washington D.C.: Climate Fund Update,
- Zumárraga-Espinosa, Marcos, Sonia Egas-Balseca, y Carlos Reyes-Valenzuela. 2022. “La preocupación por el COVID-19 y sus efectos en la participación política online de la ciudadanía en el contexto ecuatoriano”. *Revista de Ciencias Sociales y Humanas Universitas XXI* (36): 195-219.