



**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**

**Sede Argentina**

**Maestría en Derecho y Economía del Cambio Climático**

**Tesis de maestría**

**REDD+ en Ecuador:**

**Institucionalidad y actores políticos**

**Autor: Duval Llaguno**

**Director: Mariano Cirone**

**3 de mayo, 2021**

**Resumen:**

En esta tesis se analizan los temas de institucionalidad y actores políticos que impulsan la preparación, implementación y pago por resultados de REDD+ en Ecuador. Se identifican los factores que contribuyen a la continuidad del plan de acción REDD+, en el contexto de los gobiernos de Rafael Correa (2007-2017) y Lenin Moreno (2017-2021), que inicialmente se consideraban de la misma línea política, y que terminaron siendo contradictorios entre sí. Se profundiza en el análisis del rol de la cooperación internacional, las instituciones gubernamentales y la sociedad civil. Se destaca la importancia de las alianzas entre los actores claves para la continuidad y sostenibilidad de políticas públicas. Por otro lado, también se investiga sobre las críticas al enfoque de REDD+.

**Palabras claves:** REDD+, Ecuador, institucionalidad, actores políticos

### **Agradecimientos:**

El autor expresa su agradecimiento a Jorge Armijos, Especialista en Nivel de Referencia de Emisiones Forestales de FAO, y Patricia Serrano, Gerente de PROAmazonía, por su generosidad en compartir datos e información sobre REDD+ en Ecuador, y sus valiosos comentarios.

Un especial reconocimiento a Soledad Aguilar, Mariano Cirone, Verónica Devalle, Daniel Ryan, Virginia Scardamaglia, y el equipo de FLACSO Argentina, por su conocimiento, guía y motivación.

Eterna gratitud con mi familia, mi amada esposa Mónica y mis preciadas hijas, Moniquita y Camilita, por su paciencia y cariño.

## Índice

Índice de gráficos, recuadros y tablas .....	6
Índice de abreviaturas y acrónimos.....	7
Introducción .....	11
CAPÍTULO I: CONTEXTO SOCIOHISTÓRICO .....	13
Sección I.1: Ecuador .....	13
<i>Subsección I.1.a: La ilusión del “Buen Vivir” y la Constitución del 2008</i> .....	14
<i>Subsección I.1.b: El fracaso de la Iniciativa Yasuní-ITT</i> .....	15
<i>Subsección I.1.b: El levantamiento indígena del 2019</i> .....	16
Sección I.2: Las negociaciones globales sobre cambio climático .....	17
<i>Subsección I.2.a: La decepción del Protocolo de Kioto (PK) y el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)</i> .....	17
<i>Subsección I.2.b: El Acuerdo de París y una renovada esperanza</i> .....	19
CAPÍTULO II: ESTADO DEL ARTE .....	21
Sección II.1: Origen de REDD+ y las decisiones de las Conferencias de las Partes (COP) de la CMNUCC .....	21
Sección II.2: Lecciones aprendidas de la preparación e implementación de iniciativas locales de REDD+.....	24
Sección II.3: El financiamiento y cooperación internacional para REDD+ .....	28
<i>Subsección II.3.a: ONU-REDD</i> .....	30
<i>Subsección II.3.b: Fondo Verde para el Clima</i> .....	31
<i>Subsección II.3.c: REDD Early Movers</i> .....	32
Sección II.4: El reto del reparto de beneficios y otras críticas a REDD+.....	34
CAPÍTULO III: MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA .....	36
CAPÍTULO IV: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: REDD+ EN ECUADOR .....	40
Sección IV.1: Institucionalidad y actores políticos .....	41
<i>Subsección IV.1.a: Presión por la escasez de recursos forestales (“PRES”)</i> .....	42
<i>Subsección IV.1.b: Marco legal y políticas forestales sólidas y coherentes y algunas pruebas de los esfuerzos de implementación (“EFF”)</i> .....	46
<i>Subsección IV.1.c: Cambio de política ya iniciado (“CHA”)</i> .....	52
<i>Subsección IV.1.d: “Propiedad” nacional y liderazgo político (“OWN”)</i> .....	53
<i>Subsección IV.1.e: “Promesa de recompensa” basada en la disponibilidad de financiamiento por resultados para REDD+ (“PERFO”)</i> .....	54
<i>Subsección IV.1.f: “Potentes” coaliciones de transformación (“COAL”)</i> .....	56
Sección IV.2: Críticas a REDD+ .....	59

<i>Subsección IV.2.a: Enfoque técnico y “anti política”</i> .....	60
<i>Subsección IV.2.b: Justicia y legitimidad</i> .....	61
CONCLUSIONES .....	64
Bibliografía.....	70
Anexo único: Definiciones de todos los factores y operacionalización de los resultados en el caso de Ecuador (con marco analítico de Korhonen-Kurki et al. 2019) .....	77

## Índice de gráficos, recuadros y tablas

### Gráficos

Gráfico IV.1 Cambio del área deforestada neta anual entre 1990-2000 y 2000-2008, en Km2. Valores positivos indican menos deforestación en 2000-2008 comparado con 1990-2000 en Ecuador	43
Gráfico IV.2 Deforestación bruta anual (Ha) en Ecuador	44
Gráfico IV.3 Distribución de emisiones y remociones del sector USCUSS (%) en Ecuador	46

### Recuadros

Recuadro IV.1 Programa Socio Bosque (PSB)	53
---	----

### Tablas

Tabla II.1 Marco de Varsovia para REDD+	23
Tabla II.2 Fondos Climáticos que apoyan REDD+ (2008-2020, millones de US\$)	29
Tabla IV.1 Resumen del total de emisiones y absorciones del INGEI 2010 en Ecuador	45
Tabla IV.2 Principales instrumentos del marco legal y de políticas públicas ambientales, forestales y de cambio climático de Ecuador 2007-2021	51
Tabla IV.3 Contabilidad de reducción de emisiones para pagos por resultados para Ecuador	56
Tabla IV.4 Matriz de actores claves en Ecuador	57

## Índice de abreviaturas y acrónimos

AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo
AP	<i>Action Plan</i> o Plan de Acción
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania
BUR	<i>Biennial Update Report from Non-Annex I Parties</i> o Reportes de Actualización Bianual de las Partes No Anexo I
CAFI	<i>Central Africa Forest Initiative</i> o Iniciativa Forestal de África Central
CBFF	<i>Congo Basin Forest Fund</i> o Fondo Forestal de la Cuenca del Congo
CER	Certificado de reducción de emisiones
CHA	Cambio de política ya iniciado
CICC	Comité Interinstitucional de Cambio Climático
CIFOR	Centro para la Investigación Forestal Internacional
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CO <sub>2</sub>	Dióxido de carbono
COFENAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
COAL	"Potentes" coaliciones de transformación
COICA	Coordinadora de la Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónicas
COP	Conferencia de las Partes de la CMNUCC
CMP	Reunión de las Partes del PK
ECORAE	Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (actualmente Secretaría Técnica de la Circunscripción Especial Amazónica)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
EFF	Marco legal y políticas forestales sólidas y coherentes y algunas pruebas de los esfuerzos de implementación
FCPF	<i>Forest Carbon Partnership Facility</i> o Fondo de Colaboración para el Carbono Forestal (FCPF)
FIP	<i>Forest Investment Program</i> o Programa de Inversión Forestal
FONAG	Fondo para la Protección del Agua
FONAPA	Fondo del Agua para la Conservación de la Cuenca del río Paute

FORAGUA	Fondo Regional del Agua
FREL	<i>Forest Reference Emission Level</i> o Nivel de Referencia de Emisiones Forestales
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GEF	<i>Global Environment Facility</i>
GCF	<i>Green Climate Fund</i> o Fondo Verde para el Clima
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GIZ	Agencia de Cooperación Alemana
GNU	Iniciativa conjunta de Alemania, Noruega y el Reino Unido
HBS	<i>Henrich Boll Stiftung</i> o Fundación Heinrich Boll
ICA	<i>International Consultation and Analysis</i> o Consulta y Análisis Internacional
INGEI	Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero
ITT	Ishpingo-Tiputini-Tambococha
KfW	Banco de Desarrollo del Estado de la República Federal de Alemania
KLD	Ministerio del Clima y Ambiente de Noruega
MAAE	Ministerio del Ambiente y Agua del Ecuador
MAE	Ministerio del Ambiente del Ecuador (actualmente Ministerio del Ambiente y Agua del Ecuador)
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca del Ecuador
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MdT REDD+	Mesa de Trabajo REDD+
MFS	Manejo Forestal Sostenible
MMRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador
M-MRV	Monitoreo, medición, reporte y verificación
MRI	Movilización Inicial de Recursos
NAMA	<i>Nationally Appropriate Mitigation Actions</i> o Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas
NC2	Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático
NCB	Beneficios no relacionados con el carbono
NDC	<i>Nationally Determined Contribution</i> o Contribución determinada a nivel nacional
NICFI	<i>Norwegian International Climate and Forest Initiative</i> o Iniciativa Internacional Noruega sobre Clima y Bosques

NFMS	<i>National Forest Monitoring System</i> o Sistema Nacional de Monitoreo Forestal
NPD	<i>National Programme Document</i> o Documento del Programa Nacional
NS	<i>National Strategy</i> o Estrategia Nacional
ONG	Organización no gubernamental
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de Naciones Unidas
QCA	<i>Qualitative Comparative Analysis</i> o Análisis Cualitativo Comparativo
PA REDD+	Plan de Acción REDD+ del Ecuador “Bosques para el Buen Vivir”: 2016-2025
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo o <i>United Nations Development Program</i>
PERFO	"Promesa de recompensa" basada en la disponibilidad de financiamiento por resultados para REDD+
PRES	Presión por la escasez de recursos forestales
PPR	Proyecto Pago por Resultados
PK	Protocolo de Kioto
PROAmazonía	Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción Sostenible
R-PP	<i>Readiness Preparation Proposal</i> o Propuesta de Preparación de <i>Readiness</i>
OWN	“Propiedad” nacional y liderazgo político
PSB	Programa Socio Bosque
REDD+	Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques (REDD+), además de la gestión sostenible de los mismos y de la conservación y mejora de las reservas de carbono
REM	Programa REDD <i>Early Movers</i>
RIA	Enfoque Indígena Amazónico de REDD+
RO	Registro Oficial
SAI	Sistema de Asignación de Incentivos
SBSTA	Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico
SENPLADES	Secretaría de Planificación para el Desarrollo del Ecuador (actualmente Secretaría Técnica Planifica Ecuador)

SIS	<i>Safeguards Information System</i> o Sistema de Información de Salvaguardas
SNMB	Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques
SRI	Servicio de Rentas Internas
tCO <sub>2</sub> eq	Toneladas de dióxido de carbono equivalente
TULAS	Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria del Ecuador
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNCC	<i>United Nations Climate Change</i>
UNDP	<i>United Nations Development Program</i> o Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNFCCC	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i> o Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
USCUSS	Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura

## Introducción

El 17 de septiembre del 2020, el Ministerio del Ambiente y Agua del Ecuador (MAAE), realizó el lanzamiento del Proyecto Pago por Resultados (PPR) REDD+ Ecuador y comunicó que:

*“...el país recibió, por primera vez en su historia, 18.5 millones de dólares como financiamiento no reembolsable por parte del Fondo Verde para el Clima (GCF, por sus siglas en inglés) gracias a las acciones emprendidas por nuestro país para evitar la deforestación en años anteriores, en alrededor de 3.6 millones de toneladas de CO2 equivalente (cantidad de CO2 que no se emitió a la atmósfera).”* (MAAE 2020, Boletín No. 149 del 18 de septiembre)

Para llegar a este momento, Ecuador avanzó en los procesos de preparación, implementación y pago por resultados por reducción de emisiones debidas a la deforestación y degradación de los bosques (REDD+), en un período que abarca dos presidentes de la República: Rafael Correa, del 2007 al 2017, y Lenin Moreno del 2017 al 2021, y diez ministros del Ambiente<sup>1</sup>.

Este tema no es menor, porque como menciona Rosalía Arteaga, la única presidenta mujer que ha tenido Ecuador:

*“Hay una... costumbre, que se ha ido acentuando conforme pasan los años, y tiene que ver con la idea de que todo lo que hicieron los predecesores debe ser eliminado y que vale únicamente lo que nosotros hacemos. Esto es dramático **en el sector público, donde cada gobierno que llega piensa que debe inaugurar el país, dejar de lado, eliminar, destruir, enterrar, quemar, deslegitimar, anular, lo que hicieron los otros...** También es cierto que cada persona o cada autoridad y régimen quiere dejar su impronta y esto es legítimo, pero creo que es necesario construir sobre lo ya hecho, utilizar las herramientas y los materiales, hacer que los recursos del país se inviertan de buena manera. La manía de “inaugurar” el país con cada cambio de gobierno y hasta de ministro y autoridad, tiene que dejarse de lado...”* (Arteaga 2020, *La Hora*, Artículo de opinión del 17 de diciembre)

---

<sup>1</sup> El presidente Rafael Correa tuvo cinco ministros del Ambiente: Ana Albán, Marcela Aguiñaga, Lorena Tapia, Daniel Ortega y Walter García. El presidente Lenin Moreno tuvo tres ministros del Ambiente: Tarcisio Granizo, Marcelo Mata y Raúl Ledesma, y dos ministros del Ambiente y Agua: Juan DeHowiitt y Marcelo Mata.

La interrogante que surge es cómo el proceso de REDD+ en Ecuador pudo avanzar durante dos gobiernos, que inicialmente parecían ser de la misma línea política pero que terminaron siendo contradictorios entre sí.

### **Hipótesis**

La pregunta de investigación que se plantea en esta tesis es ¿qué factores institucionales y políticos impulsan REDD+ en Ecuador? La hipótesis que se busca demostrar es si el proceso de preparación de REDD+ en Ecuador fue sólido técnica y políticamente, con liderazgo y participación de los actores claves, logrando sostenerse a pesar del cambio de autoridades nacionales y, de esta forma, pasó de ser una política de gobierno a una política de Estado.

### **Objetivos específicos**

Los objetivos específicos son: (i) analizar el contexto en el cual se inició el proceso de preparación de REDD+ en Ecuador y compararlo con el contexto actual; (ii) identificar los principales desafíos técnicos, económicos y sociales que enfrentó el proceso de preparación de REDD+ en Ecuador, así como las soluciones que encontraron en el camino; (iii) revisar el rol de la cooperación internacional (técnica y financiera) de REDD+ en Ecuador; (iv) describir las principales lecciones aprendidas del proceso de preparación de REDD+ en Ecuador; y (v) analizar la viabilidad técnica, económica, política, social e institucional para la implementación de REDD+ en Ecuador, como una política de Estado.

Para cumplir estos objetivos, esta tesis contiene primero un análisis del contexto sociohistórico de Ecuador y global, luego el estado del arte de REDD+ y, a continuación, el marco teórico, recurriendo al marco analítico desarrollado por Korhonen-Kurki et al. (2019 p.315-328), complementado por el enfoque crítico de Myers et al. (2018, p.314-324). Se aplica este marco al caso de Ecuador. Finalmente, se incluyen los principales hallazgos y conclusiones.

## CAPÍTULO I: CONTEXTO SOCIOHISTÓRICO

### Sección I.1: Ecuador

Ecuador se caracteriza por su inestabilidad política y por la dependencia económica de sus recursos naturales. En sus 191 años de vida republicana, desde 1830 hasta el 2021, el país ha tenido 20 Constituciones Políticas, con una vigencia promedio de menos de 10 años, y los gobernantes (presidentes elegidos democráticamente y gobiernos de facto) han permanecido cada uno en promedio menos de 2 años en funciones.

De 1996 al 2006, la inestabilidad política del país se profundizó. En esos años, ninguno de los presidentes de la República elegidos democráticamente pudo terminar su período. Esa fue la oportunidad para cuestionar toda la estructura de gobernanza del país. En ese contexto, emergió el discurso del “Buen Vivir” (Vanhulst y Beling 2013,), ideal sobre el cual se construyó la Constitución del 2008.

En el 2007, Rafael Correa ganó las elecciones y asumió la presidencia, disolvió el Congreso y convocó a una Asamblea Constituyente (que redactó la Constitución del 2008). Correa completó más de diez años en el poder (2007-2008, con la Constitución de 1998; 2008-2012, primer período con la nueva Constitución del 2008; 2013-2017, segundo período con la Constitución del 2008). En toda la historia republicana del Ecuador, Correa es el presidente que ha tenido el tiempo más largo continuo en el ejercicio del poder.

La presidencia de Correa se caracterizó por: (i) un apoyo inicial de grupos sociales, aglutinados por los ideales del “Buen Vivir”, los derechos de la naturaleza y la conservación de áreas naturales protegidas, como el Yasuní en la Amazonía ecuatoriana; (ii) altos precios del petróleo<sup>2</sup> (principal producto de exportación de Ecuador), que incentivó la inversión y el gasto público (el denominado “neo extractivismo”, Gudynas 2010 p.42-43); y (iii) corrupción en la administración pública<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Durante la década de los 90 del siglo XX, el precio del petróleo crudo ecuatoriano estuvo en un rango entre US\$10 y US\$30 por barril. Superó los US\$40 en el 2004 y subió a más de US\$100 por barril en el 2007. Se produjo una caída del precio en el 2008. Luego, hubo un alza y mantuvo un precio entre US\$70 y US\$100 por barril hasta inicios del 2014.

<sup>3</sup> Jorge Glas, vicepresidente de la República del 2013 al 2017 (cuando Correa era presidente) y del 2017 a enero del 2018 (en el primer año de Gobierno de Lenin Moreno), está actualmente sentenciado por actos de corrupción.

Lenin Moreno fue vicepresidente de la República del Ecuador, desde el 2007 hasta el 2013, y luego enviado especial del secretario general de las Naciones Unidas sobre Discapacidad y Accesibilidad, del 2013 al 2016 (periodo en el cual residió en Ginebra, Suiza).

En el 2017, Lenin Moreno ganó las elecciones y asumió la presidencia. Se esperaba que la presidencia de Moreno iba a continuar con las políticas del gobierno de Correa. No fue así. Por el contrario, Correa se transformó en un opositor político (viviendo en Bélgica y con juicios penales en su contra en Ecuador).

La presidencia de Moreno se ha caracterizado por: (i) el alejamiento del movimiento político que apoyó su candidatura a la presidencia (por las denuncias de corrupción en contra de Correa y su equipo de gobierno); (ii) limitados ingresos fiscales y baja inversión pública (por los bajos precios del petróleo y la alta deuda pública ecuatoriana); y (iii) un enfrentamiento con los dirigentes indígenas, que desencadenó un levantamiento indígena, a finales del 2019.

A continuación, se revisan los tres elementos más importantes que marcaron los gobiernos de Correa y Moreno. Primero, la ilusión del “Buen Vivir” y la Constitución del 2008; segundo, el fracaso de la Iniciativa Yasuní-ITT; y, tercero, el levantamiento indígena del 2019.

### ***Subsección 1.1.a: La ilusión del “Buen Vivir” y la Constitución del 2008***

En Ecuador, a inicios del gobierno de Correa, en 2007 y 2008, había un sentimiento de ilusión y entusiasmo, después de más de una década de crisis (en la cual se había intentado implementar algunas medidas “neoliberales”). Ese sentimiento era compartido con una ola de presidentes progresistas en América Latina (Néstor Kirchner en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, Michelle Bachelet en Chile, Daniel Ortega en Nicaragua, Fernando Lugo en Paraguay, José Mujica en Uruguay y Hugo Chávez en Venezuela).

Uno de los más ilusionados en aquel momento era el escritor uruguayo Eduardo Gudynas, que en su artículo “La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución del Ecuador” (2009, p.34-46), muestra su entusiasmo por el texto constitucional ecuatoriano del 2008. Destacaba que la nueva Constitución del 2008 introduce el concepto del *sumak kawsay* para el “Buen Vivir”, que permite encuentros de los saberes tradicionales con las ideas occidentales de calidad de vida o desarrollo humano, y articula los temas ambientales

con un marco para una estrategia de desarrollo. También, señalaba que las tradiciones culturales andinas expresadas en el “Buen Vivir” tienen muchas resonancias con las ideas occidentales de la ética ambiental promovida por la “ecología profunda” (Gudynas 2009, p.40).

La ilusión duró poco, Gudynas (2010 p.37-54) calificó luego a Correa y a los otros gobiernos progresistas de América Latina, como “neo extractivistas”. También, Alberto Acosta, quien fue el primer presidente de la Asamblea Constituyente que redactó la constitución del 2008, reconoció su desencanto en un escrito al que denominó “El correísmo: un nuevo modelo de dominación burguesa” (2013 p.1-14). Después de su paso por la Asamblea Constituyente, Acosta ya alertó sobre un *sumak kawsay* propagandístico y burocrático, carente de contenido, y sobre la profundización del extractivismo con la minería y la ampliación de la frontera petrolera (Acosta 2011 p.51-56).

### ***Subsección I.1.b: El fracaso de la Iniciativa Yasuní-ITT***

El presidente Correa presentó la iniciativa Yasuní-ITT en la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2007 y estableció el Fondo Yasuní en el 2010, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se esperaba que esta iniciativa iba a ser un cambio histórico para responder a los desafíos del clima, la biodiversidad y la protección de los derechos de los pueblos.

La iniciativa Yasuní-ITT representaba el compromiso de Ecuador de mantener inexploradas las reservas de aproximadamente 846 millones de barriles de petróleo (cuyo valor se estimaba en US\$7.200 millones) de manera indefinida, en el Parque Nacional Yasuní, siempre y cuando la comunidad internacional aportara al país al menos la mitad de los recursos que recibiría el Estado si explotara el petróleo crudo (de acuerdo a la Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático, ) (MAE 2011 p.6). En otras palabras, con esta iniciativa, Ecuador esperaba recibir al menos US\$3.600 millones de la comunidad internacional.

Esta iniciativa generó expectativa internacional. Sin embargo, el respaldo inicial a la iniciativa fue desvaneciéndose poco tiempo después. En términos de contribución al financiamiento de la iniciativa, la respuesta fue más bien escéptica. La evidencia es la poca acogida de los denominados “Certificados de Garantía Yasuní (CGY)”, con el que se concretarían los aportes al Fondo Yasuní. Las previsiones de los análisis elaborados para la

preparación de esta iniciativa (Larrea 2010 p.1-19; Vallejo et al. 2011 p.1-76) fueron muy optimistas, incluso ingenuas. El diseño de la iniciativa no fue consistente con las reglas de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y el Protocolo de Kioto (PK)<sup>4</sup>. En consecuencia, no fue posible cumplir con los procedimientos y estándares internacionales, para emitir títulos verificables de reducción de emisiones equivalentes de toneladas de CO<sub>2</sub> (Llaguno 2014 p.14-15).

Finalmente, en Varsovia, en noviembre del 2013, en la COP 19 de la CMNUCC, la Ministra de Ambiente de Ecuador, Lorena Tapia, denunciaba la falta de compromiso internacional con la Iniciativa Yasuní-ITT.

### ***Subsección 1.1.b: El levantamiento indígena del 2019***

En el 2017, apenas iniciado el periodo de Moreno, se produjo el distanciamiento con Correa. El vicepresidente Jorge Glas (que también fue vicepresidente de Correa) fue acusado de actos de corrupción, destituido y sentenciado a prisión. Correa se convirtió en opositor al gobierno de Moreno.

Moreno tuvo que enfrentar el reto de gobernar el país con bajos precios del petróleo (principal producto de exportación del país), alta deuda pública y poco respaldo en la Asamblea Nacional (debido a que la mayoría de los asambleístas siguieron siendo leales con Correa). Esto hizo que Moreno se alejara de la línea política de Correa y se acercara a los organismos financieros internacionales. En ese contexto, en el 2019, Moreno inició un plan económico, que incluía la liberalización de los precios de los combustibles fósiles.

A finales del 2019, se produjo un levantamiento indígena en Ecuador. El motivo inicial de este levantamiento fue pedir al Gobierno la derogatoria del Decreto Ejecutivo 883 del 1 de octubre del 2019, que establecía la eliminación paulatina de los subsidios a los combustibles fósiles. Este Decreto finalmente fue derogado, como consecuencia de las protestas indígenas.

Lo que eventualmente pudo haber sido una medida mitigatoria del cambio climático

---

<sup>4</sup> Los problemas de la Iniciativa Yasuní-ITT y sus contradicciones con la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) fueron analizados, desde la perspectiva del Derecho Público Internacional, por Haddad (2012 p.15-18). El principal problema identificado era que la Iniciativa fue planteada como una compensación por moratoria petrolera, por la no extracción de crudo en el ITT. El cálculo de la compensación se realizó en términos del valor de mercado de las reservas de petróleo y no en términos de una valorización de los beneficios ambientales globales.

(la eliminación de subsidios a combustibles fósiles), fue vista por la población ecuatoriana, especialmente la más vulnerable (los indígenas), como un aumento en el precio de los productos de consumo básico (se preveía que el alza de los combustibles iba a impactar en los precios de los productos de la canasta básica). Esto muestra la importancia de la narrativa, la forma y la lógica con la cual deben ser pensados y presentados las medidas mitigatorias de cambio climático y otras políticas a la población, especialmente la más vulnerable.

Luego, a partir del 2020, el contexto del Ecuador y del mundo fue caracterizado por los impactos sanitarios, sociales y económicos de la pandemia del COVID-19, que agudizó los problemas de inequidad social y crisis fiscal, aceleró la digitalización y puso en evidencia las brechas digitales e insuficiencia de los sistemas de salud. En este contexto, Ecuador recurrió al financiamiento de organismos multilaterales para poder afrontar estos retos. Finalmente, en el 2021, hubo un nuevo proceso electoral<sup>5</sup> en Ecuador, para elegir presidente y vicepresidente, así como otras dignidades nacionales y locales.

## **Sección I.2: Las negociaciones globales sobre cambio climático**

### ***Subsección I.2.a: La decepción del Protocolo de Kioto (PK) y el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)***

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) fue adoptada en 1992 y entró en vigor a partir de 1994. A 11 años de la vigencia de la CMNUCC, entró en vigor el Protocolo de Kioto (PK) (el cual fue adoptado en 1997 pero cuyos requisitos de ratificación por parte de los Estados Parte recién se cumplieron 8 años después, en el 2005). Con el PK se acordó una reducción de al menos un 5% de las emisiones de gases de efecto invernadero en el periodo 2008-2012 en comparación con las emisiones de 1990.

La principal crítica al PK es que sólo los países industrializados incluidos en el anexo

---

<sup>5</sup> El presidente Lenin Moreno tenía la posibilidad constitucional de postularse para la reelección por un período de cuatro años más, pero no lo hizo por sus escasas posibilidades electorales. La primera vuelta de las elecciones presidenciales de Ecuador fue el domingo 7 de febrero del 2021, con 16 candidatos. Como ninguno de los candidatos logró la mayoría absoluta de los votos o el 40% con una diferencia de 10% o más con relación a los otros candidatos, se realizó una segunda vuelta, el 11 de abril. Los candidatos presidenciales que llegaron a la segunda vuelta fueron Andrés Arauz, apoyado por el expresidente Rafael Correa, y Guillermo Lasso, banquero con ideología de derecha, y el tercer candidato con mayor votación fue Yaku Pérez, con el apoyo de los movimientos indígenas (Borja 2021; Maneto y Galindo 2021). El candidato ganador en la segunda vuelta fue Guillermo Lasso, quien se juramentará como presidente el 24 de mayo del 2021 (Corrales 2021).

I de la CMNUCC (anexo B del PK) tienen compromisos cuantificados de limitación o reducción de emisiones (bajo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas). Ese anexo no incluye a los países emergentes como Brasil, China e India. Estados Unidos firmó el PK durante la presidencia de Bill Clinton (el Vicepresidente Al Gore fue uno de los principales impulsores del PK), pero el Congreso no lo ratificó, y en el 2001 la administración de George W. Bush “retiró la firma” del PK.

El PK incluyó tres mecanismos de flexibilidad para facilitar el logro de las metas de mitigación de manera costo-efectiva a los países del anexo I: el comercio de emisiones, la implementación conjunta y el mecanismo de desarrollo limpio (MDL). Este último mecanismo (artículo 12 del PK), adicionalmente tiene por propósito asistir a los países en desarrollo en el logro del desarrollo sostenible. Entre otros sectores, el MDL preveía la posibilidad de proyectos de forestación y reforestación en países en desarrollo, sin embargo, producto de problemas relacionados con la integridad ambiental y social (entre otros) este tipo de MDL no tuvo éxito. Por ejemplo, la Unión Europea, principal comprador de créditos de carbono del MDL (Certificados de reducción de emisiones o CER, por sus siglas en inglés) al poco tiempo dejó de aceptar este tipo de CER. Por lo que se puede considerar que este mecanismo fracasó para los proyectos forestales.

En el 2009, en la COP 15 en Copenhague, había una alta expectativa por lograr un acuerdo que reemplace al PK. Esta COP se suponía iba a ser la conclusión del proceso (“Hoja de ruta”) iniciado dos años antes, en la COP 13 en Bali en el 2007. En la noche del 18 de diciembre del 2009, último día de la COP 15, los cuatro grandes países emergentes China, Brasil, India y Sudáfrica y los Estados Unidos llegaron a un “acuerdo”<sup>6</sup>, que posteriormente fue comunicado y aceptado por la Unión Europea. Pero dicho texto no merecía el título o calificación de “acuerdo”, por cuanto las decisiones en las COP de la CMNUCC se toman por consenso (y esto no sucedió con ese texto), no tenía objetivos cuantitativos, ni plazos. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los gobiernos de la mayoría de los países del mundo criticaron ese mal llamado “acuerdo”. La COP en Copenhague pasó a la historia como un fracaso en las negociaciones climáticas globales.

El 8 de diciembre del 2012, en Doha (Qatar), en la COP 18 de la CMNUCC y 8va Reunión de las Partes (CMP 8) del PK, se aprobó la Enmienda de Doha al PK, para un segundo período de compromiso del PK, que comenzaría en 2013 y duraría hasta 2020. Sin

---

<sup>6</sup> Dicho texto no cumplía con los estándares de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organismos Internacionales o entre Organismos Internacionales (1986).

embargo, dicha enmienda no llegó a entrar en vigor; porque se necesitaban un total de 144 instrumentos de aceptación para su entrada en vigor (lo que no llegó a suceder). Finalmente, la comunidad internacional abandonó la idea de tener un nuevo periodo de compromiso del PK.

### **Subsección I.2.b: El Acuerdo de París y una renovada esperanza**

En la COP 21, el 12 de diciembre del 2015, se adoptó el Acuerdo de París, el cual quedó abierto a la firma de los países a partir del 22 de abril del 2016, y entró en vigor el 4 de noviembre del 2016 (30 días después de que se cumplió el llamado “doble criterio”: la ratificación por 55 países que representan al menos el 55 % de las emisiones mundiales). A diciembre del 2020, 189 países del total de las 197 Partes de la CMNUCC son Partes del Acuerdo de París.

El Acuerdo de París, tiene un enfoque nuevo<sup>7</sup> y distinto al PK:

*“El Acuerdo de París exige a todas las Partes que hagan todo lo que esté en su mano por medio de contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC por sus siglas en inglés) y que redoblen sus esfuerzos en los próximos años. Esto incluye la obligación de que todas las Partes informen periódicamente sobre sus emisiones y sobre sus esfuerzos de aplicación. También habrá un inventario mundial cada cinco años para evaluar el progreso colectivo hacia el logro del propósito del acuerdo, y para informar sobre nuevas medidas individuales de las Partes.”* (UNCC, web consultada en diciembre del 2020)

El compromiso de mitigación asumido es más ambicioso: El Acuerdo (artículo 2) trata de fortalecer la respuesta mundial al cambio climático, reafirma el objetivo de limitar el aumento de la temperatura mundial muy por debajo de los 2 grados centígrados, al tiempo que prosiguen los esfuerzos para limitarlo a 1,5 grados. También, el Acuerdo (artículo 5) alienta a las Partes a conservar y mejorar, según proceda, los sumideros y depósitos de Gases de Efecto Invernadero (GEI) a que se hace referencia en el apartado d) del párrafo 1 del artículo 4 de la CMNUCC, incluidos los bosques.

El Acuerdo de París generó entusiasmo más allá de las negociaciones climáticas. Fue un punto de encuentro en la política internacional de la potencia dominante, Estados Unidos,

---

<sup>7</sup> El Acuerdo de París ya no hace distinción entre los países del Anexo I y no Anexo I de la CMNUCC, en cuanto todos los países tienen el compromiso de presentar sus NDC, pero se mantiene el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

y la potencia emergente, China:

*“China y Estados Unidos ratificaron (03.09.2016) en Hangzhou el acuerdo climático de París, adhiriéndose formalmente a él. Poco antes, el Parlamento chino había ratificado el acuerdo, mientras que Obama lo logró sin el apoyo del Congreso. El acto tuvo lugar en presencia del secretario general de la ONU, Ban Ki-moon. Obama y Xi depositaron los instrumentos de aceptación del acuerdo ante Ban, lo que implica completar el proceso emprendido tanto por EE. UU. como por China para que ambos países se adhieran formalmente al pacto alcanzado en la cumbre climática de París de diciembre pasado. “Cuando hay voluntad y ambición, y cuando hay países como China y Estados Unidos listos para mostrar liderazgo y predicar con el ejemplo, es posible crear un mundo más próspero”, dijo Obama.” (DW 2016)*

Lastimosamente, de manera similar a lo ocurrido con el PK, el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, decidió retirar a su país del Acuerdo de París. El 4 de noviembre de 2019, el Gobierno de los Estados Unidos notificó al Secretario General de Naciones Unidas su decisión de retirarse del Acuerdo, lo cual se hizo efectivo el 4 de noviembre de 2020, de conformidad con el artículo 28 (1) y (2) del Acuerdo.

El nuevo presidente de Estados Unidos, Joe Biden, ofreció que una de sus primeras acciones, cuando se posesione el 20 de enero del 2021, sería la reincorporación de su país al Acuerdo de París (Sanger 2020). Esa promesa fue efectivamente cumplida el primer día del Gobierno de Biden (Sánchez-Vallejo 2021).

Se evidencia que la posición de Estados Unidos frente al cambio climático varía de acuerdo con la línea política del presidente. Así, cuando el presidente es demócrata (como los presidentes Clinton, Obama y Biden), Estados Unidos se alinea con otros países para impulsar la CMNUCC y promueve políticas, estrategias y planes para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Cuando el presidente es republicano (como los presidentes Bush y Trump), Estados Unidos se aleja, e incluso trata de obstaculizar, las negociaciones internacionales de cambio climático; asume una posición escéptica y contradictoria, lo cual ocasiona discontinuidad e incluso retrocesos en el abordaje de la compleja problemática del cambio climático global.

## CAPÍTULO II: ESTADO DEL ARTE

El mecanismo financiero para la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques (REDD+), además de la gestión sostenible de los mismos y de la conservación y mejora de las reservas de carbono, constituye una parte fundamental de los esfuerzos globales por mitigar el cambio climático. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura:

*“En el centro de esta labor se encuentran los bosques y el papel fundamental que desempeñan en la mitigación del cambio climático mediante la eliminación de CO<sub>2</sub> de la atmósfera y su almacenamiento en la biomasa y los suelos. Esto también implica que cuando los bosques son talados o degradados, pueden convertirse en fuente de emisiones de gases de efecto invernadero, liberando ese carbono almacenado... Detener la deforestación es una acción rentable que tiene un impacto en la reducción de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI).”* (FAO REDD+, web consultada en diciembre del 2020)

### **Sección II.1: Origen de REDD+ y las decisiones de las Conferencias de las Partes (COP) de la CMNUCC**

La primera mención a los bosques como sumidero de gases de efecto invernadero está en literal d) del párrafo 1 del artículo 4 de la CMNUCC, con el siguiente texto:

*“1. Todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, de sus objetivos y de sus circunstancias, deberán:*

*d) Promover la gestión sostenible y promover y apoyar con su cooperación la conservación y el reforzamiento, según proceda, de los sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, inclusive la biomasa, los bosques...”*

Posteriormente, en la COP 11, en Montreal en el 2005, un grupo de países liderado por Papúa Nueva Guinea y Costa Rica, presentaron por primera vez en la CMNUCC la idea

de incluir a la reducción de emisiones por deforestación (denominado “RED”). Como resultado de la propuesta de ambos países, hecha en nombre de la Coalición por las Naciones del Bosque (*Coalition for Rainforest Nations*), se inició un proceso de revisión de RED en el marco de las Naciones Unidas (Zambrano-Barragán y Cordero 2008 p.2).

De esta forma, el año 2005 marcó el inicio de un debate sobre la deforestación en las negociaciones de la CMNUCC. De este debate, surgió el concepto de reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de bosques (“REDD”, porque se agregó la D de degradación). El concepto de REDD fue ampliado, más adelante, para incluir la conservación de las reservas de carbono forestal, el manejo sostenible de los bosques y el aumento de las reservas de carbono forestal. La combinación de REDD y esas actividades adicionales es lo que se conoce actualmente como REDD+ (*European Forest Institute, Proforest 2014 p.1*).

En la COP 13, en Bali en el 2007, se adoptó la decisión 2/CP.13. Esta decisión invita a las partes para el fortalecimiento y apoyo a los esfuerzos existentes de reducción de emisiones por deforestación y degradación de manera voluntaria y promueve el desarrollo de actividades y proyectos piloto que atiendan a las causas de la deforestación en los diferentes contextos del mundo, con el fin de promover y facilitar la inclusión de un mecanismo REDD dentro del régimen post Kioto. Al mismo tiempo, la decisión fomenta el fortalecimiento de capacidades, asistencia técnica y transferencia de tecnología en las áreas de recolección de datos, estimación de emisiones de deforestación y degradación de los bosques, la definición de línea base, monitoreo y reportes. Se hace un llamado al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico (SBSTA, por sus siglas en inglés) para que trabaje en el análisis y desarrollo de potenciales enfoques metodológicos (Zambrano-Barragán y Cordero 2008 p.2).

En la COP 16, en Cancún en el 2010, se adoptó la decisión 1/CP.16, sobre enfoques de política e incentivos positivos para las cuestiones relativas a la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo; y función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo. Esta decisión incluye temas de tenencia de la tierra, gobernanza forestal, género, salvaguardas y participación efectiva de los pueblos indígenas y comunidades. Lo más relevante de esta decisión son las “Salvaguardas de Cancún”, que

constituyen una respuesta a las demandas de las ONG y representantes de los pueblos indígenas<sup>8</sup>.

En la COP 17, en Durban en el 2011, se adoptaron las decisiones 2/CP.17 y 12/CP.17, y en la COP 18, en Doha en el 2012, la decisión 1/CP.18, sobre temas técnicos. A partir de la COP 19, se considera que REDD+ ya era un mecanismo listo. Fueron más de 10 años de elaboración y negociaciones.

En la COP 19, en Varsovia en 2013, se adoptaron las decisiones referentes a mecanismos institucionales, orientación metodológica y financiación para REDD+, que se las conoce como el Marco de Varsovia para REDD+ (Tabla II.1).

**Tabla II.1**  
**MARCO DE VARSOVIA PARA REDD+**

Decisión 9/CP.19	Programa de trabajo sobre la financiación basada en los resultados para avanzar en la plena realización de las actividades a que se hace referencia en la Decisión 1/CP.16, párr. 70.
Decisión 10/CP.19	Coordinación del apoyo a la realización de actividades relacionadas con medidas de mitigación en el sector forestal por parte de los países en desarrollo, incluidos los arreglos institucionales.
Decisión 11/CP.19	Modalidades de los sistemas nacionales de vigilancia forestal.
Decisión 12/CP.19	Calendario y frecuencia de la presentación del resumen de la información sobre la forma en que se están abordando y respetando todas las salvaguardas expuestas en la decisión 1/CP.16, apéndice I.
Decisión 13/CP.19	Directrices y procedimientos para la evaluación técnica de las comunicaciones presentadas por las Partes sobre los niveles de referencia de las emisiones forestales y/o los niveles de referencia forestal propuestos.
Decisión 14/CP.19	Modalidades para la medición, notificación y verificación.
Decisión 15/CP.19	Lucha contra los factores impulsores de la deforestación y la degradación forestal.

**Fuente:** PNUMA s.f. p.9

<sup>8</sup> Una de las críticas era que "Permitir que la industria contaminante se apropie de las vastas superficies de bosques que necesita para compensar sus emisiones mediante REDD resultaría en un robo de tierras en una escala nunca vista en el mundo. Los impactos de esta apropiación de tierras sobre los Pueblos Indígenas, las comunidades locales y sus bosques ya se empiezan a notar." (Carrere 2010 p.16).

En la COP 21 en el 2015, en el marco del Acuerdo de París, se adoptaron las decisiones 16/CP.21, sobre enfoques de política alternativos, como los que combinan la mitigación y la adaptación para la gestión integral y sostenible de los bosques; 17/CP.21, sobre orientación adicional para asegurar la transparencia, la coherencia, la exhaustividad y la eficacia al informar sobre la forma en que se están abordando y respetando todas las salvaguardas; y 18/CP.21, sobre cuestiones metodológicas relativas a los beneficios no relacionados con el carbono.

Como se puede apreciar, el camino de las negociaciones de REDD+ no ha sido fácil. Nació con la idea de la deforestación evitada y se amplió con los conceptos de degradación, conservación y manejo sostenible de los bosques. Sin embargo, en la práctica, por ejemplo, en el caso de Ecuador solamente se ha logrado establecer la línea base y mediciones solo sobre deforestación y no sobre degradación y los otros conceptos. Esto muestra lo complejo que es pasar de los grandes acuerdos globales a las realidades locales. Otro tema largamente discutido ha sido el pago por resultados, que, siendo un incentivo muy importante para los países en desarrollo, todavía sigue siendo insuficientes los fondos disponibles, sumados a la dificultad técnica y burocrática para el acceso a los mismos. Finalmente, el tema de las salvaguardas ha sido un tema clave en las negociaciones y en su aplicación práctica, por la complejidad y diversidad de actores locales involucrados y afectados por la problemática de los bosques.

## **Sección II.2: Lecciones aprendidas de la preparación e implementación de iniciativas locales de REDD+**

El Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR, por sus iniciales en inglés), realizó una evaluación de iniciativas locales de REDD+ en varios países del mundo, incluido Ecuador. Como resultado de esa evaluación (Angelsen et al. 2019 p.233), destacan las siguientes lecciones:

- (i) Más de la mitad de las iniciativas evaluadas redujeron la deforestación a nivel de comunidad, pero los efectos fueron pequeños;
- (ii) No se observaron impactos negativos sistemáticos de REDD+ en el bienestar local y en algunos casos se evidenciaron beneficios significativos en los medios de vida;

- (iii) Los temas incorporados en la legislación nacional, como la tenencia de la tierra, no pueden resolverse por completo a escala de proyecto. Las intervenciones de REDD+ no empeoraron la inseguridad de la tenencia de los pequeños agricultores, pero existe poca evidencia de que los esfuerzos de los implementadores para abordar la seguridad de la tenencia produjeran resultados destacables;
- (iv) Algunos de los proyectos de REDD+ mejoran la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las comunidades, pero también existe evidencia de que los implementadores podrían hacer más para promover la equidad de género y salvaguardar los derechos de las mujeres. Muy poco de este conocimiento y experiencia ha sido aplicado a la toma de decisiones de REDD+ a nivel nacional. La mayoría de las estrategias de REDD+ no tienen en cuenta temas de género, y entre las organizaciones nacionales que trabajan en REDD+ en países en desarrollo predomina una falta de preocupación por las cuestiones de género;
- (v) La participación significativa en las iniciativas locales de REDD+ es limitada, entre ellas se destacan procedimientos de consentimiento libre, previo e informado que no son exhaustivos, y poca atención para integrar las necesidades locales; y,
- (vi) Los incentivos para los pequeños agricultores y las comunidades pueden aliviar considerablemente las cargas de las restricciones en el uso de la tierra, incluidas las que provienen de políticas nacionales (por ejemplo, mediante la aplicación de la ley o áreas protegidas) que están asociadas con algunas iniciativas de REDD+.

El estudio del CIFOR (Angelsen et al. 2019 p.234-237), también presenta críticas a REDD+. En las conclusiones del estudio, se cuestiona porque los avances logrados con REDD+ son menores a lo esperado, después de más de una década de negociaciones y proyectos piloto. Haciendo una “metáfora médica”, el estudio debate cuatro hipótesis.

Primera, REDD+ es el “medicamento equivocado”. Respecto a esta hipótesis, el estudio del CIFOR (Angelsen et al. 2019 p.234-235) plantea cuatro tipos de explicaciones de porque REDD+ es la solución incorrecta. La primera explicación es que “REDD+ depende demasiado del pago por resultados (PPR)”, debido a que es un instrumento de mercado cuyo diseño es intrínsecamente defectuoso; y que podría ser más exitoso si otros componentes, como los problemas de tenencia de la tierra y los factores causantes de la deforestación se

hubieran abordado en una fase temprana del diseño de REDD+. La segunda explicación es que, por el contrario, “REDD+ se basa muy poco en PPR” y señala que la mayoría de los proyectos REDD+ son intervenciones híbridas con una aplicación limitada de pagos condicionados; y que, en realidad, son versiones modificadas de proyectos integrados de conservación y desarrollo anteriores a REDD+. La tercera explicación es que “REDD+ se ha convertido en proyectos, no en reformas de políticas nacionales”, lo que implica que la continua implementación de REDD+ por medio de proyectos, sin pasar al enfoque de políticas nacionales, ha llevado al bajo rendimiento de REDD+. La cuarta explicación es que “REDD+ no ha asegurado los derechos de tenencia a los pueblos indígenas y las comunidades locales”; sin embargo, un metaanálisis (Busch y Ferretti-Gallon 2017, citado por Angelsen et al. 2019 p.235) no halló una relación consistente entre una tenencia más segura de la tierra (propiedad de la tierra, título legal o duración de la ocupación) y una mayor o menor deforestación.

Segunda, “la dosis es demasiado pequeña”. Respecto a esta hipótesis, el estudio del CIFOR (Angelsen et al. 2019 p.236) señala que el financiamiento (la “dosis”) de REDD+ ha sido demasiado pequeño para lograr un impacto. Agrega que los pagos internacionales por resultados nunca se implementaron a la escala inicialmente prevista. Incluso, la falta de financiamiento previsible llevó a muchas iniciativas locales de REDD+ a evitar realizar pagos condicionados, porque tenían temor de aumentar las expectativas a niveles que no podían satisfacer (Sunderlin et al. 2015, citado por Angelsen et al. 2019 p.236). Además, las limitadas perspectivas de financiamiento a gran escala basado en resultados pudieron haber desalentado la participación de algunos actores.

Tercera, “la enfermedad se ha extendido demasiado”. Respecto a esta hipótesis, el estudio del CIFOR (Angelsen et al. 2019 p.236-237), menciona el argumento de que las actividades de REDD+, centradas en los pequeños agricultores y los pueblos indígenas, no han logrado desafiar a los actores poderosos que están detrás de la deforestación y degradación de los bosques. El estudio agrega que, si se compensara totalmente la pérdida de ingresos a los países, quizá sería un incentivo suficiente para que los gobiernos nacionales cambiaran sus políticas clave, como por ejemplo concesiones de tierras, subsidios agrícolas e inversiones en infraestructura.

Cuarta, “la recuperación es posible, pero se requiere más tiempo”. Respecto a esta hipótesis, el estudio del CIFOR (Angelsen et al. 2019 p.237), plantea que se requiere tiempo para que las innovaciones se afiancen. Agrega que los avances logrados hasta ahora en

términos de la inclusión de REDD+ en las NDC y en documentos de estrategia de políticas no representan una gran diferencia en el terreno, a menos que las políticas se implementen efectivamente.

Finalmente, el estudio del CIFOR (Angelsen et al. 2019 p.238-241), partiendo del supuesto de que REDD+ es una “cura” adecuada para la deforestación y degradación de los bosques, hace algunos planteamientos para mejorar su implementación.

Primero, el “pago por resultados con diversificación”, lo que implica que, en vez de tener un enfoque único para todos, se requieren nuevos enfoques que aborden la variedad de factores causantes de la pérdida de los bosques.

Segundo, se destaca la necesidad de una mejor coordinación y apropiación nacional, para fomentar un cambio duradero, a través de un nuevo tipo de discurso sobre cómo los bosques pueden contribuir al desarrollo, logrando una coalición más amplia de actores para el cambio de paradigma.

Tercero, se requiere “sentarse en la mesa” de diálogo con los indígenas y, en general, con las comunidades tradicionales y rurales, para asegurarles el cumplimiento de sus derechos.

Cuarto, se necesita un nuevo impulso e innovación en los mecanismos de financiamiento internacional y nacional para aumentar el flujo de recursos a la conservación y restauración de los bosques.

Quinto, se requiere que los gobiernos impulsen reformas de políticas “audaces”, para integrar a los bosques en la planificación nacional y cambien los incentivos económicos fundamentales para las decisiones sobre el uso de la tierra.

Sexto, se necesitan nuevos discursos nacionales sobre el papel positivo que desempeñan los bosques para apoyar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En lugar de insistir en los escenarios apocalípticos, un discurso positivo sobre el desarrollo sostenible podría movilizar a los agricultores, a las empresas, a los votantes y a los políticos (Nepstad 2018, citado por Angelsen et al. 2019 p.240).

Séptimo, se requiere apoyo a la experimentación, para lograr que REDD+ pase del debate a la acción. Los países deberían desarrollar una tolerancia moderada al riesgo y experimentar con políticas públicas, para que los diversos actores aprendan, se adapten y

amplíen la escala. Para que la experimentación sea útil, es vital desarrollar metodologías de evaluaciones de impacto e implementarlas, para que sean instrumentos para aprender de la experiencia.

Finalmente, no está por demás mencionar que las lecciones aprendidas citadas no son el resultado exclusivo de REDD+ en Ecuador, sino que corresponden al estudio realizado en varios países.

### **Sección II.3: El financiamiento y cooperación internacional para REDD+**

El financiamiento y cooperación internacional para REDD+ son claves. Desde 2008, se han comprometido US\$5.200 millones a fondos climáticos multilaterales que apoyan los esfuerzos de REDD+. De esos fondos, efectivamente se han aprobado US\$2.800 millones para actividades dedicadas a REDD+, desde 2008<sup>9</sup>. En los últimos cinco años (desde el 2015), el monto de las aprobaciones ha sido relativamente estable para REDD+, con un promedio de US\$263 millones por año, y en 2020 esta cantidad se elevó a US\$309 millones. El aumento se debió al aumento de la financiación del Fondo Verde para el Clima (GCF). Hasta noviembre de 2020, se habían aprobado al menos 13 proyectos relacionados con los bosques, que están considerando tanto la adaptación como la mitigación, y ocho proyectos específicos de REDD+ con pagos basados en resultados, en el marco del programa piloto multianual de REDD+ del GCF. Estos proyectos reflejan los esfuerzos para apoyar el paso de los países en desarrollo más allá de la preparación y el desarrollo de capacidades hacia programas de demostración y reducciones de emisiones con pagos basados en resultados verificados (Watson y Schalatek 2021 p.1).

Los principales fondos climáticos que apoyan REDD+, con los montos comprometidos, depositados y aprobados, así como el número de proyectos aprobados, se muestran en la tabla II.2.

---

<sup>9</sup> El Fondo Amazonía, con US\$720 millones aprobados para 103 proyectos en Brasil y el bioma amazónico, sigue siendo el mayor fondo dedicado a REDD+.

**Tabla II.2**  
**FONDOS CLIMÁTICOS QUE APOYAN REDD+ (2008-2020, millones de US\$)**

<b>Nombre del Fondo</b>	<b>Montos prometidos</b>	<b>Montos depositados</b>	<b>Montos aprobados</b>	<b>Número de proyectos aprobados</b>
Fondo Amazonía	1.288,2	1.228,2	719,7	103
Programa de Inversión Forestal (FIP)	735,9	735,9	573,7	48
Fondo Verde para el Clima (GCF) <sup>10</sup>	500,0	500,0	496,7	8
Programa ONU-REDD	329,0	323,9	323,5	35
Fondo de Colaboración para el Carbono Forestal (FCPF)	1.341,0	1.341,0	311,2	46
Iniciativa Forestal de África Central (CAFI)	478,8	319,6	182,2	11
Fondo de Biocarbono	349,9	219,4	107,0	5
Fondo Forestal de la Cuenca del Congo (CBFF) <sup>11</sup>	186,0	164,7	83,1	37

**Fuente:** Watson y Schalatek 2021 p.3

De estos fondos climáticos, los más relevantes para el caso de Ecuador son ONU-REDD y GCF, además del Programa REDD *Early Movers* (REM<sup>12</sup>), de los cuales se presenta una breve reseña a continuación.

<sup>10</sup> El GCF es un fondo de multifocal, no un fondo dedicado exclusivamente a REDD+. Los montos en esta tabla no reflejan todas las promesas para el GCF, sino solo el monto específicamente reservado para los pagos por resultados de REDD+, en el marco del programa piloto de US\$500 millones del GCF.

<sup>11</sup> El Fondo Forestal de la Cuenca del Congo (CBFF) operó durante un período de diez años de 2008 a 2018 y se cerró formalmente en 2018; ha sido sucedido en la región por la Iniciativa Forestal de África Central (CAFI).

<sup>12</sup> REM se clasifica como cooperación bilateral, a pesar de contar con varios donantes.

### **Subsección II.3.a: ONU-REDD**

El Programa ONU-REDD es el resultado de la colaboración de tres agencias de las Naciones Unidas: el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

De acuerdo con la web del *Climate Funds Update* (<https://climatefundsupdate.org/the-funds/un-redd-programme/>) (Consultado abril del 2021) de la Fundación Heinrich Boll (HBS, por sus siglas en alemán), ONU-REDD es un fondo fiduciario de donantes múltiples, que permite a los donantes aunar recursos y proporcionar financiamiento con el objetivo de reducir significativamente las emisiones globales de la deforestación y degradación de los bosques en los países en desarrollo.

El Programa ONU-REDD, desde que se lanzó el programa en 2008, ha estado apoyando a 65 países socios en África, Asia-Pacífico, América Latina y el Caribe y ha sido el mayor proveedor internacional de asistencia para la preparación de REDD+, en términos de financiamiento, experiencia y ámbito geográfico.

Si bien los programas del Programa ONU-REDD son implementados por la FAO, el PNUD y el PNUMA, el Programa ONU-REDD no es un mecanismo exclusivo de las Naciones Unidas. Los gobiernos nacionales, los bancos regionales de desarrollo y las organizaciones no gubernamentales (ONG) pueden recibir financiación a través de una de las organizaciones de las Naciones Unidas participantes actuando como organismos de ejecución.

Para el Programa ONU-REDD no es necesario que se acrediten las entidades implementadoras participantes, sino el Programa Nacional ONU-REDD de un país. En la primera etapa de la acreditación del Programa Nacional, el gobierno, en asociación con los puntos focales de las tres organizaciones de las Naciones Unidas participantes y las oficinas de país, preparan el borrador de la Propuesta de Preparación de *Readiness* (R-PP) y el Documento del Programa Nacional (NPD, por sus siglas en inglés), describiendo el Contribución del Programa ONU-REDD a la implementación de la R-PP y al proceso nacional de preparación para REDD+. El NPD sirve como un acuerdo de subvención entre las tres organizaciones de la ONU participantes y el gobierno. Con base en estos documentos, la Junta Normativa decide si el país debe recibir fondos y aprueba la asignación de fondos. Durante la segunda etapa, la Secretaría del Programa ONU-REDD apoya a los actores de la primera etapa en la finalización del R-PP y el NPD.

Las acciones nacionales son identificadas y dirigidas por el gobierno anfitrión y apoyadas por el equipo de país de las Naciones Unidas. Los gobiernos tienen un papel destacado durante todo el ciclo del Programa Nacional: (i) gestionan la elaboración del Programa Nacional; (ii) firman el documento final del Programa Nacional antes de que se transmita a la Secretaría para su consideración; (iii) nombran un punto focal nacional para la coordinación y ejecución de las actividades del programa

### **Subsección II.3.b: Fondo Verde para el Clima**

El Fondo Verde para el Clima (GCF por sus siglas en inglés) es un fondo de multifocal, no un fondo dedicado exclusivamente a REDD+. De acuerdo con la web del *Climate Funds Update* (<https://climatefundsupdate.org/the-funds/green-climate-fund/>) (Consultado abril del 2021) de la Fundación Heinrich Boll (HBS, por sus siglas en alemán), el GCF fue establecido en 2010, y es parte del mecanismo financiero de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y del Acuerdo de París.

El GCF es actualmente el fondo climático multilateral más grande del mundo y el principal mecanismo de financiamiento multilateral para ayudar a los países en desarrollo a lograr una reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero y una mejora de su capacidad para responder al cambio climático.

El GCF entró en pleno funcionamiento en noviembre de 2015 con sus primeras decisiones de financiación de programas y proyectos, después de haber alcanzado la “eficacia” financiera en mayo de 2015, tras la conversión de más del 50% de las promesas de financiación recibidas durante sus esfuerzos de Movilización Inicial de Recursos (MRI) de 2014. Durante el período del MRI, el financiamiento acumulado prometido fue de aproximadamente US\$10.300 millones<sup>13</sup>. A octubre de 2020, las promesas acumuladas para el período de la Primera Reposición del GCF (GCF-1) ascienden a aproximadamente US\$10 mil millones<sup>14</sup>. Los aportes financieros al Fondo Fiduciario del GCF se reciben en forma de subvenciones, préstamos o contribuciones de capital y las contribuciones son elegibles para ser clasificadas como Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD).

El GCF financia actividades para permitir y apoyar la adaptación, la mitigación (incluido REDD +), el desarrollo y la transferencia de tecnología, la creación de capacidad y

---

<sup>13</sup> Un total de 45 países, 3 regiones y 1 ciudad han contribuido a este compromiso.

<sup>14</sup> Un total de 30 países y una región han contribuido a esta reposición.

la preparación de informes nacionales. También, el GCF apoya a los países en enfoques programáticos y basados en proyectos, de acuerdo con estrategias y planes (como estrategias de desarrollo con bajas emisiones, acciones de mitigación apropiadas para cada país, programas de acción nacionales de adaptación, planes nacionales de adaptación y otros).

Los países receptores pueden presentar propuestas de financiación al GCF, a través de sus Autoridades Nacionales Designadas (NDA). Algunos países receptores pueden recibir financiación del GCF a través del acceso directo a través de entidades de ejecución subnacionales, nacionales y regionales acreditadas. También se puede acceder a los fondos del GCF, a través de entidades de implementación multilaterales, como bancos multilaterales de desarrollo acreditados y agencias de la ONU. Una de las agencias implementadoras del GCF es el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

A partir de octubre de 2017, el GCF comenzó un programa piloto de pago por resultados de REDD+ (GCF 2017). Los países que han completado las dos primeras fases (preparación e implementación) de REDD+ para los resultados generados desde finales de 2013 hasta finales de 2018 son elegibles para solicitar el financiamiento para este programa piloto. Este programa piloto cuenta un financiamiento disponible de hasta US\$500 millones, con un pago estimado de US\$5 por cada tCO<sub>2</sub> eq. De acuerdo con la web del GCF (<https://www.greencclimate.fund/redd>) (Consultado mayo del 2021), los países que presentaron propuestas para este programa (en orden de presentación) son: Brasil, Ecuador, Chile, Paraguay, Indonesia, Colombia, Argentina y Costa Rica, cuyas propuestas cuales fueron aprobadas entre el 2019 y el 2020.

### ***Subsección II.3.c: REDD Early Movers***

REM es un programa global de cooperación para el desarrollo de Alemania que combina la financiación de carbono del *KfW Development Bank* con el apoyo operativo de Agencia de Cooperación Alemana (GIZ, por sus siglas en alemán).

De acuerdo con la web de GIZ (<https://www.giz.de/en/worldwide/33356.html>) (Consultado abril del 2021):

*“Reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques (REDD) es el concepto adoptado por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el*

*Cambio Climático (CMNUCC) para la mitigación del cambio climático a través de la conservación de los bosques. Proporciona pagos compensatorios por reducciones de emisiones de CO2 mensurables y verificables. El carbono almacenado en los bosques se designa, así como un valor económico y la conservación de los bosques se incluye en los procesos de toma de decisiones económicas. REDD Early Movers (REM) contribuye a la aplicación de este enfoque en países seleccionados.”*

REM apoya a los pioneros de REDD, también llamados *Early Movers*, que ya están tomando la iniciativa ellos mismos en la conservación de los bosques para la mitigación del cambio climático. El programa premia el desempeño de los *Early Movers* en la mitigación del cambio climático y promueve el desarrollo sostenible en beneficio de los pequeños agricultores, así como de las comunidades indígenas y que dependen de los bosques a través de una distribución justa de los beneficios.

REM es uno de los primeros mecanismos de financiamiento REDD basado en resultados. Proporciona financiamiento puente hasta que se acuerde un mecanismo de financiamiento REDD dentro del proceso de negociación de las Naciones Unidas.

El Banco de Desarrollo KfW realiza pagos por reducciones de emisiones REDD verificadas independientemente logradas por *Early Movers*. Los países socios de REM hacen su propia contribución para mantener baja la complejidad de la gestión de riesgos. Los cálculos del carbono almacenado en los ecosistemas forestales también se basan en estimaciones conservadoras del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático.

GIZ brinda asesoramiento técnico y de políticas a los pioneros en el desarrollo de sistemas funcionales para el financiamiento del carbono en el marco de REM. Para ello, se fortalecen las instituciones, se ponen a disposición instrumentos y se crean mecanismos de coordinación de procesos integrales con grupos de interés. Se brinda asesoría, por ejemplo, sobre programas de distribución de beneficios sensibles al género para tener en cuenta a las mujeres, sobre salvaguardas y su monitoreo, y sobre el establecimiento y expansión de registros REDD, niveles de referencia y sistemas MRV. Se apoya a los *Early Movers* en el desarrollo e implementación de estrategias REDD.

Desde que se lanzó el programa REM global en la Conferencia Río+ 20 en junio de 2012, ha recibido una serie de solicitudes de cooperación. Es pionera en la implementación de sistemas de remuneración por resultados. También es un instrumento central de la iniciativa conjunta de Alemania, Noruega y el Reino Unido (Iniciativa GNU) para implementar

la Declaración de Nueva York sobre Bosques de 2014, así como la Declaración conjunta de GNU en la COP 21 en París en 2015.

Hasta ahora, REM ha estado activo en tres países: en el estado de Acre en Brasil, en Ecuador y en la región amazónica de Colombia. La Iniciativa Internacional Noruega sobre Clima y Bosques (NICFI, por sus siglas en inglés) proporciona financiamiento de carbono para Ecuador y Colombia, mientras que el Reino Unido también brinda financiamiento para Colombia.

#### **Sección II.4: El reto del reparto de beneficios y otras críticas a REDD+**

Uno de los retos que enfrenta REDD+ es el reparto de beneficios, ¿a quién finalmente debe llegar el pago por resultados? Esa es una de las principales críticas que enfrenta REDD:

*“La cuestión del financiamiento se encuentra fuertemente ligada a la del reparto de beneficios provenientes de los pagos basados en resultados. El desarrollo de actividades forestales responsables y su consiguiente compensación económica plantea la dificultad de una correcta distribución. Es necesario encontrar un equilibrio entre eficacia, eficiencia y equidad. ¿Cómo identificar correctamente los actores que deben percibir los beneficios?, ¿Qué pasa con las comunidades nativas cuyo modo de vida se basa en los bosques?”* (González 2018 p.14)

Hasta ahora, en las Decisiones de las COP, las Partes no han impuesto a los países requisitos en cuanto al diseño y la implementación de un Sistema de Asignación de Incentivos (SAI). Por lo cual, no hay una obligación de las Partes de usar los fondos o los pagos basados en resultados para proporcionar incentivos a los actores directamente interesados (González 2018 p.14).

Además, Josep Garí (2013, citado por González 2018 p.15), observa que los proyectos piloto a nivel local o regional para REDD+ evidencian una mala conexión con procesos de políticas a nivel nacional. En numerosos casos estos proyectos son exitosos a pesar del descredito de los gobiernos nacionales por el programa. Esta desconexión entre los distintos niveles del Estado puede socavar la aspiración del mecanismo REDD+ entre otras cosas para mejorar la conservación de los bosques y mejorar los medios de vida locales.

En resumen, hasta ahora, las principales críticas a REDD+ son que: (i) REDD+ es un mecanismo de mercado; (ii) la falta de mecanismos explícitos para repartir o hacer llegar los

beneficios o pagos por resultados a las poblaciones locales; (iii) los problemas de gobernanza entre los diversos niveles territoriales (nacional, subnacional y local).

### CAPÍTULO III: MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA

La pregunta de investigación que se plantea en esta tesis es ¿qué factores institucionales y políticos impulsan REDD+ en Ecuador? Para responder a esta pregunta, se utiliza al marco analítico de Korhonen-Kurki et al. (2019 p.315-328), complementado por el enfoque crítico de Myers et al. (2018 p.314-324).

Korhonen-Kurki et al. (2019 p.315-328) realizaron un Análisis Cualitativo Comparativo (QCA, por sus siglas en inglés) en países de África, América Latina<sup>15</sup> y Asia, para explicar qué factores contribuyen al establecimiento y la puesta en práctica de las políticas y medidas de REDD+ en diferentes países, en un contexto de diversas condiciones domésticas. El análisis se basa en:

*“el supuesto teórico de que tanto las instituciones como la agencia afectan la dirección de las políticas y la implementación de REDD+... los posibles factores habilitadores se refieren a instituciones o 'las regulaciones, reglas y normas formales e informales que se establecen con el tiempo y que no se cambian o transforman fácilmente' (Baumgartner, Jones y Wilkerson, 2011; North, 316 K. Korhonen-Kurki et al.1990; Ostrom, 1990; Scharpf, 2000). Un segundo conjunto de factores se refiere al ámbito de las políticas de REDD+, que se caracteriza por procesos de políticas más o menos jerárquicos o inclusivos, e involucra a una serie de actores poderosos que pueden facilitar o prevenir la formulación e implementación de políticas específicas (Arts, 2012; Scharpf, 1997).”* (Korhonen-Kurki et al. 2019 p.316-317).

En los temas institucionales, analizaron los siguientes factores, con estos supuestos teóricos:

- Presión por la escasez de recursos forestales (“PRES”): se espera que, si los bosques de un país se encuentran en niveles altos de presión, enfrentarán una mayor necesidad de participar en la protección activa del bosque.
- Marco legal y políticas forestales sólidas y coherentes y algunas pruebas de los esfuerzos de implementación (“EFF”): se espera que el logro de los resultados de REDD+ requiera ciertos elementos clave de un marco forestal

---

<sup>15</sup> Ecuador no fue parte de los países analizados por Korhonen-Kurki et al. (2019), por eso la novedad de la investigación de esta tesis.

legal sólido, así como mecanismos de cumplimiento y evidencia registrada de los esfuerzos de implementación.

- Cambio de política ya iniciado (“CHA”): se espera que las estrategias efectivas de REDD+ puedan emerger más fácilmente si los gobiernos ya están implementando con éxito políticas dirigidas a apartarse de las prácticas habituales en la economía forestal y, por lo tanto, brindando un espacio para un cambio institucional.

Mientras que el entorno institucional proporciona las condiciones clave para un contexto propicio, las acciones de los actores políticos dan forma tanto a la arena política como a los procesos que conducen al cambio transformacional (Brockhaus et al. 2017, citado por Korhonen-Kurki et al. 2019 p.318).

En los aspectos relacionados con los actores políticos, Korhonen-Kurki et al. (2019 p.318) analizaron los siguientes factores, con estos supuestos teóricos:

- “Propiedad” nacional y liderazgo político (“OWN”): se espera que los documentos de políticas de REDD+ sean más viables y se traduzcan en actividades efectivas y sostenibles, si dichos procesos están liderados por poderosos actores nacionales.
- "Promesa de recompensa" basada en la disponibilidad de financiamiento por resultados para REDD+ (“PERFO”): Se espera que en los países donde se dispone de financiamiento de pagos por resultados y una carta de intención (o equivalente) firmada, las políticas y medidas y los resultados de REDD+ serán alcanzados más rápido que en aquellos países donde dichos pagos no están disponibles.
- "Potentes" coaliciones de transformación (“COAL”): se espera que, dado el predominio de los negocios forestales tradicionales, los actores políticos nacionales a favor de REDD+ deben ser capaces de formar coaliciones, influir en la dirección de formulación de políticas y dirigir el discurso político fuera de esos negocios tradicionales.

Los resultados del estudio (Korhonen-Kurki et al. 2019 p.326) confirmaron que tanto el entorno institucional como el ámbito político afectan la dirección de las políticas REDD+ y su implementación. También, reveló la importancia de dos configuraciones institucionales: el impulso positivo de un cambio de política ya existente, y el estrés negativo de la escasez de recursos y la falta de leyes y políticas forestales efectivas. Sin embargo, para que el progreso

de REDD+ ocurra, también se requieren factores centrados en la agencia encargada de las políticas. Cuando las coaliciones de transformación involucran genuinamente a quienes trabajan en los niveles más altos, es más probable que los procesos de transformación política ocurran. Pero, las coaliciones podrían no ser estables y podrían desmoronarse si no se institucionalizan, lo que podría suceder si se producen cambios internos, por ejemplo, si un líder político poderoso que había apoyado REDD+ deja el cargo. Por otro lado, en los países donde la promesa de financiamiento de pagos por resultados (por parte de un donante) ha acelerado el cambio transformacional, los procesos de cambio pueden continuar independientemente de los desarrollos en el ámbito de la política nacional. Por lo tanto, se podría argumentar que mientras el donante esté comprometido a largo plazo, el país podría avanzar en la implementación de REDD+.

Cada uno de los factores analizados Korhonen-Kurki et al. (2019 *Supplementary material*) tiene indicadores y criterios de evaluación. En el anexo único de esta tesis se presentan las definiciones de todos los factores y la operacionalización de los resultados en el caso de Ecuador.

Por otro lado, el enfoque de Myers et al. (2018 p.314) sostiene que los proponentes de REDD+ han tenido que adaptar cada vez más las ideas globales a las demandas locales, ya que en el proceso de implementación se encontraron con realidades en el terreno, incluidas sospechas y protestas. Este estudio cuestiona el enfoque tradicional de los proyectos de “desarrollo” (incluidos los de REDD+), porque no abordan las perspectivas más profundas de derechos y justicia social. Con datos de cinco países (con casos tanto de REDD+ como no REDD+), argumenta que el hecho de no incorporar las nociones políticas de justicia en proyectos de conservación, como REDD+, esto genera “desorden”<sup>16</sup> en los sistemas de gobierno, lo que es un síntoma de injusticia e ilegitimidad.

En de Myers et al. (2018 p.314) encontraron que, en primer lugar, los proponentes de proyectos de conservación, pago por servicios ecosistémicos y proyectos REDD+ vieron los problemas a través de una lente técnica en lugar de una política. Segundo, las intervenciones técnicas se produjeron a costa de soluciones políticas. Tercero, la falta de atención a los aspectos de representación de los derechos de la población local dio lugar a la ilegitimidad. Esto provocó “desorden” en los sistemas de gobierno, que a menudo se abordaba en términos técnicos, perpetuando así el problema. En otras palabras, de acuerdo Myers et al. (2018), el enfoque “tecnicista” de los proyectos REDD+ (como en otras iniciativas de desarrollo) produce

---

<sup>16</sup> La palabra en inglés que utilizan Myers (2018) es “messiness”.

un desequilibrio (o “desorden”) en la gobernabilidad local. Claramente, este es un enfoque crítico de este tipo de proyectos e iniciativas.

En esta tesis, se aplica el marco de la investigación de Korhonen-Kurki et al. (2019 p.315-328) a la realidad del Ecuador, complementando con los planteamientos críticos de Myers et al. (2018 p.314-322).

Para aplicar el marco analítico de Korhonen-Kurki et al. (2019 p.315-328) al caso de Ecuador, primero se recolectaron datos para los 5 indicadores del resultado de REDD+ (definido como que las “políticas y medidas” de REDD+ están establecidas y en funcionamiento). También, se recolectaron datos para todos los indicadores de los tres factores institucionales (2 indicadores de “PRES”, 4 de “EFF” y 1 de “CHA”) y, de igual forma, para los tres factores relacionados con actores políticos (4 indicadores de “OWN”, 2 de “PERFO” y 5 de “COAL”). En total, se recolectaron datos para 23 indicadores. Luego, con estos datos, se identificó la presencia o ausencia de cada uno los indicadores y factores en Ecuador, siguiendo el marco teórico propuesto. La definición de todos los factores y la operacionalización de los resultados en el caso de Ecuador constan en el anexo único. Los datos provienen de instrumentos legales, planes, documentos de proyectos y otras fuentes documentales públicas nacionales e internacionales, disponibles en la web, así como de entrevistas e información proporcionada por Jorge Armijos, Especialista en Nivel de Referencia de Emisiones Forestales de FAO, y Patricia Serrano, Gerente de PROAmazonía.

Finalmente, cabe resaltar que la elección de este marco teórico se debe a que es el que de mejor manera permite responder a la pregunta de investigación, además que el artículo científico de Korhonen-Kurki et al. (2019 p.315-328) contiene el suficiente detalle sobre metodología e indicadores, que hace factible su aplicación.

## CAPÍTULO IV: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: REDD+ EN ECUADOR

Primero, es necesario recordar que las decisiones adoptadas por las COP de la CMNUCC son el marco general para REDD+ y tienen por objeto dar orientación sobre asuntos científicos y técnicos, y no crear marcos jurídicos nacionales (PNUMA s.f. p.8). Siguiendo el párrafo 73 de la decisión 1/CP.16, el proceso de REDD+ incluye las siguientes fases:

- (i) Preparación (elaboración de estrategias o planes de acción, políticas y medidas nacionales y la realización de actividades de fomento de la capacidad);
- (ii) Implementación (aplicación de las políticas y medidas nacionales y las estrategias o planes de acción nacionales, que podrían entrañar nuevas actividades de fomento de la capacidad, desarrollo y transferencia de tecnología y demostración basada en los resultados); y
- (iii) Pago por Resultados (medidas basadas en los resultados que deberían ser objeto de la debida medición, notificación y verificación).

Segundo, de acuerdo con el párrafo 71 de la decisión 1/CP.16, se pide a los países en desarrollo que elaboren los siguientes instrumentos (los llamados “pilares de REDD+”):

- Estrategia Nacional o Plan de Acción (NS/AP, por sus iniciales en inglés), en la cual se establecen los objetivos, metas y acciones principales;
- Nivel de Referencia de Emisiones Forestales (FREL, por sus iniciales en inglés), determinada a partir de un año base;
- Sistema Nacional de Monitoreo Forestal (NFMS, por sus iniciales en inglés), para la medición de la cobertura forestal y las emisiones; y,
- Sistema de Información de Salvaguardas (SIS), para cumplir y poder reportar las salvaguardas ambientales y sociales.

Tercero, Ecuador ha avanzado en todas estas fases e instrumentos y ha accedido a la fase de Pago por Resultados (PPR). El 7 noviembre del 2016, mediante Acuerdo Ministerial No. 116, el ministro del Ambiente expidió el Plan de Acción REDD+ del Ecuador “Bosques para el Buen Vivir”: 2016-2025 (PA REDD+) y estableció los lineamientos para la implementación de REDD+ en Ecuador. En este Acuerdo, se incluye la creación del “Sistema

de Información de Salvaguardas (SIS)” (artículo 19), el “Nivel de Referencia Forestal Nacional” (artículo 20) y el “Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB)” (artículo 21).

El PA REDD+ Ecuador está integrado por cuatro componentes estratégicos y cuatro componentes operativos. Los componentes estratégicos son: (i) políticas y gestión institucional; (ii) transición a sistemas productivos sostenibles; (iii) manejo forestal sostenible; y (iv) conservación y restauración. Los componentes operativos son: (i) gestión de las medidas y acciones REDD+; (ii) monitoreo y nivel de referencia; (iii) salvaguardas ambientales y sociales para REDD+; (iv) desarrollo de capacidades y gestión del conocimiento.

Las metas del PA REDD+ solamente se refieren a la reducción de emisiones por deforestación, por la dificultad técnica para poder establecer metas para reducción de emisiones por degradación; conservación de bosques; manejo forestal sostenible (MFS); e incremento de reservorios de carbono forestal. Además, el PA REDD+ identificó cobeneficios que podrían resultar de la implementación de REDD+ en el Ecuador, considerando su potencial sinergia con las políticas nacionales. Los más relevantes son: (i) conservación de la biodiversidad; (ii) regulación hídrica y retención de suelos; (iii) mejoramiento de sistemas de gobernanza de los recursos naturales; y (iv) mantenimiento de la cultura ancestral/identidad.

#### **Sección IV.1: Institucionalidad y actores políticos**

Korhonen-Kurki et al. (2019 p.318) señalan a los temas institucionales y actores políticos, para poder identificar y explicar qué factores contribuyen al establecimiento y la puesta en práctica de las políticas y medidas de REDD+.

En los temas institucionales, los factores a ser analizados son: presión debido a la escasez de recursos forestales (“PRES”); marco legal y políticas forestales sólidas y coherentes y algunas pruebas de los esfuerzos de implementación (“EFF”); y cambio de política ya iniciado (“CHA”).

En lo que respecta a actores políticos, los factores a ser analizados son: “propiedad” nacional y liderazgo político (“OWN”); "promesa de recompensa" basada en la disponibilidad de financiamiento por resultados para REDD+ (“PERFO”); y "potentes" coaliciones de

transformación (“COAL”).

A continuación, se analiza cada uno de estos factores para el caso de Ecuador<sup>17</sup>.

#### **Subsección IV.1.a: Presión por la escasez de recursos forestales (“PRES”)**

En este factor, de acuerdo con el marco teórico, se espera que, si los bosques de un país se encuentran en niveles altos de presión, enfrentarán una mayor necesidad de participar en la protección activa del bosque. La validez de esta premisa es la que se busca demostrar con datos de Ecuador.

Primero, las organizaciones no gubernamentales (ONG) señalan que la deforestación es uno de los temas centrales en el debate ambiental en el 2020 (Paz Cardona 2020). Así, por ejemplo:

*“Carmen Josse, directora científica de la fundación EcoCiencia, considera que la deforestación es un tema preocupante para este 2020 porque, a pesar de que hay esfuerzos por disminuirla y se logró mantener una tasa baja —luego de una pérdida de bosque muy alta entre 2000 y 2008— la tendencia va al alza nuevamente...”* (Paz Cardona 2020, Mongabay).

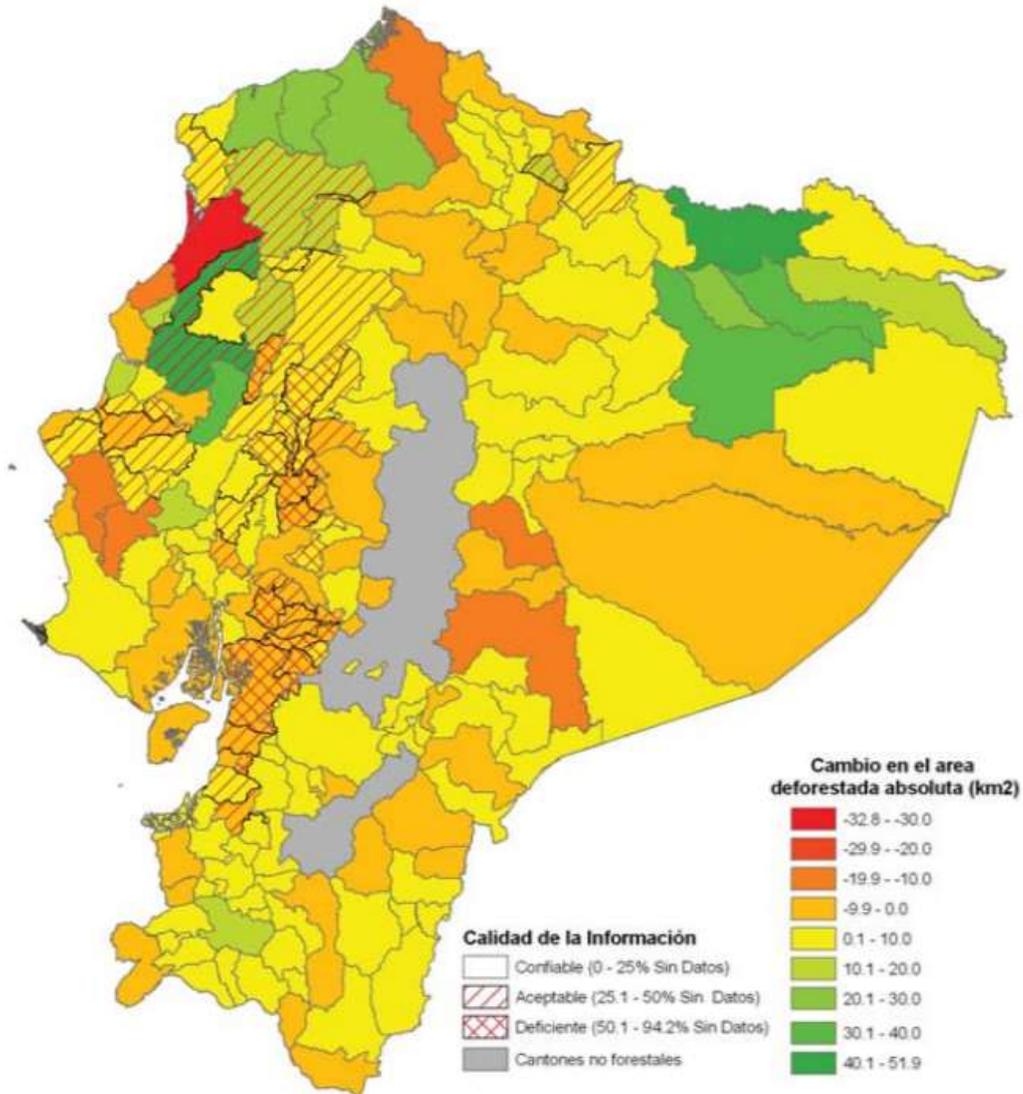
Segundo, la cobertura de bosque en Ecuador ha disminuido de 69.6% de la superficie forestal potencial del país en 1990 al 60.7% en el 2008 (Sierra 2013 p.i). Además, hay una correlación entre crecimiento económico y deforestación, así “cuando el crecimiento económico se acelera, la deforestación repunta, y cuando cae, caen también las tasas de deforestación” (Sierra 2013 p.ii).

A continuación, el mapa del Ecuador (gráfico IV.1) que muestra el cambio de área deforestada neta anual en los periodos 1990-2000 y 2000-2008 (Sierra 2013 p.9). Se destaca que, en la década de 1990, en la Costa (especialmente los cantones ubicados en los ejes viales principales), se experimentó deforestación proporcionalmente más alta que el resto del país; mientras que la otra área de alta intensidad de deforestación fue la Amazonía Norte, en el área petrolera. Entre el 2000 y el 2008, la intensidad de deforestación continuó siendo mayor en la Costa (Sierra 2013 p.11).

---

<sup>17</sup> En el anexo único, se presentan las definiciones de todos los factores y operacionalización de los resultados en el caso de Ecuador (usando el marco analítico de Korhonen-Kurki et al. 2019).

**Gráfico IV.1**  
**CAMBIO DEL ÁREA DEFORESTADA NETA ANUAL ENTRE 1990-2000 Y 2000-2008, EN**  
**KM2. VALORES POSITIVOS INDICAN MENOS DEFORESTACIÓN EN 2000-2008**  
**COMPARADO CON 1990-2000 EN ECUADOR**



**Fuente:** Sierra 2013 p.9

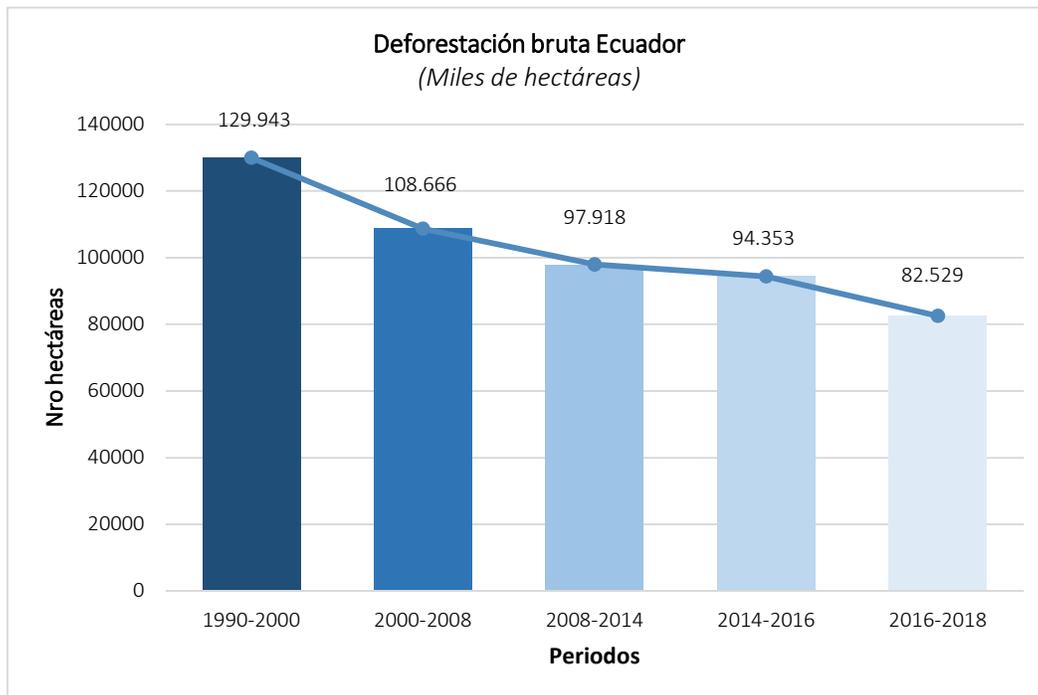
Tercero, los datos publicados por el Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) muestran que las tasas deforestación anuales han disminuido, sin perjuicio de lo cual la deforestación sigue siendo un desafío clave para el país. El nivel de referencia de emisiones forestales por deforestación del Ecuador (FREL-1, por sus siglas en inglés), indica que la tasa

de **deforestación bruta** anual en el periodo de 1990 al 2000 fue de casi 130 mil hectáreas y, del 2000 al 2008 un poco más de 108 mil hectáreas por año (MAE 2015 p.11).

En el primer reporte bianual de actualización del Ecuador a la CMNUCC (BUR1, por sus siglas inglés), se muestran los mismos datos de las tasas de **deforestación bruta** anual (idénticos a los citados en el FREL-1) para los periodos de 1990 al 2000 y del 2000 al 2008 (MAE 2016 p.182) y, además, se señala que la tasa de deforestación bruta para el periodo del 2009 al 2014 fue de aproximadamente 98 mil hectáreas por año (MAE 2016 p. 185). También, este reporte indica las tasas de **deforestación neta**<sup>18</sup>, que del 1990 al 2000 fue más de 92 mil hectáreas por año, del 2000 al 2008 fue más de 77 hectáreas por año, y del 2008 al 2014, más de 47 mil hectáreas por año (MAE 2016 p.39).

A continuación, en el gráfico IV.2, se presentan las tasas anuales de deforestación bruta en Ecuador.

**Gráfico IV.2**  
**DEFORESTACIÓN BRUTA ANUAL (HA) EN ECUADOR**



**Fuente:** MAE (2020). Datos proporcionados por el Ingeniero Jorge Armijos.

<sup>18</sup> La deforestación neta equivale a la deforestación bruta menos la regeneración natural de bosques.

La primera causa de deforestación en Ecuador es la ampliación de la frontera agrícola. Se estima que casi la totalidad del área deforestada entre 1990 y 2008 fue transformada en áreas agropecuarias, específicamente en cultivos y pastos (Castro et al. 2013, citado en el PA REDD+ Ecuador p.47). Según el primer reporte bianual de actualización del Ecuador a la CMNUCC (BUR1, MAE 2015 p.62), al 2010, el sector USCUS (compuesto por las emisiones y capturas de CO<sub>2</sub> provenientes de tierras forestales, pastizales, tierras agrícolas, humedales, asentamientos y otras tierras), representan el 30% de las emisiones, sólo superado por el sector de energía con el 44%. A continuación, la tabla que muestra el resumen del total de emisiones y absorciones por sectores (tabla IV.1), de acuerdo con el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (INGEI).

**Tabla IV.1**  
**RESUMEN DEL TOTAL DE EMISIONES Y ABSORCIONES DEL INGEI 2010 EN**  
**ECUADOR**

<b>Sectores</b>	<b>Gg de CO<sub>2</sub> eq</b>	<b>%</b>
(1) Energía	35.812,52	44,49
(2) Procesos industriales	2.659,25	3,30
(3) Utilización de disolventes y otros productos	NE	NE
(4) Agricultura	14.515,94	18,03
(5) USCUS <sup>19</sup>	24.171,11	30,02
(6) Residuos	3.345,41	4,16
<b>Total</b>	<b>80.504,23</b>	<b>100</b>

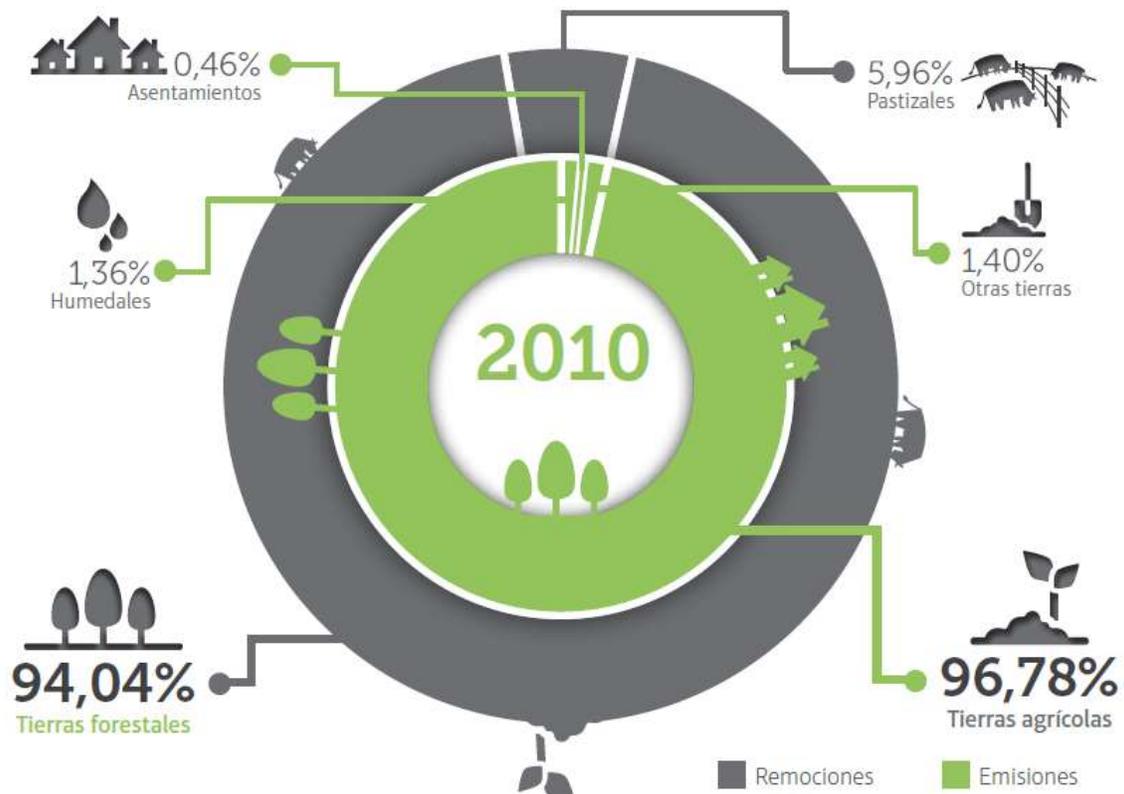
**Fuente:** BUR1(MAE 2015 p.62)

Un análisis detallado del sector USCUS (BUR1, MAE 2015 p.86), muestra que la subcategoría “Tierras agrícolas” es la que más aporta emisiones, con un 96,78%; seguida de la subcategoría “Otras tierras”, con el 1,40%; después, “Humedales”, con el 1,36%; y

<sup>19</sup> Valor correspondiente a la diferencia de las emisiones menos las remociones por los sumideros.

“Asentamientos”, con el 0,46%. En cambio, la subcategoría que más aporta en remociones de CO2 es “Tierras forestales”, con un 94,04%, seguida de “Pastizales”, con el 5,96%. A continuación, el gráfico IV.3 que muestra las emisiones y remociones del sector USCUS.

**Gráfico IV.3**  
**DISTRIBUCIÓN DE EMISIONES Y REMOCIONES DEL SECTOR USCUS (%) EN ECUADOR**



Fuente: BUR1 (MAE 2015 p.86)

**Subsección IV.1.b: Marco legal y políticas forestales sólidas y coherentes y algunas pruebas de los esfuerzos de implementación (“EFF”)**

En este factor, de acuerdo con el marco teórico, se espera que el logro de los resultados de REDD+ requiera ciertos elementos clave de un marco forestal legal sólido, así como mecanismos de cumplimiento y evidencia registrada de los esfuerzos de implementación. A continuación, la revisión y análisis del marco jurídico forestal y de cambio

climático en Ecuador.

#### *Apartado IV.1.b.1: La Constitución*

En octubre de 2008, entró en vigor la nueva Constitución de la República del Ecuador (RO 449 del 20 de octubre del 2008). Reconocida como vanguardista en materia de derechos y por incorporar el “Buen Vivir” entre sus lineamientos fundamentales, integra elementos relacionados con bosques, ecosistemas, servicios ambientales, derechos de la naturaleza, derechos de los pueblos indígenas, participación y transversalización del enfoque de género en la política pública.

Los Artículos 71, 74 y 414 de la Constitución son de gran importancia en términos de la situación legal de los bosques y el cambio climático. La conservación de los bosques y la regeneración de sus servicios ambientales garantizan derechos constitucionales; por un lado, están los derechos de la naturaleza, que apuntan a que se respeten integralmente su existencia, el mantenimiento y regulación de sus ciclos vitales, estructuras, funciones y procesos evolutivos; por otro lado, los derechos colectivos buscan que la población se beneficie del ambiente y de las riquezas naturales para lograr un Buen Vivir. Por esto, el Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas a que protejan la naturaleza, y adoptará las medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático y, más específicamente, para hacer frente a la deforestación.

#### *Apartado IV.1.b.2: Marco legal vigente hasta el 2018*

Previo a la vigencia del Código Orgánico del Ambiente en el 2018, el marco legal sobre bosques en el Ecuador fue la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, el Libro III del Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria y diversos acuerdos ministeriales que regulan aspectos técnicos y administrativos. La Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre abordaba aspectos forestales y de biodiversidad (flora y fauna) y establecía la prohibición de cambio de uso de suelo en parques nacionales y reservas ecológicas distinto al uso de conservación; lo hacía también en tierras con aptitud forestal en las que se establecía la forestación y reforestación a través de un plan elaborado por el Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE), y promovía el Manejo Forestal Sostenible (MFS). Así mismo, regulaba los aspectos relativos a la conformación del Patrimonio Forestal del Estado, otorgaba atribuciones y funciones al MAE en el tema de bosques, y, entre otros, abordaba aspectos sobre bosques y vegetación protectores, tierras forestales, bosques de propiedad privada, plantaciones forestales, control y movilización

forestal, e incentivos. Por su parte, el Libro III del Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria (TULAS) constituía el Reglamento de la ley forestal (PA REDD+, MAE 2016 p.68).

#### *Apartado IV.1.b.3: El Código Orgánico del Ambiente*

El Código Orgánico del Ambiente (publicado en el Suplemento del RO 938 del 12 de abril del 2017 y en vigencia desde el 13 de abril de 2018), establece en su artículo 24, numeral 11, como una de las atribuciones de la Autoridad Ambiental Nacional (el Ministerio del Ambiente, MAE), “Realizar y mantener actualizado el inventario forestal nacional, la tasa de deforestación y el mapa de ecosistemas.” Además, el artículo 95 le otorga al MAE la potestad precautelar, es decir:

*“la potestad de disponer, en el sitio y de manera precautelar, la inmediata suspensión de acciones que puedan causar la degradación y deforestación del Patrimonio Forestal Nacional en coordinación con la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.”*

También, en el artículo 106, señala a los planes de conservación forestal, como:

*“instrumentos de zonificación, formulados por el Estado o propuestos por los propietarios de las tierras, según sea el caso, para realizar de forma individual, colectiva o asociativa, actividades productivas sostenibles y con ello evitar el cambio de uso de suelo y la deforestación de los bosques naturales existentes en dichas tierras.”*

En el artículo 125, establece la potestad de monitoreo, control y seguimiento en el ámbito forestal, que “incluirán el seguimiento de la degradación y deforestación, así como el monitoreo del inventario nacional forestal.” En el artículo 129, establece el rol de la fuerza pública y explícitamente menciona que la:

*“Policía Nacional y las Fuerzas Armadas colaborarán con los organismos públicos integrantes del marco institucional del Régimen Forestal Nacional en el control de la degradación, deforestación, la extracción ilegal, la tenencia, la movilización y comercialización de productos forestales.”*

En el artículo 259, numeral 4, se señala como uno de los criterios de las medidas de mitigación el “incentivar la implementación de medidas y acciones que permitan evitar la deforestación y degradación de los bosques naturales y degradación de ecosistemas...”

En resumen, este código es el principal instrumento del marco legal ambiental y forestal del país y con su artículo 257, numeral 4, menciona a REDD+ (sin llegar a indicar sus

siglas de manera explícita). Este constituye un hito fundamental en la institucionalidad jurídica de REDD+.

*Apartado IV.1.b.4: La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*

La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (Suplemento del RO 771 del 14 de marzo del 2016), establece en su artículo 7, en el literal k, como uno de sus principios fundamentales:

***“Regulación de la frontera agrícola. El Estado regula y controla el avance de la frontera agrícola que puede afectar a los ecosistemas frágiles, tales como páramos, manglares, humedales, bosques nublados, bosques tropicales, secos y húmedos, zonas de patrimonio natural, cultural y arqueológico; y en general, en áreas naturales protegidas y particularmente en los territorios con alta biodiversidad o que genere servicios ambientales. Y protege la tierra rural del crecimiento urbano no planificado. Se reconocen y respetan los actuales asentamientos humanos y las actividades productivas que tendrán el respectivo plan de manejo.”***

Esta ley, en el tercer párrafo de su artículo 50, indica que:

***“No se permitirá el avance de la frontera agrícola en los páramos no intervenidos...; y en general, en áreas naturales protegidas y particularmente en los territorios con alta biodiversidad o que generen servicios ambientales.”***

Esta ley, también menciona en su artículo 103 que:

***“No se considerarán tierras no explotadas a los predios destinados a conservación, protección y generación de bienes y servicios ambientales, así declarados o registrados por la Autoridad Nacional Ambiental.”***

Este cuerpo legal es fundamental porque tiene por objeto detener el avance de la frontera agrícola, que es la causa principal de la deforestación en Ecuador.

*Apartado IV.1.a.4: Alineamiento con el marco constitucional y legal, el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional de Cambio Climático*

Históricamente en el Ecuador, según Falconí y Burneo (2004, p.247-248):

***“la política forestal del Estado se identifica con dos problemas básicos de carácter***

*estructural: (a) Una brecha muy notable entre el marco normativo y la capacidad institucional (asociada a la voluntad política) para su cumplimiento. (b) La falta de continuidad y perseverancia en el seguimiento de los objetivos fundamentales de la política forestal.”*

En cambio, de acuerdo con el PA REDD+ (MAE 2016 p.20):

*“Los esfuerzos nacionales, derivados de la Constitución y de los Planes Nacionales de Desarrollo, han contribuido a reducir la tasa de deforestación y las emisiones de GEI relacionadas con los bosques a nivel nacional. El PA REDD+ presenta datos históricos acerca de la deforestación y su relación con las emisiones de GEI para los períodos 1990-2000 y 2000-2008. Con esta base, las metas establecidas trazan una línea de trabajo coherente con la Estrategia Nacional de Cambio Climático y con las Decisiones de la CMNUCC.”*

Además, la Política Nacional Ambiental, el Decreto Ejecutivo que declara política de Estado a la adaptación y mitigación al cambio climático (2009), la Estrategia Nacional de Cambio Climático (2012), y los Decretos Ejecutivos relativos a la creación, conformación y funcionamiento del Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC) (2009, 2010, 2017) son parte sustancial de las políticas públicas para la gestión del cambio climático (NDC, MAE 2019 p.8).

Esto muestra que los desafíos, que caracterizaron a la política forestal a comienzos del siglo XXI en Ecuador, pueden ser superados (con esfuerzos sostenidos en el tiempo, que trascienden al período de un gobierno), para seguir adelante con el propósito de reducir la deforestación.

En resumen, en lo que se refiere al marco legal y políticas ambientales y forestales, lo que se observa es una continuidad del proceso iniciado en el Gobierno de Rafael Correa, y luego en el Gobierno de Lenin Moreno, con la Constitución del 2008, la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios (2016) y el Código Orgánico del Ambiente (aprobado en el 2017 y en vigencia desde el 2018) (tabla IV.2).

**Tabla IV.2**

**PRINCIPALES INSTRUMENTOS DEL MARCO LEGAL Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES, FORESTALES Y DE CAMBIO CLIMÁTICO DE ECUADOR 2007-2021**

<b>Principales instrumentos</b>	<b>Fecha</b>
<b>Gobierno de Rafael Correa (2007-2017)</b>	
Constitución de la República del Ecuador	RO 449 del 20 de octubre del 2008
Declaración como Política de Estado a la adaptación y mitigación al cambio climático	Decreto Ejecutivo 1815 del 1 de julio del 2009
Creación, conformación y funcionamiento del Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC)	Decreto Ejecutivo 495 del 8 de octubre del 2010
Estrategia Nacional de Cambio Climático 2012-2025	RO 9 Suplemento del 17 de junio del 2012
Política de Gobernanza de Patrimonio Natural para la Sociedad del Buen Vivir (2013-2017)	RO 138 del 5 de diciembre del 2013
Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales	RO 771 Suplemento del 14 de marzo del 2016
Plan de Acción REDD+ del Ecuador “Bosques para el Buen Vivir”: 2016-2025 (PA REDD+)	Acuerdo Ministerial No. 116 del 7 noviembre del 2016
Código Orgánico del Ambiente	RO 938 Suplemento del del 12 de abril del 2017 (en vigencia desde el 13 de abril de 2018)
<b>Gobierno de Lenin Moreno (2017-2021)</b>	
Reglamento al Código Orgánico del Ambiente	Decreto Ejecutivo 752, RO 507 Suplemento del 12 de junio del 2019
Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) para el Acuerdo de París bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático	Marzo del 2019

**Fuente:** Elaboración propia, actualizado sobre la base del “Análisis de las políticas públicas sobre cambio climático en el Ecuador” (Lechón, 2015)

### **Subsección IV.1.c: Cambio de política ya iniciado (“CHA”)**

En este factor, de acuerdo con el marco teórico, se espera que las estrategias efectivas de REDD+ puedan emerger más fácilmente si los gobiernos ya están implementando con éxito políticas dirigidas a apartarse de las prácticas habituales en la economía forestal y, por lo tanto, brindando un espacio para un cambio institucional.

A continuación, se analiza las principales políticas y programas forestales vigentes previo a la aprobación del PA REDD+ en el 2016.

El Ministerio del Ambiente de Ecuador (MAE), contaba ya con un marco político en materia de conservación y manejo forestal, de la cual una parte fundamental era la Política de Gobernanza de Patrimonio Natural para la Sociedad del Buen Vivir (2013-2017). Esta Política se alineaba con las Políticas Ambientales Nacionales, los instrumentos de gestión ambiental y con el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional de Erradicación de la Pobreza y la Estrategia Nacional de Cambio de la Matriz Productiva. Un componente clave de esta Política fue el Programa Socio Bosque (PSB) (PA REDD+, MAE 2016 p.68-69).

El PSB fue creado en el año 2008 y su objetivo principal es conservar los bosques y páramos nativos en el Ecuador, a través de la entrega de incentivos dirigidos a la protección y conservación de bosques de propiedad privada o comunitaria (BUR1, MAE 2016 p.38). El uso de los incentivos económicos por parte de los actores beneficiarios se realiza en el marco del contrato con el PSB y su respectivo plan de inversión. Los fondos percibidos por cada beneficiario son destinados principalmente a la implementación de proyectos productivos y con el compromiso de asegurar la conservación del bosque como parte de los requisitos para recibir fondos (Arguedas et al. 2015 p.108). El PA REDD+ destaca los logros alcanzados por el PSB (MAE 2016 p.12):

*“La implementación de políticas públicas ambientales, con normativas, programas e iniciativas nacionales y locales ha derivado en logros históricos de conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Muestra de ello constituye el Programa Socio Bosque (PSB), que ha logrado la preservación de 1.489.541,66 hectáreas de bosque nativo, lo que ha contribuido a reducir las emisiones de GEI resultantes de la deforestación y a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de poblaciones rurales asentadas en dichas áreas.”*

Esto muestra que el cambio e impulso de las políticas forestales, específicamente con el emblemático Programa Socio Bosque (PSB), es anterior a la formulación del PA REDD+,

lo cual se constituye en un factor facilitador para la preparación de REDD+ en el país (Recuadro 1).

#### **Recuadro IV.1 Programa Socio Bosque (PSB)**

En el 2008, el Gobierno Nacional de Ecuador creó el Programa Socio Bosque (PSB), cuyo objetivo principal es la conservación de bosques y páramos nativos.

Socio Bosque consiste en la entrega de incentivos económicos a campesinos y comunidades indígenas que se comprometen voluntariamente a la conservación y protección de sus bosques nativos, páramos u otra vegetación nativa.

La entrega de este incentivo está condicionada a la protección y conservación de sus bosques, lo que significa que las personas reciben el incentivo una vez cumplen con las condiciones de seguimiento que se determinan en convenio que se firma con el Ministerio del Ambiente (actualmente Ministerio del Ambiente y Agua).

El Programa Socio Bosque conserva alrededor de un millón 58 mil hectáreas de bosques y páramos nativos, que beneficia a más de 120 mil ciudadanos en todo el país. El Gobierno Nacional ha invertido en este Programa de Estado casi US\$18 millones.

**Fuente:** Web del MAAE (<https://www.ambiente.gob.ec/programa-socio-bosque/>) (Consultado abril 2021)

#### ***Subsección IV.1.d: “Propiedad” nacional y liderazgo político (“OWN”)***

En este factor, de acuerdo con el marco teórico, se espera que los documentos de políticas de REDD+ sean más viables y se traduzcan en actividades efectivas y sostenibles, si dichos procesos están liderados por poderosos actores nacionales.

A continuación, se detalla los actores que participaron en la preparación y construcción del PA REDD+ Ecuador, que tuvo una estrategia de participación con tres espacios de diálogo en la fase de preparación (PA REDD+, MAE 2016 p.86-87):

- (i) **Mesa de Trabajo REDD+** (MdT REDD+), conformada por representantes de la sociedad civil: sector académico, sector privado, ONG nacionales y organizaciones de mujeres y jóvenes, y representantes nacionales de las comunidades, pueblos y nacionalidades;
- (ii) **Grupos de Trabajo**, espacios técnicos conformados por miembros de la MdT REDD+ y otros actores especializados o personas expertas en temas afines a REDD+ (se conformaron cinco grupos que generaron insumos técnicos para:

- monitoreo, medición, reporte y verificación (M-MRV), sistemas de Información (SIS), consulta, resolución de controversias y distribución de beneficios); y
- (iii) **Talleres de capacitación en territorio** para lograr la participación local de la sociedad civil y las comunidades que acompañaron el diseño de REDD+.

La construcción del PA REDD+ fue el resultado de un proceso colectivo de participación multiniveles (a nivel local, regional y nacional). Las principales instituciones públicas del Gobierno Nacional fueron el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), la Secretaría del Agua, la Secretaría de Planificación para el Desarrollo (SENPLADES), las Subsecretarías de Cambio Climático y Adaptación del MAE, y proyectos del MAE con apoyo de la cooperación internacional. El MAGAP fue un actor clave para contar con información oficial para un enfoque intersectorial de REDD+ en respuesta a las causas de la deforestación, dentro y fuera de bosque. Además, representantes de la sociedad civil, incluidas ONG nacionales y locales, comunidades, pueblos y nacionalidades, así como asociaciones de productores, participaron activamente (PA REDD+, MAE 2016 p.85).

El liderazgo de este proceso es compartido entre el MAE (actualmente MAAE) y el MAGAP, y para la ejecución operativa del PA REDD+ cuentan con el Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción Sostenible (PROAmazonía), que es una iniciativa de ambos ministerios, y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que es la agencia implementadora de los recursos del Fondo Verde para el Clima (GCF) y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF)<sup>20</sup>.

En resumen, la preparación y construcción del PA REDD+ de Ecuador es un proceso participativo, con el liderazgo del MAE y MAGAP. Este proceso ha continuado, a pesar de los cambios de presidente y ministros, con el apoyo de actores claves, con los funcionarios y técnicos de los ministerios, PROAmazonía y PNUD.

#### ***Subsección IV.1.e: "Promesa de recompensa" basada en la disponibilidad de financiamiento por resultados para REDD+ ("PERFO")***

En este factor, de acuerdo con el marco teórico, se espera que en esos países donde se dispone de financiamiento de pagos por resultados y una carta de intención (o equivalente)

---

<sup>20</sup> El flujo de recursos, en términos generales, es el siguiente: los fondos internacionales del GCF y el GEF llegan a Ecuador a través PNUD, quien los transfiere a PROAmazonía, que de acuerdo los planes operativos anuales previamente aprobados por el MAE y el MAGAP, los ejecuta.

firmada, las políticas y medidas y los resultados de REDD+ serán alcanzados más rápido que en aquellos otros países donde dichos pagos no están disponibles. A continuación, se presentan los fondos aprobados y comprometidos para Ecuador.

Primero, para la fase de implementación, Ecuador está recibiendo financiamiento del Fondo Verde para el Clima (GCF por sus siglas en inglés), a través del proyecto FP019 (aprobado el 14 de octubre del 2016), con una donación de US\$41.2 millones, más US\$42.8 millones comprometidos como cofinanciamientos, para un total de US\$84 millones.

Segundo, Ecuador ya recibió el primer pago por resultados por las reducciones de emisiones del 2014, por el GCF, con proyecto FP110 (aprobado el 8 de julio del 2019), con un monto de US\$18.6 millones. Este pago corresponde a emisiones evitadas de 3.6 millones de tCO2 eq, con un precio de US\$5 por tCO2 eq.

Para el pago por resultados por las reducciones de emisiones del periodo 2015-2018, a través del Programa REDD *Early Movers* (REM), el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) dio un financiamiento de 11 millones de Euros, y el Ministerio del Clima y Ambiente de Noruega (KLD), 300 millones de coronas noruegas. La sumatoria de los fondos proporcionados por Alemania y Noruega son aproximadamente entre US\$45 a US\$50 millones (KfW 2019). Los pagos por resultados con REM y negociados con Ecuador, para el periodo 2015-2018, son 9 millones de tCO2 eq.

A continuación, los datos (tabla IV.3) con la contabilidad de reducción de emisiones para pagos por resultados para Ecuador.

**Tabla IV.3**  
**CONTABILIDAD DE REDUCCIÓN DE EMISIONES PARA PAGOS POR RESULTADOS**  
**PARA ECUADOR**

Año	Estado (Disponible o Remunerado)	Fecha de registro del pago por resultado REDD+	Escala	Entidad que paga por los resultados	Cantidad de Reducción de Emisiones (RE) generadas al año (tCO2 eq)	Cantidad de Reducción de Emisiones (RE) remuneradas y desactivadas (tCO2 eq)	Cantidad de Reducción de Emisiones (RE) disponibles (tCO2 eq)
2009	Disponible		Nacional		4.831.519		4.831.519
2010	Disponible		Nacional		4.831.519		4.831.519
2011	Disponible		Nacional		4.831.519		4.831.519
2012	Disponible		Nacional		4.831.519		4.831.519
2013	Disponible		Nacional		4.831.519		4.831.519

2014	Parcialmente remunerada	Jul-20	Nacional	Fondo Verde para el Clima (GCF)	4.831.519	3.623.759	1.207.760
2015	Parcialmente remunerada	Nov-18	Nacional	REM (Noruega y Alemania) Primer desembolso	9.222.281	1.864.573	5.704.554
		Dic-19	Nacional	REM (Noruega y Alemania) Segundo desembolso		3.517.728	
2016	Parcialmente remunerada	Nov-18	Nacional	REM (Noruega y Alemania) Primer desembolso	9.222,281	1.864.573	5.704.554
		Dic-19	Nacional	REM (Noruega y Alemania) Segundo desembolso		3.517.728	
2017	Parcialmente remunerada	Dic-19	Nacional	REM (Noruega y Alemania) Segundo desembolso	11.705.409	890.160	10.815.250
2018	Parcialmente remunerada	Dic-19	Nacional	REM (Noruega y Alemania) Segundo desembolso	11.705.409	890.160	10.815.250

Fuente: <http://reddecuador.ambiente.gob.ec/redd/wp-content/uploads/2017/08/Tabla-Contabilidad-Reducci%C3%B3n-Emisiones.jpg> (Consultado abril del 2021)

Esto evidencia que la promesa de pago por resultados<sup>21</sup>, además de los fondos ya aprobados para apoyar la implementación de REDD+, es un incentivo para Ecuador. Sin embargo, cabe recordar que estos recursos son relativamente pequeños comparados con la expectativa que el país tenía con la fallida Iniciativa Yasuní-ITT (Llaguno 2014 p.7).

#### **Subsección IV.1.f: "Potentes" coaliciones de transformación ("COAL")**

En este factor, de acuerdo con el marco teórico se espera que, dado el predominio de los negocios forestales tradicionales, los actores políticos nacionales a favor de REDD+ deben ser capaces de formar coaliciones, influir en la dirección de formulación de políticas y

<sup>21</sup> Cabe resaltar que, en el caso de Ecuador, los pagos por resultados se concretaron varios años después del año que se contabilizaron las reducciones. El pago del GCF se aprobó en el 2019, se desembolsó en el 2020 y el año por el cual se realizó el pago corresponde al 2014. En el caso de REM, los pagos fueron en el 2018 y 2019, correspondientes a los años 2015 al 2018.

dirigir el discurso político fuera de esos negocios tradicionales.

A continuación, se presenta a los actores claves de REDD+ en Ecuador, clasificados en una matriz (tabla IV.4), utilizando dos variables: interés y alineamiento, con dos niveles: alto y bajo. Para evidenciar estas variables, se consideran el discurso y contenido de las expresiones de los actores claves (Mendizabal 2007 p.2). Para la variable de interés, se analiza si los actores están comprometidos con tiempo y recursos, participan y expresan públicamente su posición. En cambio, para la variable de alineamiento, se analiza si los actores están de acuerdo con el enfoque de REDD+, sus fundamentos y su efectividad.

**Tabla IV.4**  
**MATRIZ DE ACTORES CLAVES EN ECUADOR**

<p><b>1. Interés alto y alineamiento bajo (I+ A-):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Algunas organizaciones no gubernamentales (ONG), por ejemplo, las agrupadas en el autodenominado “Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales”.</li> <li>• Algunos pueblos indígenas.</li> </ul>	<p><b>2. Interés y alineamiento altos (I+ A+):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organismos de la cooperación internacional, como: la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), el Programa Nacional Conjunto ONU-REDD (PNC ONU-REDD), el Programa <i>Early Movers</i> (REM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).</li> <li>• Gobierno nacional, a través de: el Ministerio del Ambiente de Ecuador (MAE, ahora Ministerio del Ambiente y Agua, MAAE), el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca del Ecuador (MAGAP) y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES).</li> <li>• Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (COFENAIE).</li> <li>• Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).</li> <li>• Fondos para la Protección del Agua, como FONAG, FORAGUA y FONAPA.</li> <li>• Programa PROAmazonía.</li> </ul>
<p><b>3. Interés y alineamiento bajos (I- A-):</b></p>	<p><b>4. Interés bajo y alineamiento alto (I- A+):</b></p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gran parte de la población ecuatoriana, cuyos intereses básicos están vinculados a su propia supervivencia.</li> <li>• Sector privado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parte de la población ecuatoriana, especialmente la juventud que comparte ideales ecologistas, pero no necesariamente conoce REDD+.</li> </ul>
--	---

**Fuente:** Elaboración propia, basado en la metodología de Mendizabal (2007)

Los resultados de esta clasificación de actores claves muestran que, hasta ahora, el interés y alineamiento altos de los organismos de la cooperación internacional, el gobierno nacional, las nacionalidades y pueblos del Ecuador, los gobiernos autónomos descentralizados y los fondos para la protección del agua han resultado ser efectivos para la preparación e implementación del PA REDD+ en Ecuador. Este alineamiento y alianzas se dieron fundamentalmente alrededor de la preparación y ejecución del proyecto FP019, aprobado con financiamiento no reembolsable del GCF en el 2016. Dicho proyecto tiene como agencia implementadora acreditada ante el GCF al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, por sus siglas en inglés) y como entidad ejecutora al MAE (ahora MAAE). El MAGAP es responsable de la ejecución de uno de los subcomponentes. El MAAE y el MAGAP comparten el liderazgo del PA REDD+. Tres Fondos de Agua: el Fondo de Protección del Agua (FONAG), el Fondo Regional del Agua (FORAGUA) y el Fondo del Agua para la Conservación de la Cuenca del río Paute (FONAPA) son responsables de la ejecución de un subcomponente, dentro de su respectiva área geográfica de intervención. Además, el proyecto prevé el apoyo en la ejecución del Ministerio de Comercio Exterior, el Servicio de Rentas Internas (SRI), la Secretaría de Planificación para el Desarrollo (SENPLADES), los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y otras entidades responsables por la aplicación de políticas y medidas para reducir las emisiones de GEI por deforestación (FP019, GCF 2016 p.3). El proyecto FP019 tiene un plazo de ejecución vigente de seis años (2017-2022), periodo que será una oportunidad para demostrar la fortaleza de las alianzas logradas, tomando en cuenta que el año 2021 se realizarán otras elecciones y, como consecuencia, un nuevo cambio de presidente en Ecuador.

El otro actor clave es el Programa PROAmazonía, que a nombre del MAE y el MAGAP,

está ejecutando fondos no reembolsables del *Global Environment Facility* (GEF), del GCF y del Programa REM, y se espera que en el futuro reciba fondos del *Forest Investment Program* (FIP) (FP110, GCF 2019 p.29).

Se puede concluir que los factores y supuestos institucionales y de actores políticos, planteados de acuerdo con el marco teórico Korhonen-Kurki et al. (2019 p.315-328)<sup>22</sup>, se cumplen en el caso de Ecuador para el ciclo del 2007 al 2020, con dos presidentes de la República, frecuentes cambios ministros e, incluso, cambios en las estructuras de las instituciones claves, como el MAE, que se fusionó con la Secretaría del Agua en el 2020, formando el Ministerio del Ambiente y Agua (MAAE). Sin embargo, hay una excepción muy importante en el caso de Ecuador, las coaliciones políticas pro-REDD+ no incluyen poderosos actores políticos, por lo que de acuerdo con el marco analítico de Korhonen-Kurki et al. (2019 p.318) no se cumple el factor de "COAL". Esta es una paradoja, porque precisamente el hecho que no hubiera poderosos actores políticos involucrados podría ser lo que ha favorecido el avance de REDD+ sin mayores oposiciones.

#### **Sección IV.2: Críticas a REDD+**

Myers et al. (2018 p.314) sostiene que los proponentes de REDD+ se adaptaron a ideas globales más que a las demandas locales, y en el proceso de implementación encontraron realidades en el terreno, incluidas sospechas y protestas. Cuestiona el enfoque tradicional de los proyectos de desarrollo, porque no abordan las perspectivas más profundas de derechos y justicia social. Argumenta que el hecho de no incorporar las nociones políticas de justicia en proyectos de conservación como REDD+ genera "desorden"<sup>23</sup> en los sistemas de gobierno, lo que es un síntoma de injusticia e ilegitimidad.

Las críticas se centran fundamentalmente en los siguientes puntos: (i) los proponentes de proyectos vieron los problemas a través de una lente técnica en lugar de una política; (ii) las intervenciones se produjeron a costa de soluciones políticas; (ii) la falta de atención a los aspectos de representación de los derechos de la población local dio lugar a la ilegitimidad. Esto provocó "desorden", que a menudo, se abordaba en términos técnicos, perpetuando así el problema. A continuación, vamos a analizar estas críticas.

---

<sup>22</sup> En el anexo único, se presentan las definiciones de todos los factores y operacionalización de los resultados en el caso de Ecuador.

<sup>23</sup> La palabra en inglés que utilizan Myers (2018) es "messiness".

### ***Subsección IV.2.a: Enfoque técnico y “anti política”***

Li (2017, citado por Myers et al. 2018 p.315), utiliza la frase "volver técnico" para describir las formas en que lo político se vuelve técnico. Identifica seis formas en que diversos actores logran “ensamblajes”. Estos “ensamblajes” se logran bajo la siguiente lógica y orden: 1) forjar alineaciones, 2) volver técnico, 3) autorizar conocimiento, 4) manejar fallas, 5) “anti política” y 6) reensamblaje. Estos procesos son conducidos por una variedad de actores y desde perspectivas divergentes. La interpretación técnica implica investigar, mapear, clasificar y documentar las comunidades locales, a veces utilizando “procesos participativos” que hacen suposiciones sobre quién debe participar, dónde se deben trazar los límites y la naturaleza del problema puede resolverse a través de medios técnicos.

Meyers et. al. (2018 p.315) sostiene que la “anti política” es, por tanto, el proceso de separar los objetivos técnicos directos, como la conservación de los bosques o el aumento del secuestro de carbono, de la transformación social y el cambio político (Bebbington, 2005; Büscher, 2010, citados por Meyers et al. 2018 p.315). Señala que las reglas en torno a estos proyectos son altamente técnicas, ya que están guiadas por leyes y tratados internacionales complejos. REDD+ es muy técnico en su conceptualización y lenguaje (por ejemplo, compensaciones, descarbonización, biomasa, adicionalidad).

El discurso “antipolítico” es “necesario para ocultar las diferencias ideológicas, permitir el compromiso y la inscripción de diferentes intereses, construir coaliciones, distribuir las agencias y multiplicar los criterios de éxito dentro de los sistemas de proyectos” (Mosse, 2004, p.663, citado por Myers et al. 2018 p.316).

Myers et. al. (2018 p.316) menciona que entiende la dificultad de problematizar los atolladeros políticos en arreglos prácticos que puedan ser abordados e informados bajo los auspicios de proyectos de “desarrollo”, y analiza algunas de las implicaciones para REDD+.

En el caso de Ecuador, se evidencia esta crítica, por cuanto todo el proceso de REDD+ se presenta como técnico y sin connotación política. Así, por ejemplo, cuando en agosto del 2017, Ecuador recibió el comunicado por parte de la CMNUCC (MAE 2017) de haber completado la fase de preparación de REDD+, se señala que el país ha concluido con éxito el proceso de Consulta y Análisis Internacional (ICA, por sus siglas en inglés), del Anexo Técnico REDD+, presentando en septiembre de 2016, el cual refleja la Reducción de Emisiones por Deforestación evitada para el periodo 2009-2014 medido contra el Nivel de

Referencia de Emisiones Forestales 2000-2008, el cual pasó favorablemente por un proceso de evaluación técnica por parte de expertos de la CMNUCC en el sector USCUS (Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura). Como se pueda apreciar en estas comunicaciones y documentos, el lenguaje se reviste de un marcado énfasis “técnico”.

En la fase de implementación, para la cual Ecuador está recibiendo financiamiento del GCF a través del proyecto FP019 (aprobado el 14 de octubre del 2016) y, también, está recibiendo el pago por resultados por las reducciones de emisiones del 2014, por el GCF, con el proyecto FP110 (aprobado el 8 de julio del 2019), se mantiene la misma lógica “técnica”. En lo que respecta a las propuestas de financiamiento presentadas al GCF, además, está la “barrera del idioma” (porque tienen que ser presentadas en inglés), con lo cual esta crítica se pone en evidencia aún más.

Por otro lado, cabe mencionar que en el caso de Ecuador, esta crítica se ve mitigada por los siguientes factores: (i) el PA REDD+ se enmarca en políticas de Estado y gobierno más amplias (como el Plan Nacional para el Buen Vivir o Plan Nacional de Desarrollo); (ii) los actores locales, nacionales e internacionales han logrado alianzas para mantener el proceso por varios años (al menos durante dos periodos de gobierno, el del 2007 al 2017 y del 2017 al 2021); y (iii) el propio sistema de salvaguardas obliga al país a atender los intereses de los actores locales (con enfoque de diversidad y género y respeto a los derechos de las poblaciones indígenas).

Finalmente, frente a esta crítica, hay que señalar que en el enfoque “técnico” no necesariamente tiene una connotación negativa. Lo que Myers et. al (2018 p.314-324) sostiene que este enfoque oculta los intereses políticos de los actores involucrados (los cuales en algún momento -si no son atendidos- pueden manifestarse en forma pacífica o incluso violenta).

#### ***Subsección IV.2.b: Justicia y legitimidad***

Myers et al. (2018 p.316) sostiene que el reconocimiento y la representación son fundamentales para una participación significativa en la toma de decisiones, que incluye sentarse en la mesa, tener voz y, en última instancia, tener poder (Lidskog y Elander, 2007; Fraser, 2009).

Fraser (2009, citado por Myers et al. 2018 p.316) sostiene que la justicia es "paridad

de participación" y que la paridad de participación requiere que se cumplan las condiciones de distribución material, representación y reconocimiento. La participación no es meramente una actividad procesal que conduce a la justicia, sino la justicia misma, porque la participación implica necesariamente tener voz y poder para asegurar objetivos materiales y no materiales.

Sin embargo, según Myers et. al. (2018 p.316), existen riesgos de que los proyectos puedan parecer inclusivos y participativos al cumplir con ciertos criterios técnicos, pero no obstante excluyan o no representen a todas las "partes interesadas", otro término técnico (Sorensen y Torfing 2009, citado por Myers et. al. 2018 p.316). No basta con tener una representación meramente ostensible en los espacios de toma de decisiones, o incluso necesariamente un asiento en la mesa; los ciudadanos o las partes interesadas del proyecto también necesitan contar con mecanismos reales para elegir a sus líderes y hacerlos responsables, asegurando que sus intereses, incluida la distribución de recursos materiales y el reconocimiento de derechos, estén representados y respaldados por poderes (cf. Ribot, 2011, citado por Myers et al. 2018 p.316). Las relaciones entre estas dimensiones o nociones de justicia son complejas (Fraser y Honneth, 2003, citado por Myers et al. 2018 p.316). Por ejemplo, en los casos de los proyectos REDD+, el reconocimiento está ligado tanto al estatus social de las poblaciones marginadas como a sus derechos a la tierra y los recursos naturales (justicia distributiva), así como a su derecho a la participación y representación.

En el caso de Ecuador, esta crítica se puso en evidencia en la fase de implementación de REDD+. Así, de acuerdo con la propuesta de financiamiento del proyecto FP019" (GCF 2016 p.33), para la:

*"Actividad 4.4: Fortalecimiento de la implementación de REDD + en territorios indígenas", "El Plan de Implementación de REDD + en los Territorios Indígenas Amazónicos de Ecuador considera las iniciativas Indígenas Amazónicas REDD+ (RIA) y Cuencas Sagradas. Este Plan de Implementación de REDD+ fue liderado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía (CONFENIAE) con el apoyo del Fondo Mundial para la Naturaleza, la Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), y el Ministerio de Ambiente del Ecuador."*

En la misma propuesta (GCF 2016 p.55), se menciona que:

*"Para la actividad 4.4, las prioridades preliminares han sido identificadas por la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía (CONFENIAE) y la Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA). En su implementación, el*

*programa asegurará que las decisiones sobre actividades específicas, iniciativas y su diseño e implementación sean tomadas por las instituciones representativas designadas de los pueblos afectados y, en su caso, a través de las directrices sobre consulta y consentimiento.”*

En el primer reporte de avance de la implementación, correspondiente al año 2019, de este proyecto FP019 (GCP 2020 p.66), se indica que:

*“El proyecto recibió 3 quejas significativas durante el período del informe: • Dentro de la estrategia de restauración que está implementando el proyecto, una de las 3 comunidades involucradas presentó una queja sobre la modalidad de implementación que incluye a un tercero para evaluar a la comunidad en el manejo los fondos para la restauración. Esto fue recomendado, pero la Oficina de País del PNUD después de que se entregaron los resultados de la micro evaluación. Tales resultados demostraron que las 3 comunidades no tenían la capacidad interna para administrar los fondos. • El proyecto recibió una carta de una organización comunitaria local que expresaba su desacuerdo para trabajar con CONFENIAE, que es uno de los socios del proyecto y representa a las 11 nacionalidades indígenas de la Región Amazónica.”*

A continuación, el informe (GCP 2020 p.66) menciona que:

*“El estado de las quejas es: • Pendiente. Las comunidades acordaron trabajar con un tercero, aunque este aún no ha sido seleccionado. Los proyectos de restauración ya están aprobados por el Ministerio del Ambiente. Uno de los hallazgos de este proceso ha sido cuán desafiante es para las organizaciones ecuatorianas cumplir con todos los requisitos de la micro evaluación del PNUD. • El proyecto informó a CONFENIAE sobre esta denuncia y sugirió que CONFENIAE y esta organización comunitaria local discutan y resuelvan el problema dentro de su propio proceso interno.”*

En resumen, el PA REDD+ prevé el fortalecimiento de las organizaciones indígenas, y en el primer año de implementación (2019) del proyecto FP019, ya se evidenciaron las primeras quejas y eventuales conflictos al interior de esas organizaciones. Esto es una muestra que las críticas Myers et al. (2018 p.314-324) podrían ser válidas, pero es muy temprano y requeriría un análisis mayor para demostrar completamente la validez de su enfoque crítico en el caso de REDD+ en Ecuador.

## CONCLUSIONES

La formulación y los primeros avances en la implementación del Plan de Acción REDD+ en Ecuador se realizaron en los gobiernos de Rafael Correa (2007-2017) y Lenin Moreno (2017-2021). Correa y Moreno se consideraban aliados, pero a partir del 2018 se distanciaron y enemistaron entre sí.

En ese contexto histórico, para esta tesis se planteó como pregunta de investigación ¿qué factores institucionales y políticos impulsan REDD+ en Ecuador? La hipótesis que se buscó demostrar es si el proceso de preparación de REDD+ en Ecuador fue sólido técnica y políticamente, con liderazgo y participación de los actores claves, logrando sostenerse a pesar del cambio de autoridades nacionales y, de esta forma, pasó de ser una política de gobierno a una política de Estado.

Los objetivos específicos que se plantearon para esta tesis son: (i) analizar el contexto en el cual se inició el proceso de preparación de REDD+ en Ecuador y compararlo con el contexto actual; (ii) identificar los principales desafíos técnicos, económicos y sociales que enfrentó el proceso de preparación de REDD+ en Ecuador, así como las soluciones que encontraron en el camino; (iii) revisar el rol de la cooperación internacional (técnica y financiera) de REDD+ en Ecuador; (iv) describir las principales lecciones aprendidas del proceso de preparación de REDD+ en Ecuador; y (v) analizar la viabilidad técnica, económica, política, social e institucional para la implementación de REDD+ en Ecuador, como una política de Estado.

Para responder a la pregunta de investigación, demostrar la hipótesis planteada y cumplir con los objetivos planteados, se recurrió al marco teórico de Korhonen-Kurki et al. (2019 p.315-328), con el que se puede identificar qué factores son los que contribuyen al establecimiento y puesta en práctica de las políticas y medidas de REDD+. A continuación, se presentan los principales hallazgos de seis factores analizados en el caso de Ecuador. Los tres primeros factores corresponden a temas institucionales y los tres siguientes a actores políticos.

## **Principales hallazgos de los factores institucionales y actores políticos**

El primer factor analizado es la presión debido a la escasez de recursos forestales (“PRES”). De acuerdo con el marco teórico, se espera que, si los bosques de un país se encuentran en niveles altos de presión, enfrentarán una mayor necesidad de participar en la protección activa del bosque. En el caso de Ecuador, se demuestra la presencia de este factor, por cuanto: (i) las organizaciones de la sociedad civil consideran que la deforestación es uno de los problemas socioambientales más importantes del país; (ii) la pérdida de la cobertura de bosque en Ecuador fue muy alta en la última década del siglo XX y principios del siglo XXI (se estima que la superficie forestal potencial del país disminuyó de 69.6% en 1990 al 60.7% en el 2008) (Sierra 2013, p i); y (iii) sin perjuicio que las tasas de deforestación anuales han bajado en los últimos años, sigue siendo objeto de preocupación para el gobierno, la sociedad civil y la cooperación internacional.

El segundo factor analizado es el marco legal y las políticas forestales, y algunas pruebas de los esfuerzos de implementación (“EFF”). De acuerdo con el marco teórico, se espera que, el logro de los resultados de REDD+ requiera ciertos elementos clave de un marco forestal legal sólido, así como mecanismos de cumplimiento y evidencia registrada de los esfuerzos de implementación. Analizado el marco jurídico del Ecuador, se evidencia que la Constitución Política de la República (2008), la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016) y el Código Orgánico de Ambiente (aprobado en el 2017 y vigente del 2018), así como otras políticas públicas vigentes, constituyen un marco legal que permite avanzar en la implementación de REDD+.

El tercer factor analizado es el cambio de política ya iniciado (“CHA”). De acuerdo con el marco teórico, se espera que, las estrategias efectivas de REDD+ puedan emerger más fácilmente si los gobiernos ya están implementando con éxito políticas dirigidas a apartarse de las prácticas habituales en la economía forestal y, por lo tanto, brindando un espacio para un cambio institucional. En el caso de Ecuador, el cambio e impulso de las políticas forestales, especialmente con el Programa Socio Bosque (PSB), fue previo a la formulación del PA REDD+, lo cual fue un factor facilitador para la preparación y, luego, la implementación de REDD+ en el país.

El cuarto factor analizado es la “propiedad” nacional y liderazgo político (“OWN”). De acuerdo con el marco teórico, se espera que, los documentos de políticas de REDD+ sean más viables y se traduzcan en actividades efectivas y sostenibles, si dichos procesos están liderados por poderosos actores nacionales. En el caso de Ecuador, la evidencia muestra que

la preparación y construcción del plan de acción REDD+ fue participativa, con el liderazgo de las instituciones públicas del Gobierno Nacional, especialmente el Ministerio del Ambiente (MAE) (ahora Ministerio del Ambiente y Agua, MAAE) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP).

El quinto factor analizado es la "promesa de recompensa" basada en la disponibilidad de financiamiento por resultados para REDD+ ("PERFO"). De acuerdo con el marco teórico, se espera que, en los países donde se dispone de financiamiento de pagos por resultados y una carta de intención (o equivalente) firmada, las políticas y medidas y los resultados de REDD+ serán alcanzados más rápido que en aquellos países donde dichos pagos no están disponibles. Ecuador ya recibió el primer pago por resultados por las reducciones de emisiones del 2014 (por el GCF) y, para el periodo 2015-2018, cuenta ya con financiamiento aprobado de Alemania y Noruega (a través del REM). Por lo cual, queda evidenciado el incentivo que representa para Ecuador los fondos ya disponibles y los prometidos del pago por resultados.

El sexto factor analizado es las "potentes" coaliciones de transformación ("COAL"). De acuerdo con el marco teórico, se espera que, dado el predominio de los negocios forestales tradicionales, los actores políticos nacionales a favor de REDD+ deben ser capaces de formar coaliciones, influir en la dirección de formulación de políticas, y dirigir el discurso político fuera de esos negocios tradicionales. En el caso de Ecuador, se evidencia que el interés y alineamiento altos de los organismos de la cooperación internacional, el gobierno nacional, representantes de nacionalidades y pueblos del Ecuador, los gobiernos autónomos descentralizados y los fondos para la protección del agua, han resultado ser efectivos para la preparación e implementación del PA REDD+.

En resumen, se puede concluir que los factores y supuestos institucionales y de actores políticos, de acuerdo con el marco teórico Korhonen-Kurki et al. (2019 p.315-328), se cumplen en el caso de Ecuador. Sin embargo, cabe aclarar que, para que el factor "COAL" se cumpla, de acuerdo con el marco teórico, se requiere que existan coaliciones políticas pro-REDD+ que incluyan poderosos actores políticos. En el caso de Ecuador, esa condición no se cumple actualmente. Esta es una paradoja, porque precisamente el hecho de que no hubiera poderosos actores políticos involucrados es posiblemente un factor que ha favorecido el avance de REDD+ sin mayores oposiciones.

## **Aportes del caso de Ecuador al marco teórico**

En los casos que fueron parte del estudio de Korhonen-Kurki et al. (2019 p.326), autores del marco teórico presentado, se reveló la importancia de dos configuraciones institucionales: el impulso positivo de un cambio de política ya existente (“CHA”), y el estrés negativo de la escasez de recursos (“PRES”) y la falta de leyes y políticas forestales efectivas (“EFF”). En el caso de Ecuador, el factor “CHA” se evidencia claramente, por cuanto el cambio de políticas para reducir la deforestación es anterior al inicio de la preparación del PA REDD+ y, también, se evidencia el factor “PRES”, con las tasas históricas de deforestación del país. El punto que podría ser objeto de mayor discusión es si la falta de leyes y políticas forestales efectivas fue uno de los factores que impulsó REDD+ o, por el contrario, la formulación del nuevo marco legal fue el que lo impulsó. La conclusión preliminar es que el nuevo marco constitucional y legal vigente en Ecuador (con la Constitución del 2008 y el Código Orgánico del Ambiente del 2017 y vigente desde el 2018) es uno de los factores que ha impulsado el avance de REDD+.

El marco teórico de Korhonen-Kurki et al. (2019 p.326-327) plantea también que cuando las coaliciones de transformación (“COAL”) involucran genuinamente a quienes trabajan en los niveles más altos, es más probable que los procesos de transformación política ocurran. Los autores señalan que las coaliciones podrían no ser estables y podrían desmoronarse si no se institucionalizan (lo que podría suceder si se producen cambios internos, por ejemplo, si un líder político poderoso que había apoyado REDD+ deja el cargo). En el caso de Ecuador, no se identificó a un personaje político que apareciera como el principal líder de REDD+, lo que se evidenció fue un liderazgo compartido entre funcionarios y técnicos de instituciones públicas, apoyadas por otros actores claves, especialmente de la cooperación internacional. Este punto resulta clave en Ecuador, por cuanto REDD+ no está asociado a una figura política en particular, lo cual favorece que no haya resistencias por parte de los actores claves.

También, de acuerdo con Korhonen-Kurki et al. (2019 p.327), en los países donde la promesa de financiamiento de pagos por resultados (por parte de un donante) ha acelerado el cambio transformacional, los procesos de cambio pueden continuar independientemente de los desarrollos en el ámbito de la política nacional. Esto significa que mientras el donante esté comprometido a largo plazo, el país podría avanzar en la implementación de REDD+. En el caso de Ecuador, la cooperación internacional (por ejemplo, el PNUD, en su calidad de agencia implementadora de los recursos del GCF) es clave para REDD+ en el país, dotándole

de continuidad al proceso (incluso en ausencia de liderazgo político nacional en este tema). Como conclusión preliminar, se puede afirmar que el papel de los donantes ha sido clave para impulsar REDD+ en Ecuador.

### **Una nueva mirada a los objetivos y a la hipótesis**

Sobre el primer objetivo planteado, respecto al análisis del contexto en el cual se inició el proceso de preparación de REDD+ en Ecuador y compararlo con el contexto actual, se desglosan en las perspectivas política, económica y la presión sobre los bosques. En el ámbito político nacional, la preparación de REDD+ en Ecuador inició en un gobierno con un discurso identificado con los ideales del *sumak kawsay* y el “Buen Vivir” y continuó con un gobierno que explícitamente no renunció a esos ideales, pero que en la práctica se alineó con los mandatos de los organismos financieros internacionales. En el ámbito económico, el proceso comenzó cuando Ecuador tenía un buen crecimiento económico debido al alto precio del petróleo crudo (principal producto de exportación del país) y siguió en una etapa de crisis económica, con alto endeudamiento público, agravado por los efectos de la pandemia en el 2020. En lo que respecta a la presión sobre los recursos forestales, las tasas de deforestación han disminuido durante las dos últimas décadas, sin embargo, la preocupación por esta amenaza sigue siendo muy alta en las organizaciones de sociedad civil y, además, está todavía por verificarse el impacto que tuvo la pandemia en la pérdida de bosques en el país.

Respecto al segundo objetivo, de identificar los principales desafíos técnicos, económicos y sociales que enfrentó el proceso de preparación de REDD+ en Ecuador, así como las soluciones que encontraron en el camino, cabe resaltar la novedad e importancia que tuvo el funcionamiento de la mesa de trabajo REDD+, los grupos de trabajos y talleres en el territorio fueron claves para la identificación de esos desafíos y las soluciones en el camino.

Sobre el tercer objetivo, revisar el rol de la cooperación internacional (técnica y financiera) de REDD+ en Ecuador, se evidencia que sin el apoyo de los cooperantes no hubiera sido posible avanzar en la preparación e implementación del PA REDD+. Lo cual, muestra que, en el caso de Ecuador, el rol de los cooperantes es determinante para la continuidad de REDD+. De todas las agencias de cooperación internacional, se destaca el PNUD, como agencia implementadora de los fondos del GCF.

Respecto al cuarto objetivo, sobre las principales lecciones aprendidas del proceso de preparación de REDD+ en Ecuador, se destacan los siguientes puntos: (i) el proceso de

construcción del PA REDD+ fue participativo e incluyente, con la mesa de trabajo REDD+, los grupos de trabajo y los talleres en el territorio (mecanismos sin los cuales no hubiera sido posible hacer el plan); (ii) el liderazgo de las instituciones públicas, especialmente los funcionarios y técnicos del MAGAP (sector productivo) y el MAE (sector ambiental), apoyados por PROAmazonía, es fundamental para mantener el proceso; y (iii) el apoyo de la cooperación internacional, con asistencia técnica y financiera, es clave para la continuidad de REDD+.

Respecto el quinto objetivo, sobre el análisis la viabilidad técnica, económica, política, social e institucional para la implementación de REDD+ en Ecuador, como una política de Estado, esta tesis no agota todos los elementos de viabilidad mencionados, pero destaca que, en la práctica, el proceso de REDD+ en Ecuador ha logrado trascender en dos gobiernos distintos y se enfrenta al desafío de un nuevo cambio de gobierno en el 2021.

Finalmente, respecto a la hipótesis planteada, en esta tesis se evidencia que el proceso de preparación de REDD+ en Ecuador fue sólido técnica y políticamente. También, se muestra el liderazgo (compartido por el MAE y el MAGAP) y la participación de los actores claves, lo cual ha permitido mantener el proceso de REDD+. El punto final de la hipótesis que todavía está pendiente de ser demostrado es si el PA REDD+ ha pasado de ser una política de gobierno a una política de Estado. Este punto eventualmente será demostrado si este proceso se logra mantener con el nuevo presidente de Ecuador, a partir de mayo del 2021.

## Bibliografía

- Acosta, Alberto. 2011. Riesgos y amenazas para el Buen Vivir. Revista Ecuador Debate 84. Quito, Ecuador. P. 51-56.  
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/3516/1/RFLACSO-ED84-03-Acosta.pdf> (Consultado diciembre 2020)
- Acosta, Alberto. 2013. El correísmo: un nuevo modelo de dominación burguesa. Sin permiso. Quito, Ecuador. P. 1-14.  
<http://old.sinpermiso.info/articulos/ficheros/acos.pdf> (Consultado diciembre 2020)
- Arteaga, Rosalía. 2020. Borra y va de nuevo. *La Hora*.  
<https://lahora.com.ec/noticia/1102335826/borra-y-va-de-nuevo> (Consultado diciembre 2020)
- Borja, María Sol. 2021. Ecuador y la tradición latinoamericana de votar por el mal menor. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/01/18/ecuador-elecciones-2021-candidatos-miedo/> (Consultado enero 2021)
- Angelsen A, Martius C, De Sy V, Duchelle AE, Larson AM y Pham TT (eds.). 2019. REDD+: la transformación. Lecciones y nuevas direcciones. Bogor, Indonesia: CIFOR.  
[https://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/Books/BAngelsen1901.pdf](https://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BAngelsen1901.pdf) (Consultado diciembre 2020)
- Arguedas, S.; Vides, R. y Castaño, L. (Eds). 2015. Lecciones aprendidas y buenas prácticas para la gestión de áreas protegidas amazónicas. UICN-Fundación Gordon y Betty Moore. Quito, Ecuador. 264 pp. <http://leccionesamazonia.com/wp-content/uploads/2016/05/UICN-Areas-Protegidas-amazonica-digital.pdf> (Consultado diciembre 2020)
- Castro, M., R. Sierra, O. Calva, J. Camacho, F. López y P. Lozano. 2013. Zonas de Procesos Homogéneos de Deforestación del Ecuador. Factores promotores y tendencias al 2020. Quito: Programa GESOREN-GIZ y Ministerio de Ambiente del Ecuador.  
[https://www.researchgate.net/profile/Rodrigo\\_Sierra4/publication/268390247\\_Zonas\\_de\\_Procesos\\_Homogeneos\\_de\\_Deforestacion\\_del\\_Ecuador\\_Factores\\_promotores\\_y\\_tendencias\\_al\\_2020/links/546a69d20cf2397f783018ac/Zonas-de-Procesos-](https://www.researchgate.net/profile/Rodrigo_Sierra4/publication/268390247_Zonas_de_Procesos_Homogeneos_de_Deforestacion_del_Ecuador_Factores_promotores_y_tendencias_al_2020/links/546a69d20cf2397f783018ac/Zonas-de-Procesos-)

- [Homogeneos-de-Deforestacion-del-Ecuador-Factores-promotores-y-tendencias-al-2020.pdf](#) (Consultado diciembre 2020)
- Carrere, Ricardo. 2010. Una visión crítica de REDD. Ecología Política. [https://www.ecologiapolitica.info/novaweb2/wp-content/uploads/2016/03/039\\_Carrere\\_2010.pdf](https://www.ecologiapolitica.info/novaweb2/wp-content/uploads/2016/03/039_Carrere_2010.pdf) (Consultado diciembre 2020)
- Henrich Boll Stiftung (HBS) North America. *Climate Funds Update*. <https://climatefundsupdate.org/> (Consultado abril 2021)
- Corrales, Javier. 2021. Latin America's Former Presidents Have Way Too Much Power. *The New York Times*. [https://www.nytimes.com/2021/04/14/opinion/international-world/latin-america-presidents.html?campaign\\_id=39&emc=edit\\_ty\\_20210414&instance\\_id=29214&nl=opinione0b629d3-6d9e-4d07-8aa3-77fa8ecdb7c5](https://www.nytimes.com/2021/04/14/opinion/international-world/latin-america-presidents.html?campaign_id=39&emc=edit_ty_20210414&instance_id=29214&nl=opinione0b629d3-6d9e-4d07-8aa3-77fa8ecdb7c5) (Consultado abril 2021)
- DW. 2016. Obama y Xi ratifican acuerdo climático de París. <https://p.dw.com/p/1JvFJ> (Consultado diciembre 2020)
- European Forest Institute, Proforest. 2014. Introducción a REDD+. Nota informativa EUREDD Facility. <https://www.euflegt.efi.int/documents/10180/118682/Introducci%C3%B3n+a+REDD+/e0b629d3-6d9e-4d07-8aa3-77fa8ecdb7c5> (Consultado diciembre 2020)
- Falconí, Fander y Burneo, Diego. 2004. Evaluación de la política de manejo forestal en el Ecuador: propuesta de incentivos económicos. Quito – Ecuador. <https://www.scribd.com/document/28985969/Evaluacion-de-la-politica-de-manejo-forestal-en-el-Ecuador-propuesta-de-incentivos-economicos> (Consultado diciembre 2020)
- FAO REDD+. ¿Qué es REDD+? *REDD+ Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques*. <http://www.fao.org/redd/es/> (Consultado diciembre 2020).
- GIZ. *REDD Early Movers – Tools and Instruments*. <https://www.giz.de/en/worldwide/33356.html> (Consultado abril 2021)
- González, Joel Hernan. 2018. Una lectura de REDD plus a partir de la evolución de sus elementos. Anuario de Relaciones Internacionales 2018. Publicación digital ISSN: 1698-639X. IRI. Universidad Nacional del Rosario. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/98878/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/98878/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (Consultado abril 2021)

- Green Climate Fund (GCF). REDD+. <https://www.greenclimate.fund/redd> (Consultado mayo 2021)
- Green Climate Fund (GCF). 2016. Funding Proposal FP019: Priming Financial and Land Use Planning Instruments to Reduce Emissions from Deforestations. Ecuador / United Nations Development Program (UNDP) / Decision B.14/17. <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/funding-proposal-fp019-undp-ecuador.pdf> (Consultado diciembre 2020)
- Green Climate Fund (GCF). 2017. Terms of reference for the pilot programme for REDD+ results-based payment. Document GCF/B.18/23. <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/terms-reference-pilot-programme-redd-results-based-payments.pdf> (Consultado mayo 2021)
- Green Climate Fund (GCF). 2019. Funding Proposal FP110: Ecuador REDD+plus RBF for results period 2014. Ecuador / United Nations Development Program (UNDP) / Decision B.23/10. <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/funding-proposal-fp110-undp-ecuador.pdf> (Consultado diciembre 2020)
- Green Climate Fund (GCF). 2020. Annual Performance Report (APR) 2019 for FP019: Priming Financial and Land Use Planning Instruments to Reduce Emissions from Deforestations. <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/fp019-2019apr.pdf> (Consultado diciembre 2020)
- Gudynas, Eduardo. 2009. La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador. *Revista de Estudios Sociales* No. 32. Bogotá, Colombia. P. 34-47. <http://www.scielo.org.co/pdf/res/n32/n32a03.pdf> (Consultado diciembre 2020)
- Gudynas, Eduardo. 2010. Agropecuaria y nuevo extractivismo bajo los gobiernos progresistas de América del Sur. *Revista Territorios* 5. Instituto de Estudios Agrarios y Rurales – CONGCOOP, Guatemala. P: 37-54. <http://agropecuaria.org/wp-content/uploads/2016/03/GudynasAgroNuevoExtractivismoTerritorios10.pdf> (Consultado diciembre 2020)
- Haddad, Ryan. 2012. An Un-Conventional Approach: Ecuador's Yasuni-ITT Initiative is in Discord with the UNFCCC. *Sustainable Development Law and Policy* 12, no. 2. 15-18. <http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1509&context=sdip> (Consultado diciembre 2020)
- KfW. 2019. REDD Early Movers (REM) Ecuador. [https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Entwicklungsfinanzierung/Themen-NEU/Factsheet\\_REM\\_Ecuador\\_EN\\_2019.pdf](https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Entwicklungsfinanzierung/Themen-NEU/Factsheet_REM_Ecuador_EN_2019.pdf) (Consultado diciembre 2020)

- Korhonen-Kurki Kaisa, Maria Brockhaus, Jenniver Sehring, Monica Di Gregorio, Samuel Assembe-Mvondo, Andrea Babon, Melaku Bekele, Vanessa Benn, Maria Fernanda Gebara, Hermann W. Kambire, Felicien Kengoum, Cynthia Maharani, Mary Menton, Moira Moeliono, Robert Ochieng, Naya Sharma Paudel, Thuy Thu Pham, Guy Patrice Dkamela & Almeida Siteo. 2019. *What drives policy change for REDD+? A qualitative comparative analysis of the interplay between institutional and policy arena factors*, *Climate Policy*, 19:3, 315-328, DOI: [10.1080/14693062.2018.1507897](https://doi.org/10.1080/14693062.2018.1507897) (Consultado diciembre 2020)
- Larrea, Carlos. 2010. Análisis Comparativo de Ingresos Futuro del Estado para el Bloque ITT. Universidad Andina Simón Bolívar, UASB Digital. Quito, Ecuador. [http://www.slideshare.net/slideshow/embed\\_code/25454781](http://www.slideshare.net/slideshow/embed_code/25454781) (Consultado diciembre 2020)
- Lechón Sánchez, Luis Wilson. 2015. Análisis de las políticas públicas sobre cambio climático en el Ecuador. Trabajo Final de la Especialización en Derecho y Economía del Cambio Climático. FLACSO Argentina. <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2013/12/Luis-Sanchez-Lechon-Analisis-de-las-politicas-publicas-sobre-el-cambio-climatico-en-el-Ecuador.pdf> (Consultado abril 2021)
- Li, Tania Murray. 2007. Practices of assemblage and community forest management, *Economy and Society*, 36:2, 263-293, DOI: [10.1080/03085140701254308](https://doi.org/10.1080/03085140701254308) (Consultado diciembre 2020)
- Lidskog, Rolf & Ingemar Elander. 2007. Representation, Participation or Deliberation? Democratic Responses to the Environmental Challenge, *Space and Polity*. 11:1, 75-94, DOI: [10.1080/13562570701406634](https://doi.org/10.1080/13562570701406634) (Consultado diciembre 2020)
- Llaguno, Duval. 2014. La Iniciativa Yasuní-ITT: ¿Qué pasó con el planteamiento de no extraer petróleo en las Áreas Naturales Protegidas de Ecuador? Trabajo Final de la Especialización en Derecho y Economía del Cambio Climático. FLACSO Argentina. [https://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2013/12/TF-Duval-Llaguno-La-Iniciativa-Yasuni.ITT .pdf](https://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2013/12/TF-Duval-Llaguno-La-Iniciativa-Yasuni.ITT.pdf) (Consultado diciembre 2020)
- Maneto, Francesco y Galindo, Jorge. 2020. Ecuador se enfrenta a una probable segunda vuelta con el candidato impulsado por Rafael Correa como favorito. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2021-02-04/ecuador-afrenta-una-probable-segunda-vuelta-con-el-candidato-impulsado-por-rafael-correa-como-favorito.html> (Consultado febrero 2021)
- Mendizabal, Enrique. 2007. The Alignment, Interest and Influence Matrix (AIIM). ODI. <https://cdn.odi.org/media/documents/6509.pdf> (Consultado diciembre 2020)

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador (MMRREE). 2013. Ecuador presenta propuesta de emisiones netas evitadas en la conferencia de Naciones Unidas sobre cambio climático en Varsovia – COP19. Quito, Ecuador. <https://www.cancilleria.gob.ec/2013/11/18/ecuador-presenta-propuesta-de-emisiones-netas-evitadas-en-la-conferencia-de-naciones-unidas-sobre-cambio-climatico-en-varsovia-cop19/> (Consultado diciembre 2020)
- Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE). 2011. Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático. Quito, Ecuador. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/ecunc2.pdf> (Consultado diciembre 2020)
- Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE). 2015. Ecuador's Forest Reference Emission Level for Deforestation (FREL-1). Quito, Ecuador. [http://redd.unfccc.int/files/submission\\_frel\\_ecuador.pdf](http://redd.unfccc.int/files/submission_frel_ecuador.pdf) (Consultado diciembre 2020)
- Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE). 2016. Plan de Acción REDD+ del Ecuador “Bosques para el Buen Vivir”: 2016-2025 (PA REDD+). Quito, Ecuador. [http://reddecuador.ambiente.gob.ec/redd/wp-content/uploads/2017/08/MAE\\_2016\\_11\\_21\\_ART\\_LIBRO\\_REDD\\_17\\_nov%202016.pdf](http://reddecuador.ambiente.gob.ec/redd/wp-content/uploads/2017/08/MAE_2016_11_21_ART_LIBRO_REDD_17_nov%202016.pdf) (Consultado diciembre 2020)
- Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE). 2016. Primer Informe Bienal de Actualización del Ecuador a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (BUR1). Quito, Ecuador. [https://unfccc.int/files/national\\_reports/non-annex\\_i\\_parties/biennial\\_update\\_reports/application/pdf/ecubur1.pdf](https://unfccc.int/files/national_reports/non-annex_i_parties/biennial_update_reports/application/pdf/ecubur1.pdf) (Consultado diciembre 2020)
- Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE). 2017. Ecuador completa satisfactoriamente su fase de preparación para REDD+ y se alista para su implementación. <https://www.ambiente.gob.ec/ecuador-completa-satisfactoriamente-su-fase-de-preparacion-para-redd-y-se-alista-para-su-implementacion/> (Consultado diciembre 2020)
- Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE). 2017. Primer Resumen de Información del Abordaje y Respeto de Salvaguardas para REDD+ en Ecuador (SIS). Quito, Ecuador. [http://redd.unfccc.int/files/ecuador\\_first\\_sis\\_summary.pdf](http://redd.unfccc.int/files/ecuador_first_sis_summary.pdf) (Consultado diciembre 2020)
- Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE). 2019. Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional para el Acuerdo de París bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (NDC). Quito, Ecuador.

- <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Ecuador%20First/Primera%20NDC%20Ecuador.pdf> (Consultado diciembre 2020)
- Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE). 2020. Nivel de Referencia de Emisiones Forestales por Deforestación del Ecuador. Periodo 2001-2014 (FREL-2). Quito, Ecuador.
- [https://redd.unfccc.int/files/06.01.2020\\_nivel\\_de\\_referencia\\_de\\_emisiones\\_forestales\\_de\\_ecuador\\_2001-2014.pdf](https://redd.unfccc.int/files/06.01.2020_nivel_de_referencia_de_emisiones_forestales_de_ecuador_2001-2014.pdf) (Consultado diciembre 2020)
- Ministerio del Ambiente y Agua del Ecuador (MAAE). 2020. Ecuador consigue \$18,5 millones de dólares para el cuidado de sus bosques.
- <https://www.ambiente.gob.ec/ecuador-consigue-185-millones-de-dolares-para-el-cuidado-de-sus-bosques/#:~:text=Pago%20por%20Resultados%20REDD%2B%2C%20una,acciones%20implementadas%20en%20el%20sector> (Consultado diciembre 2020)
- Myers Rodd, Anne M Larson, Ashwin Ravikumar, Laura F Kowler, Anastasia Yang, Tim Trench. 2018. Messiness of forest governance: How technical approaches suppress politics in REDD+ and conservation projects, *Global Environmental Change*, Volume 50, 2018, Pages 314-324, ISSN 0959-3780.
- <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2018.02.015>. (Consultado diciembre 2020)
- Paz Cardona, Antonio José. 2020. Los desafíos ambientales de Ecuador en el 2020. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2020/01/desafios-ambientales-ecuador-2020-mineria-petroleo-deforestacion/#:~:text=Carmen%20Josse%2C%20directora%20cient%C3%ADfica%20de,tendencia%20va%20al%20alza%20nuevamente> (Consultado diciembre 2020)
- PNUMA, s.f. Implementación de REDD+: Manual para Expertos Jurídicos Nacionales. <https://wedocs.unep.org/rest/bitstreams/17239/retrieve> (Consultado diciembre 2020)
- REDD+ Ecuador. <http://reddecuador.ambiente.gob.ec/redd/> (Consultado abril 2021)
- REDD+ Web Plataform Ecuador: <http://redd.unfccc.int/submissions.html?country=EC> (Consultado diciembre 2020)
- Sánchez-Vallejo, María Antonia. 2021. Las primeras medidas de Biden: vuelta a la OMS, al Acuerdo del Clima de París y parar el muro de México. *El País*. <https://elpais.com/internacional/elecciones-usa/2021-01-20/biden-inicia-su-mandato-con-un-golpe-de-timon-en-la-gestion-de-la-pandemia.html> (Consultado enero 2021)
- Sanger, David. 2020. ¿Qué le espera al mundo con Biden en la Casa Blanca? *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2020/11/13/espanol/biden-politica-externo.html> (Consultado diciembre 2020)

- Secretaría Nacional de Planificación para el Desarrollo (SENPLADES). 2013. Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Quito, Ecuador.  
<http://faolex.fao.org/docs/pdf/ecu139396.pdf> (Consultado diciembre 2020)
- Sierra, Rodrigo. 2013. Patrones y Factores de la Deforestación en el Ecuador Continental 1990-2010. Y un acercamiento a los próximos 10 años. Conservación Internacional Ecuador y Forest Trends. Quito, Ecuador. [https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/imported/rsierra\\_deforestacionecuador1950-2020\\_180313-pdf](https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/imported/rsierra_deforestacionecuador1950-2020_180313-pdf) (Consultado diciembre 2020)
- Vallejo, María Cristina; Larrea, Carlos; Burbano, Rafael; y Falconí, Fander. 2011. La Iniciativa Yasuní-ITT desde una perspectiva multicriterial. PNUD y FAO. Quito, Ecuador.  
[http://www.ecosystemassessments.net/system/resources/W1siZiIsIjIwMTUvMDUvMTMvMDQvMTIvNTQvNDYzL1VORVBfRVNWYWx1YXRpb25fN19SYWZhZWxfQnVyYmFub19BbmFsaXNpc19FQ1VBRE9SLnBkZiJdXQ/UNEP\\_ESValuation\\_7\\_Rafael%20Burbano-Analisis%20ECUADOR.pdf](http://www.ecosystemassessments.net/system/resources/W1siZiIsIjIwMTUvMDUvMTMvMDQvMTIvNTQvNDYzL1VORVBfRVNWYWx1YXRpb25fN19SYWZhZWxfQnVyYmFub19BbmFsaXNpc19FQ1VBRE9SLnBkZiJdXQ/UNEP_ESValuation_7_Rafael%20Burbano-Analisis%20ECUADOR.pdf) (Consultado diciembre 2020)
- Vanhults, Julien y Beiling, Adrian. 2013. Buen vivir: la irrupción de América Latina en el campo gravitacional del desarrollo sostenible. Revista Iberoamericana de Economía Ecológica Vol. 21: 01-14.  
[https://ddd.uab.cat/pub/revibec/revibec\\_a2013m12v21/revibec\\_a2013m12v21p1.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/revibec/revibec_a2013m12v21/revibec_a2013m12v21p1.pdf) (Consultado diciembre 2020)
- United Nations Climate Change (UNCC). ¿Qué es el Acuerdo de París?  
<https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/que-es-el-acuerdo-de-paris> (Consultado diciembre 2020)
- Watson, Charlene y Schalatek, Liane. 2021. Climate Finance Thematic Briefing: REDD+ Finance. Climate Finance Fundamentals 5. Climate Funds Update. Heinrich Boll Stiftung. Washington, DC. <https://climatefundsupdate.org/wp-content/uploads/2021/03/CFF5-ENG-2020-Digital.pdf> (Consultado abril 2021)
- Zambrano-Barragán, Carolina y Cordero, Doris. 2008. REDD en América del Sur: Caracterización de los principales actores. UICN. Quito – Ecuador.  
[https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/actores\\_y\\_posiciones\\_redd.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/actores_y_posiciones_redd.pdf) (Consultado diciembre 2020)

**Anexo único: Definiciones de todos los factores y operacionalización de los resultados en el caso de Ecuador (con marco analítico de Korhonen-Kurki et al. 2019)**

**Definición del resultado “REDD+”:** Las “políticas y medidas” de REDD+ están establecidas y en funcionamiento

<i><b>Presencia</b></i>	<i><b>Ausencia</b></i>	<i><b>Indicadores de presencia</b></i>	<i><b>Evaluación</b></i>
Actores comprometidos establecen y ponen en práctica nuevas instituciones, procedimientos, políticas y medidas. Estas instituciones apoyan la formulación y los resultados de políticas concretas y, al menos en parte, están impulsadas por pagos basados en el desempeño.	No se establecen nuevas instituciones y procedimientos, o se encuentran con resistencia, lo que socava su capacidad de funcionamiento.  La formulación de políticas de REDD+ permanece fragmentada o es llevada a cabo principalmente por actores externos.  No hay políticas y medidas operativas.	<b>Indicador 1:</b> Sistema de monitoreo, medición, reporte y verificación (MRV) desarrollado.  <b>Indicador 1 presente en Ecuador:</b> “El Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB) se encuentra actualmente dentro del Sistema Único de Información Ambiental (SUIA) del Ministerio del Ambiente (MAE) e integra los procesos de monitoreo, medición, reporte y verificación (M-MRV).” (PA REDD+, MAE 2016, p.33)  <b>Indicador 2:</b> Documento de estrategia / política nacional en vigor.	<b>Método de calificación:</b> Tres indicadores presentes = 1  Menos de tres indicadores presentes = 0  <b>Calificación en el caso de Ecuador:</b> Cinco indicadores presentes = 1

---

**Indicador 2 presente en Ecuador:** El 7 noviembre del 2016, mediante Acuerdo Ministerial No. 116, el ministro del Ambiente expidió el Plan de Acción REDD+ del Ecuador “Bosques para el Buen Vivir”: 2016-2025 (PA REDD+) y estableció los lineamientos para la implementación de REDD+ en Ecuador. En este Acuerdo, se incluye la creación del “Sistema de Información de Salvaguardas (SIS)” (artículo 19), el “Nivel de Referencia Forestal Nacional” (artículo 20) y el “Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB)” (artículo 21). El Plan de Acción y los otros documentos relacionados están publicados en la REDD+ Web Plataform.

**Indicador 3:** Los sitios / pilotos / proyectos de demostración REDD+ están aplicando pagos monetarios.

**Indicador 3 presente en Ecuador:** “El proyecto apoyó... el proceso para

---

---

acceder a los pagos basados en resultados a través del Programa Piloto del GCF basado en los resultados de reducción de emisiones de Ecuador de 2014. Esto demuestra que Ecuador está reduciendo exitosamente la tasa de deforestación y accediendo a pagos basados en resultados bajo la iniciativa REDD+.” (Primer reporte de avance, del año 2019, del proyecto FP019) (GCP 2020 p.8)

**Indicador 4:** Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) ya desarrollado.

**Indicador 4 presente en Ecuador:** “El Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) y el Sistema de Gestión de Medidas y Acciones REDD + están diseñados al 100% y se están realizando pruebas piloto de automatización.” (Primer reporte de avance de la implementación, correspondiente al año 2019, del proyecto FP019) (GCP 2020 p.5)

---

---

**Indicador 5:** Se accede a pagos por resultados

**Indicador 5 presente en Ecuador:** Ecuador ya recibió el primer pago por resultados por las reducciones de emisiones del 2014, por el GCF, con el proyecto FP110 (aprobado el 8 de julio del 2019), con un monto de US\$18.6 millones. Este pago corresponde a emisiones evitadas de 3.6 millones de tCO<sub>2</sub> eq, con un precio de US\$5 por tCO<sub>2</sub> eq.

## Operacionalización de condiciones para el marco institucional

### Presión por escasez de recursos forestales (“PRES”)

<i>Presencia</i>	<i>Ausencia</i>	<i>Indicadores de presencia</i>	<i>Evaluación</i>
Los bosques están bajo la presión de las altas tasas de deforestación.	Recursos forestales abundantes o en recuperación con una tasa de deforestación baja a media o negativa (reforestación).	<p><b>Indicador “PRES” 1:</b> Etapa de transición forestal<sup>24</sup>.</p> <p><b>Indicador “PRES” 1 presente en Ecuador:</b> Etapa de transición 2 (alta cobertura forestal y alta tasa de deforestación) (Sierra 2013 p.i)</p> <p><b>Indicador “PRES” 2:</b> Tasa de deforestación.</p> <p><b>Indicador “PRES” 2 presente en Ecuador:</b> Según el primer reporte bianual de actualización del Ecuador a la CMNUCC (BUR1, MAE 2016 p.39), la tasa anual de cambio de la cobertura</p>	<p><b>Método de calificación:</b> Etapa de transición forestal 2 o 3 y tasa de deforestación superior al 0,5% anual = 1</p> <p>Etapa de transición forestal 1, 4 o 5 y tasa de deforestación inferior al 0,5% anual = 0</p> <p><b>Calificación en el caso de Ecuador:</b> Etapa de transición 2 y tasa</p>

<sup>24</sup> La teoría de la transición forestal define cinco etapas en el cambio de la cubierta forestal: (1) Cubierta forestal alta, tasa de deforestación baja; (2) Alta cobertura forestal, alta tasa de deforestación; (3) Cubierta forestal baja, alta tasa de deforestación; (4) Cubierta forestal baja, tasa de deforestación baja; (5) Cubierta forestal reducida, tasa de deforestación negativa (Arild Angelsen y Brockhaus 2009, citado por Korhonen-Kurki et al. 2019).

boscosa en el periodo de deforestación superior al 0,5% anual (1990-2008) y en el 2008-2014 fue -0,37%.

**Marco y políticas forestales legales sólidos y consistentes, con alguna evidencia de esfuerzos de implementación (“EFF”)**

<i>Presencia</i>	<i>Ausencia</i>	<i>Indicadores de presencia</i>	<i>Evaluación</i>
<p>Existe un marco legal sólido y claro con derechos claramente asignados y regulaciones de manejo.</p> <p>Las leyes y políticas son, al menos en parte, implementadas de manera efectiva por las administraciones nacionales y locales, que tienen a su disposición un mínimo de mecanismos de ejecución y</p>	<p>No existen leyes y políticas adecuadas, o existen, pero son ineficaces debido a la falta de mecanismos de implementación y capacidad de ejecución y / o captura y corrupción de las élites.</p>	<p><b>Indicador “EFF” 1:</b> Establecimiento de políticas y un marco legal forestal sólido y coherente.</p> <p><b>Indicador “EFF” 1 presente en Ecuador:</b> Constitución de la República (2008), Código Orgánico del Ambiente (2018), Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016), Estrategia Nacional de Cambio Climático (2012).</p> <p><b>Indicador “EFF” 2:</b></p>	<p><b>Método de calificación:</b> Tres indicadores presentes = 1</p> <p>Menos de tres indicadores presentes = 0</p> <p><b>Calificación en el caso de Ecuador:</b> Tres indicadores presentes = 1</p>

---

capacidad de  
implementación.

Mecanismos de ejecución  
("enforcement")  
establecidos.

**Indicador "EFF" 2**

**presente en Ecuador:**

Autoridad Ambiental  
Nacional (Ministerio del  
Ambiente y Agua, MAAE)  
(artículo 11 y siguientes  
del Código Orgánico del  
Ambiente), apoyado por la  
fuerza pública (Policía  
Nacional y Fuerzas  
Armadas) (artículos 95 y  
129 del Código Orgánico  
del Ambiente).

**Indicador "EFF" 3:**

Evidencia de esfuerzos de  
implementación.

**Indicador "EFF" 3**

**presente en Ecuador:**

Primer reporte de avance  
de la implementación,  
correspondiente al año  
2019, del proyecto FP019  
(GCP 2020)

**Indicador "EFF" 4:**

Evidencia de  
implementación efectiva.

---

**Indicador “EFF” 4**  
**presente en Ecuador:**  
 Pendiente

**Cambio de política ya iniciado (“CHA”)**

<i>Presencia</i>	<i>Ausencia</i>	<i>Indicadores de presencia</i>	<i>Evaluación</i>
El gobierno ya ha formulado y está implementando estrategias de políticas que abordan los bosques y el cambio climático y tienen como objetivo apartarse de las prácticas habituales que son más amplias y / o desarrolladas antes del proceso de políticas de REDD+ de la CMNUCC (por ejemplo, Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas, NAMA) y la deforestación; o ya se han establecido	El gobierno aún no ha formulado estrategias políticas avanzadas sobre cambio climático (por ejemplo, NAMA) y deforestación o una estrategia de desarrollo con bajas emisiones de carbono; o las políticas existentes son muy insuficientes o no se han implementado en absoluto. No se han establecido esquemas de	<p><b>Indicador “CHA” 1:</b>            Evidencia de implementación de estrategias de políticas en campos relacionados (por ejemplo, uno o más de los siguientes: NAMA, PSA, deforestación, desarrollo bajo en carbono).</p> <p><b>Indicador “CHA” 1</b>  <b>presente en Ecuador:</b> El Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE), contaba ya con un marco de políticas públicas para la conservación y manejo forestal, de la cual una parte fundamental era la</p>	<p><b>Método de calificación:</b>            Presente = 1            Ausente = 0</p> <p><b>Calificación en el caso de Ecuador:</b>            Presente = 1</p>

---

<p>estrategias de desarrollo bajas en carbono y / o esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA), independientemente de las políticas REDD.</p>	<p>PSA.</p>	<p>Política de Gobernanza de Patrimonio Natural para la Sociedad del Buen Vivir. Esta Política se alinea con las Políticas Ambientales Nacionales, los instrumentos de gestión ambiental y con el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional de Erradicación de la Pobreza y la Estrategia Nacional de Cambio de la Matriz Productiva. Un componente clave de esta Política es el Programa Socio Bosque (PSB) (PA REDD+, MAE 2016 p.68-69).</p>
		<p>El PSB fue creado en el año 2008 y su objetivo principal es conservar los bosques y páramos nativos en el Ecuador, a través de la entrega de incentivos dirigidos a la protección y conservación de bosques de propiedad privada o comunitaria (BUR1, MAE 2016 p.38)</p>

---

## Operacionalización de las condiciones para el ámbito de las políticas

### Propiedad nacional y liderazgo político ("OWN")

<i>Presencia</i>	<i>Ausencia</i>	<i>Indicadores de presencia</i>	<i>Evaluación</i>
Declaraciones a los medios de comunicación pro-REDD+ por parte del gobierno (nacional y subnacional).	Las declaraciones en los medios de comunicación anti-REDD+ por parte de actores estatales nacionales y / o declaraciones pro-REDD+ por parte de actores internacionales dominan el discurso de las políticas.	<b>Indicador "OWN" 1:</b> En los medios de comunicación aparecen regularmente declaraciones pro-REDD+ del gobierno.	<b>Método de calificación:</b> Al menos tres indicadores presentes = 1.
La investigación nacional y los actores de las ONG dominan el discurso político (análisis de los medios).	La formulación de políticas la realizan principalmente agentes extranjeros.	<b>Indicador "OWN" 1 presente en Ecuador:</b> Las autoridades del MAE, el MAGAP y el MMRREE dan declaraciones pro-REDD+ desde el Gobierno.	Menos de tres indicadores presentes = 0
Participación de las instituciones políticas nacionales en la formulación de políticas REDD+.	Los incentivos financieros de los donantes son la principal razón para la implementación de REDD+.	<b>Indicador "OWN" 2:</b> La formulación de políticas REDD+ está dirigida por instituciones políticas nacionales.	<b>Calificación en el caso de Ecuador:</b> Tres indicadores presentes = 1
Las agendas de los donantes no dominan el proceso.	REDD+ no es considerado una prioridad por los líderes políticos.	<b>Indicador "OWN" 2 presente en Ecuador:</b> Las autoridades del MAE y el MAGAP lideran la formulación de las políticas públicas sectoriales.	
Líderes políticos nacionales destacan REDD+ como una prioridad.		<b>Indicador "OWN" 3:</b> Los donantes / actores	

---

extranjeros tienen solo un rol y una agenda menores / de asesoría en la formulación de políticas de REDD+.

**Indicador “OWN” 3**

**presente en Ecuador:** Los donantes tienen un rol de asesoría, asistencia técnica y financiamiento, aunque en muchas oportunidades también están presentes en la opinión pública.

**Indicador “OWN” 4:**

REDD+ es destacado como una prioridad por los líderes políticos.

**Indicador “OWN” 4**

**presente en Ecuador:**

Pendiente.

---

## Disponibilidad de fondos de pago por resultados para REDD+ ("PERFO")

<i>Presencia</i>	<i>Ausencia</i>	<i>Indicadores de presencia</i>	<i>Evaluación</i>
El financiamiento de REDD+ sobre una base de pago por desempeño está disponible a través de una transferencia de fondos por parte de un donante internacional. Una Carta de Intención con un donante respectivo confirma el compromiso del gobierno de recibir el pago por desempeño y la canalización de estos pagos al sistema presupuestario REDD+.	No existe un compromiso del gobierno para utilizar fondos de pago por desempeño para REDD+ y / o dichos fondos no están disponibles.	<p><b>Indicador "PERFO" 1:</b> Se dispone de financiación extranjera de REDD+ sobre una base de pago por resultados.</p> <p><b>Indicador "PERFO" 1 presente en Ecuador:</b> Ecuador ya recibió el primer pago por resultados por las reducciones de emisiones del 2014, por el GCF, con el proyecto FP110 (aprobado el 8 de julio del 2019), con un monto de US\$18.6 millones. Este pago corresponde a emisiones evitadas de 3.6 millones de tCO<sub>2</sub> eq, con un precio de US\$5 por tCO<sub>2</sub> eq.</p> <p><b>Indicador "PERFO" 2:</b> Una carta de intención (o equivalente) confirma el compromiso de ambas partes con un proceso de pago por desempeño para REDD+.</p>	<p><b>Método de calificación:</b> Ambos indicadores presentes = 1</p> <p>Menos de 2 indicadores presentes = 0</p> <p><b>Calificación en el caso de Ecuador:</b> Ambos indicadores presentes = 1</p>

**Indicador “PERFO” 2  
presente en Ecuador:**

Para el pago por resultados por las reducciones de emisiones del periodo 2015-2018, a través del Programa REDD *Early Movers* (REM), el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) dio un financiamiento de 11 millones de Euros, y el Ministerio del Clima y Ambiente de Noruega (KLD), 300 millones de coronas noruegas. La sumatoria de los fondos proporcionados por Alemania y Noruega son aproximadamente entre US\$45 a US\$50 millones (KfW 2019). Los pagos por resultados con REM y negociados con Ecuador, para el periodo 2015-2018, son 9 millones de tCO<sub>2</sub> eq.

## Coaliciones transformadoras "poderosas" ("COAL")

<i>Presencia</i>	<i>Ausencia</i>	<i>Indicadores de presencia</i>	<i>Evaluación</i>
Existencia de coaliciones de impulsores del cambio con margen de maniobra en las estructuras políticas e impacto en el discurso.	No hay coaliciones observables de impulsores del cambio, o las presentes son demasiado marginales para influir en la formulación de políticas y no son visibles en el discurso político sobre REDD+.	<b>Indicador "COAL" 1:</b> Nociones o existencia de formación de coaliciones entre actores que apoyan las políticas REDD+ (por ejemplo, organización paraguas, reuniones periódicas, declaraciones conjuntas, relaciones personales).	<b>Método de calificación:</b> Dos o más indicadores presentes, incluido el último indicador = 1
Los actores políticos y las coaliciones que piden un cambio transformador son más prominentes en los medios que aquellos que apoyan el status quo.	Los medios de comunicación y los círculos políticos están dominados por coaliciones que apoyan el status quo y los negocios como siempre.	<b>Indicador "COAL" 1 presente en Ecuador:</b> Mesa de Trabajo REDD+ (MdT REDD+), conformada por representantes de la sociedad civil: sector académico, sector privado, ONG nacionales y organizaciones de mujeres y jóvenes, y representantes nacionales de las comunidades, pueblos y nacionalidades (PA REDD+, MAE 2016 p.86)	Cero o un indicador presente o último indicador ausente = 0
Estas coaliciones también incluyen a los poderosos actores políticos.		<b>Indicador "COAL" 2:</b> Hay impulsores de cambio (actores políticos que lideran el discurso en una	<b>Calificación en el caso de Ecuador:</b> Último indicador ausente = 0

dirección pro-REDD+) tanto dentro como fuera de las instituciones gubernamentales.

**Indicador “COAL” 2**

**presente en Ecuador:** Los actores que lideran el discurso son especialmente la cooperación internacional, las instituciones públicas (MAE y MAGAP) y las ONG.

**Indicador “COAL” 3:** Las

coaliciones de actores políticos que piden un cambio político sustancial en las políticas forestales son más prominentes en los medios de comunicación que las que apoyan el statu quo.

**Indicador “COAL” 3**

**presente en Ecuador:** Las ONG suelen tener presencia en los medios de comunicación, destacando la importancia de reducir las tasas de deforestación.

**Indicador “COAL” 4:** Los

actores de políticas pro-REDD+ tienen buen acceso a los tomadores de decisiones políticas (por ejemplo, invitados a audiencias de expertos, miembros de consejos asesores).

**Indicador “COAL” 4  
presente en Ecuador:**  
Pendiente.

**Indicador “COAL” 5:** Las coaliciones políticas pro-REDD+ incluyen poderosos actores políticos.

**Indicador “COAL” 5  
presente en Ecuador:**  
Ausente.

**Resumen de factores en el caso de Ecuador**

REDD+	PRES	EFF	CHA	OWN	PERFO	COAL
1	1	1	1	1	1	0