

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO
Sede Argentina

Maestría en Derecho y Economía del Cambio Climático

Tesis de Maestría:

Oportunidades de acceso a financiamiento climático para gobiernos
subnacionales en Ecuador: Caso de estudio del Gobierno Autónomo
Descentralizado Provincial de Pastaza

Autora: Patricia Serrano Roca

Directora: Virginia Scardamaglia

Buenos Aires, 20 de febrero, 2023

55.096 palabras



FLACSO
ARGENTINA



Resumen:

En este trabajo se analiza el contexto del financiamiento climático y financiamiento para la Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y a la Degradación de los bosques (REDD+) en Ecuador y el esquema de gobernanza para su acceso e implementación. Se identifican los factores de éxito que llevaron al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pastaza a acceder a financiamiento climático para desarrollar su Plan de Implementación de Medidas y Acciones REDD+, como parte del Plan de Acción REDD+ Nacional. Pastaza es la primera provincia del Ecuador en contar con una estrategia para abordar las causas de la deforestación, integrada en su plan de desarrollo y ordenamiento territorial.

Además, sobre la base del caso de Pastaza, se realizan recomendaciones para replicar el caso y lograr su escalabilidad en otras provincias del Ecuador, para potenciar la capacidad de implementar medidas y acciones REDD+ a nivel jurisdiccional.

Palabras clave: REDD+, Ecuador, Pastaza, bosques, cambio climático, enfoque jurisdiccional, financiamiento climático, financiamiento REDD+, pago por resultados, gobernanza, planificación.

Agradecimientos:

En primer lugar, agradezco a mis padres que con su amor incondicional me han impulsado a sobreponerme ante las adversidades y me han dado su soporte en las tareas de cuidado para concentrarme en los estudios y alcanzar mis metas.

A mi familia, mi esposo Andrés y mis hijos Martín, Francisco y Nicolás, por su paciencia y soporte diario, por impulsarme a seguir adelante y brindarme su apoyo en todo momento, para cumplir con mis objetivos profesionales.

A mis queridos colegas de PNUD y PROAmazonía por su guía profesional, aportes y consejos que me han ayudado a llevar adelante este trabajo de investigación.

Agradezco a mi directora de tesis, por su dedicación y paciencia, su guía en este proceso ha sido fundamental para cumplir con esta meta profesional.

Por último, a todo el equipo de docentes que conforman la Maestría en Derecho y Economía del Cambio Climático, por compartir sus conocimientos y experiencias que los llevaré por siempre para ponerlos en práctica en mi ejercicio profesional.

Índice

Resumen:	2
Agradecimientos:	3
Índice de Tablas e Ilustraciones	5
Tablas	5
Ilustraciones	6
Índice de Acrónimos y Abreviaturas	7
Introducción	12
Marco Teórico y Metodología	15
Capítulo I: Contexto Internacional de Financiamiento Climático y REDD+	19
1.1 Financiamiento Climático	19
1.1.1 Marco Internacional relacionado al Financiamiento Climático para los Gobiernos Subnacionales	22
1.2 REDD+	25
1.2.1 Financiamiento para REDD+	27
Capítulo II: Contexto de Financiamiento Climático y REDD+ en Ecuador	33
2.1 Financiamiento Climático en Ecuador	33
2.2 Instrumentos de Política Pública del Ecuador relacionados a cambio climático y financiamiento	35
2.3 Gobernanza y Actores del Financiamiento Climático en el Ecuador	40
2.4 REDD+ y sus avances en Ecuador	44
2.5 Gobernanza para REDD+ en Ecuador	47
2.6 Mecanismos de asignación nacional de recursos para la implementación de acciones REDD+	55
Capítulo III: Estudio de Caso del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pastaza	60
3.1 Breve Contexto Biofísico y Social	60
3.1.1 La Región Amazónica	60
3.1.2 La Amazonía del Ecuador	62
3.1.3 GAD Provincial de Pastaza	65
3.2 Plan de Implementación de Medidas y Acciones REDD+ del GAD provincial de Pastaza y su alineación con el Plan de Acción REDD+ Nacional	73
3.2.1 Teoría del Cambio	77
3.2.2 Medidas y Acciones – Componentes Estratégicos	78
3.2.3 Medidas y Acciones - Componentes Operativos	79
3.2.4 Financiamiento	80

3.3	Análisis del caso del Gobierno Autónomo Descentralizado provincial de Pastaza y su proceso para acceder a financiamiento climático, en el marco de su relación y aporte al Plan de Acción REDD+ y la NDC del Ecuador.	81
3.3.1	El Foro de Gobernadores por el Clima y sus ventanas de financiamiento.	81
3.3.2	Análisis de Cumplimiento de los Requisitos de Acceso a Financiamiento.	89
3.3.3	Análisis de Cumplimiento de los componentes de la Preparación para el Financiamiento Climático.	92
3.3.4	Análisis de componentes transversales de REDD+.	116
Capítulo IV: Factores de Éxito, Elementos de Réplica, Conclusiones y Recomendaciones		137
4.1	Factores de Éxito y Elementos de Réplica.	137
4.2	Conclusiones y Recomendaciones.	145
ANEXOS		148
Bibliografía		169

Índice de Tablas e Ilustraciones

Tablas

Tabla 1:	Fuentes de Financiamiento Climático.	21
Tabla 2:	Inclusión de criterios de cambio climático en la estructura del PDOT.	43
Tabla 3:	Interrelación entre componentes y medidas del PA REDD+ y el PDI del GAD provincial de Pastaza.	79
Tabla 4:	Tabla de Escala de Calificaciones	90
Tabla 5:	Tabla de Calificación de cumplimiento de requisitos de acuerdo al documento de plantillas y directrices para la Ventana A.	90
Tabla 6:	Tabla de Calificación de cumplimiento de requisitos de acuerdo al documento de plantillas y directrices para la Ventana B.	91
Tabla 7:	Presupuesto total del PDI del GAD Pastaza.	98
Tabla 8:	Rutas de Acceso a Financiamiento Multilateral.	102
Tabla 9:	Los componentes de la Preparación para el Financiamiento Climático. Resumen de identificación de capacidades a nivel nacional y local.	115
Tabla 10:	Extracto de la Herramienta de Análisis de los requisitos de acceso a la Ventana A del GCF-TF y su cumplimiento.	121
Tabla 11:	Extracto de la Herramienta de Análisis de los requisitos de acceso a la Ventana B del GCF-TF y su cumplimiento.	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 12:	Extracto de la Herramienta de Análisis de los requisitos de acceso a la Ventana A del GCF-TF y su cumplimiento.	129
Tabla 13:	Extracto de la Herramienta de Análisis de los requisitos de acceso a la Ventana B del GCF-TF y su cumplimiento.	130

Tabla 14: Identificación de secciones de salvaguardas dentro del PDI del GAD provincial de Pastaza. 133

Ilustraciones

Ilustración 1: Impulsores y obstáculos financieros para REDD+	28
Ilustración 2: Meta de la NDC para el sector USCUS a nivel nacional	38
Ilustración 3: Gobernanza y Actores clave para el financiamiento climático	40
Ilustración 4: Financiamiento para las fases de REDD+ en Ecuador	46
Ilustración 5: Modelo actual de gobernanza para REDD+.	48
Ilustración 6: Arquitectura Financiera para REDD+ en Ecuador.	59
Ilustración 7: Mapa de la Cuenca Amazónica	61
Ilustración 8: Mapa de provincias de la Amazonía del Ecuador.	62
Ilustración 9: Mapa de ubicación de la provincia de Pastaza.	66
Ilustración 7: Datos de deforestación bruta anual promedio (ha/año), regeneración anual promedio (ha/año) y deforestación neta anual (ha/año) del Ecuador desagregado por provincias, para el periodo 2018-2020.	68
Ilustración 8: Mapa de Uso y Cobertura de la Tierra de la provincia de Pastaza .	69
Ilustración 9: Proceso de Gestión Sostenible del territorio de la provincia de Pastaza. Línea de Tiempo.	70
Ilustración 9: Articulación de Instrumentos Nacionales y Locales.	74
Ilustración 10: Interrelación entre el PDI del GADPPz y el PA REDD+.	77
Ilustración 11: 43 estados y provincias miembro del GCF-TF, que cubren más de un tercio de los bosques tropicales del mundo.	81
Ilustración 12: Los 4 pilares para las estrategias regionales del Plan de Acción de Manaos.	83
Ilustración 13: Componentes para la Preparación para el Financiamiento Climático.	92

Índice de Acrónimos y Abreviaturas

ACUS	Área de Conservación y Uso Sostenible
AEDSPP	Área Ecológica de Desarrollo Sostenible de la provincia de Pastaza.
AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
AP	Acuerdo de París
APBD	Acuerdo de Pago Basado en Desempeño
BDE	Banco del Estado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BUR	<i>Biennial Update Report from Non-Annex I Parties</i> o Reportes de Actualización Bienal de las Partes No Anexo I
CAF	Banco de Desarrollo para América Latina
CFN	Corporación Financiera Nacional
CICC	Comité Interinstitucional de Cambio Climático
CIFOR	Centro para la Investigación Forestal Internacional
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CO ₂	Dióxido de carbono
COA	Código Orgánico del Ambiente
CONFENAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
CONAGOPARE	Consorcio Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador
CONGOPE	Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador
COICA	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónicas

COP	Conferencia de las Partes de la CMNUCC
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CFP	Comité Permanente de Finanzas
CPLI	Consulta Previa, Libre e Informada
CTEA	Circunscripción Territorial Especial Amazónica
DIVLD	Distintivo Iniciativa Verde Libre de Deforestación
EFIC	Estrategia Nacional de Financiamiento Climático
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
ESPOL	Escuela Politécnica del Litoral
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIP	Forest Investment Program
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 Emissions Level</i> o Nivel de Referencia de Emisiones Forestales
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GEF	Global Environment Facility
GCF	<i>Green Climate Fund</i> o Fondo Verde para el Clima
GCF-TF	Foro de Gobernadores por el Clima y los Bosques
GEI	Gases de Efecto Invernadero
ICA	<i>International Consultation and Analysis</i> o Consulta y Análisis Internacional
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INGEI	Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero

KfW	Banco de Desarrollo del Estado de la República Federal de Alemania
LEAF	<i>Lowering Emissions by Accelerating Forest finance Coalition</i>
MAE	Ministerio del Ambiente del Ecuador (Actualmente Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador).
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador
MdT REDD+	Mesa de Trabajo REDD+
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MFS	Manejo Forestal Sostenible
MMRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador
M-MRV	Monitoreo, medición, reporte y verificación
NCI	Naturaleza y Cultura Internacional
NDC	<i>Nationally Determined Contribution</i> o Contribución determinada a nivel nacional
NI	Nacionalidades Indígenas
NFMS	<i>National Forest Monitoring System</i> o Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques
NICFI	Iniciativa Internacional de Noruega de Clima y Bosques
ONG	Organización no gubernamental
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de Naciones Unidas
PA REDD+	Plan de Acción REDD+ del Ecuador “Bosques para el Buen Vivir”: 2016-2025
PDI	Plan de Implementación de medidas y acciones REDD+
PDI GAD provincial de Pastaza	Plan de Implementación de medidas y acciones REDD+ del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pastaza

PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PLANACC	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático
PLANMICC	Plan Nacional de Mitigación del Cambio Climático o Plan Nacional de Descarbonización
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POPP	<i>UNDP's Programme and Operations Policies and Procedures</i>
PPR	Pago por Resultados
PROAmazonia	Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción Sostenible
PSB	Programa Socio Bosque
RCOA	Reglamento al Código Orgánico del Ambiente
REDD+	Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques, la gestión sostenible y 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
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
ST-CTEA	Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica
tCO ₂ eq	Toneladas de dióxido de carbono equivalente
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

UNFCCC	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i> o Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
UTCUTS	Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura

Introducción

Ecuador es un pionero en REDD+ -reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal- después de haber trabajado durante 10 años en las fases de preparación e implementación de REDD+ e incluso haber accedido a pagos basados en resultados. Como consecuencia de estos esfuerzos, existe un marco legal nacional con programas, políticas y medidas que contribuyen a una reducción sostenida de las emisiones derivadas de la deforestación. Ecuador ha sido recompensado con alrededor de 100 millones de dólares por estos esfuerzos a través de pagos basados en resultados, así como fondos de donación para una mayor implementación, que ahora busca expandirse a escalas jurisdiccionales subnacionales, con el objetivo de valorar, evidenciar y fortalecer los esfuerzos que realizan los gobiernos autónomos descentralizados, los pueblos, comunidades y nacionales indígenas, el sector privado, y otros actores nacionales (actores no estatales) que buscan la protección de los bosques y el mantenimiento de sus servicios ambientales.

A pesar de los avances logrados, el país reconoce que todavía queda un largo camino por recorrer para cumplir con la meta nacional del Plan de Acción REDD+, que también es parte de los compromisos de la Contribución Nacional Determinada (NDC) del Ecuador en su escenario condicionado¹. Para esto, será necesario contar con los aportes de otros actores sociales con capacidad de implementación de acciones para reducir la deforestación y la degradación de los bosques, en distintos niveles y sectores.

En el marco del cumplimiento de la NDC, el rol de los gobiernos subnacionales y actores no estatales es muy importante, pues tienen un potencial en la implementación de las metas establecidas por cada país que debe ser considerado por los gobiernos nacionales, si se quiere lograr el cumplimiento de las mismas.

Las iniciativas subnacionales y de actores no estatales en materia climática son numerosas y cada vez existen más acciones y proyectos de provincias o estados, ciudades, sector privado y la sociedad civil en general, que buscan tener un impacto positivo, tanto en adaptación como en mitigación al cambio climático.

Muchas veces, estas acciones se realizan en colaboración con los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales que impulsan el Acuerdo de París, pero

¹ Potencial de reducción de emisiones a la que el país se compromete si cuenta con apoyo (financiamiento) internacional.

otras veces se realiza sin esta coordinación, lo que dificulta su adecuada medición y contabilidad.

Un ejemplo de estas acciones es el caso del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Provincial de Pastaza, que accedió a financiamiento climático para desarrollar el primer Plan de Implementación de Medidas y Acciones REDD+ desarrollado a nivel subnacional, cumpliendo con los requisitos y procedimientos de la Autoridad Ambiental Nacional y en coordinación con ésta, para intervenir con medidas y acciones para reducir la deforestación dentro de su jurisdicción², lo cual además lo habilita para acceder a distintas fuentes de financiamiento adicionales.

Es evidente que las acciones que sean implementadas por estos actores, que se constituyen en “socios implementadores” de acuerdo al Plan de Acción REDD+ del Ecuador, contribuyen a las metas nacionales y por ende a los compromisos internacionales del país en el marco de su NDC y que, del proceso llevado a cabo por el GAD provincial de Pastaza, se generan varios aprendizajes y experiencias con potencial de replicabilidad y escalamiento para potenciar la implementación de REDD+ a nivel subnacional.

La hipótesis que se busca demostrar en esta tesis es que los avances del Ecuador en el enfoque y políticas positivas para reducir las emisiones por deforestación y degradación forestal - REDD+, la importancia de la Amazonía para la mitigación del cambio climático, las características específicas del GAD provincial de Pastaza, como su ubicación, extensión, presencia de bosques y biodiversidad; sus políticas y ordenanzas implementadas a nivel subnacional; así como la consideración de las salvaguardas ambientales y sociales, el enfoque de género y la participación plena y efectiva de actores interesados; fueron factores determinantes para facilitar el acceso del GAD provincial de Pastaza a fuentes de financiamiento climático.

Además, la metodología considera un análisis basado en los componentes de Preparación para el Financiamiento Climático de PNUD y los componentes transversales de REDD+³, a la luz de lo cual se pretende demostrar qué tan listo está el GAD provincial de Pastaza para acceder, gestionar y ejecutar el financiamiento climático; así como monitorear, reportar y verificar los resultados, no solo desde el punto de vista del impacto social, ambiental y económico; sino también respecto de REDD+.

² Para el GAD Pastaza, el área de intervención corresponde al territorio de la provincia de Pastaza.

³ Participación ciudadana e involucramiento de la sociedad civil, abordaje de las salvaguardas ambientales y sociales; y, transversalización del enfoque de género.

El objetivo general es realizar un análisis del proceso del GAD provincial de Pastaza para acceder a financiamiento climático, así como su relación y aporte al PA REDD+ y la NDC del Ecuador. Los objetivos específicos son: (i) Identificar los factores principales que permitieron al GAD provincial de Pastaza acceder a financiamiento climático; (ii) Analizar cuál fue el rol del PA REDD+ del Ecuador y los avances del país en este proceso; incluyendo los procesos de involucramiento de actores y participación; así como la adopción del enfoque nacional de salvaguardas ambientales y sociales (si incidió o no en la obtención de los recursos por parte del GAD provincial de Pastaza); (iii) Analizar el grado de alineación de las acciones y medidas planteadas por el GAD provincial de Pastaza en el plan de implementación de medidas y acciones REDD+, con el Plan de Acción REDD+ Nacional (alineación entre ambos instrumentos de nivel nacional y local); y, (v) Analizar el rol de los pueblos y nacionalidades indígenas y de la Autoridad Ambiental Nacional, en el proceso de desarrollo del plan de implementación de medidas y acciones REDD+ del GAD provincial de Pastaza.

Marco Teórico y Metodología

El GAD provincial de Pastaza es miembro del Grupo de Trabajo del Foro de Gobernadores por el Clima y los Bosques (GCF-TF) desde septiembre de 2017, desde ese entonces ha tenido la oportunidad de acceder a dos fuentes de financiamiento que han sido determinantes para avanzar en su proceso REDD+ jurisdiccional; la primera, en el año 2018 enfocada en el proceso de preparación; y la segunda, en el año 2021 enfocada en la implementación; es así que la delimitación temporal del estudio va desde septiembre de 2017 hasta diciembre de 2022, periodo dentro del cual se analizan ambos casos de acceso al financiamiento.

La pregunta de investigación que se plantea en esta tesis es: ¿Cuáles fueron los factores de éxito que llevaron al GAD provincial de Pastaza a acceder a financiamiento climático para desarrollar su Plan de Implementación REDD+ provincial? Para responder a esta pregunta, se identifican tres ejes fundamentales de investigación: 1) El proceso de acceso a financiamiento, desde la planificación hasta la ejecución; 2) Los procesos de participación ciudadana e involucramiento de actores; el abordaje de las salvaguardas sociales y ambientales; y la transversalización del enfoque de género; y finalmente, 3) La alineación del Plan de Implementación de medidas y acciones REDD+ (PDI) del GAD provincial de Pastaza con el Plan de Acción REDD+ Nacional (PA REDD+).

Para analizar el primer eje, se utiliza el marco analítico desarrollado por Vandeweerd, Glemarec y Billet en la publicación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) titulada: *“Preparación para Financiamiento Climático: Un marco para entender que significa estar listo para utilizar el financiamiento climático”* (2012). Para el segundo y tercer eje, se realiza un análisis de los requisitos del donante y el nivel de cumplimiento de los mismos en las dos propuestas de financiamiento que son objeto de este estudio, a partir del diseño de una herramienta (Anexo 1) donde se desagrega dicho análisis; y se considera como marco teórico de complemento, el estudio realizado a nivel nacional sobre *“Involucramiento de Actores y Fortalecimiento de Capacidades: Lecciones Aprendidas de la Fase de Preparación para REDD+”* (PNUD, 2020), el mismo que sirve de referencia y se ajusta de manera ideal, pues los pasos que se dieron en este ámbito para la formulación del Plan de Acción REDD+ Nacional son comparables con el proceso de construcción del Plan de Implementación de medidas y acciones REDD+ del GAD provincial de Pastaza, al tratarse de un plan aterrizado al nivel local, con características similares.

Vandeweerd et al. (2012 p. 34), realizaron un análisis que parte de la experiencia generada por el PNUD a través de la implementación de acciones de mitigación y adaptación en al menos 140 países durante dos décadas; presentando un marco para entender lo que significa “estar listo” para acceder a y utilizar el financiamiento climático de una manera transformativa. Entendiendo la magnitud de los retos que plantea el cambio climático, la escala del financiamiento requerido y las barreras para su uso efectivo, plantea un marco de cuatro partes con los componentes necesarios para estar listo y las capacidades específicas requeridas para sustentarlo. Este marco considera las etapas de planificación, acceso, cumplimiento, monitoreo y reporte, de manera integrada con las prioridades nacionales de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Cada uno de estos aspectos analizados se contrastan con los requisitos que el donante de los fondos a los que accedió el GAD provincial de Pastaza exigió sean cumplidos para su elegibilidad; y que también tienen que ver con el cumplimiento de los marcos normativos y de política establecidos tanto a nivel nacional, como para REDD+, en el ámbito internacional; y su complementariedad de lo local con los esquemas nacionales.

Los factores analizados, sus definiciones y la operacionalización de resultados para el caso del GAD provincial de Pastaza se presentan en el Anexo 1 de esta tesis. El resultado del análisis busca responder a la pregunta de investigación y a los objetivos general y específicos, basándose en los datos proporcionados por el GAD provincial de Pastaza para acceder al financiamiento y el análisis de los mismos frente a los marcos regulatorios y de política nacionales aplicables.

En el Capítulo 1, se analiza el contexto internacional de Financiamiento Climático y REDD+, partiendo de una revisión de los instrumentos jurídicos y de política relacionados con la temática, como las decisiones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) relacionadas con financiamiento climático y REDD+, luego se hace un análisis de las oportunidades de financiamiento climático para gobiernos subnacionales a nivel internacional; y, finalmente se analizan los aspectos relevantes de financiamiento para REDD+.

En el Capítulo 2, se analiza el contexto nacional de financiamiento climático considerando la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático (EFIC) y los instrumentos de política pública relacionados a cambio climático y su financiamiento, como la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), la Contribución Determinada a Nivel Nacional del Ecuador (NDC y los compromisos relacionados con el sector UTCUTS), así como otros documentos relevantes en los que se puedan evidenciar las políticas, acciones y medidas

que se proponen tanto a nivel nacional, como a nivel subnacional para alcanzar las metas de reducción de la deforestación del Ecuador. También se analiza la gobernanza y los actores del financiamiento climático en Ecuador; REDD+ y sus avances en el país, así como su marco nacional de gobernanza, los actores estatales y no estatales vinculados; y los sistemas de información asociados, para determinar la existencia de una arquitectura financiera habilitante para canalizar recursos hacia los gobiernos locales para la implementación de acciones que contribuyen a las metas nacionales de reducción de la deforestación. Dentro de este análisis se incluye la revisión de los instrumentos jurídicos relacionados con la temática, como la legislación específica relacionada con bosques, cambio climático y REDD+; que se constituye en la base normativa y política para sustentar el desarrollo de propuestas en el sector UTCUTS.

Este análisis permitirá comprender la evolución del proceso a nivel internacional, nacional y los vínculos existentes entre las diferentes políticas nacionales y locales.

El Capítulo 3, incluye el estudio de caso del acceso a financiamiento del GAD provincial de Pastaza, en donde primero se presenta información de contexto relacionada con la Amazonía como ecosistema y su importancia para la humanidad, para aterrizar en la Amazonía ecuatoriana y posteriormente las particularidades de la provincia de Pastaza. Luego se analiza el PDI de medidas y acciones REDD+ del GAD provincial de Pastaza y su articulación con el Plan de Acción REDD+ nacional, a fin de determinar la alineación entre las políticas, acciones y medidas locales con las nacionales, y su vínculo con la NDC.

Se analizan los mecanismos de relacionamiento existentes entre el Gobierno Nacional y el GAD provincial de Pastaza, así como las relaciones establecidas en el marco del financiamiento recibido, que hayan podido incidir en el acceso al financiamiento.

También se presenta los resultados del análisis del acceso a financiamiento climático, de acuerdo con el marco teórico del PNUD detallado anteriormente; y se revisa la existencia de instancias de gobernanza y participación relacionadas a REDD+; para identificar si ha habido involucramiento de actores interesados y cómo ha sido la relación con los mismos durante el proceso de acceso al financiamiento y su ejecución, poniendo especial énfasis en los pueblos y nacionalidades indígenas.

Se analiza la incorporación de los componentes transversales de REDD+, como la participación ciudadana e involucramiento de la sociedad civil; la adopción del enfoque nacional de salvaguardas para REDD+, la transversalización del enfoque de género; y, la relación de estos componentes con el acceso al financiamiento.

Finalmente, en el Capítulo 4 se presentan las conclusiones, estructuradas en función de los componentes de preparación para el financiamiento climático y respondiendo a los objetivos general y específicos del estudio; donde se incluyen los factores de éxito que llevaron al GAD provincial de Pastaza a acceder a financiamiento climático y la identificación de los elementos de réplica, así como algunas conclusiones y recomendaciones finales.

Para el desarrollo de este trabajo, se han realizado entrevistas a actores clave que han participado en el proceso de formulación de la propuesta y acceso al financiamiento del GAD provincial de Pastaza, entre los cuales constan actores nacionales e internacionales que tuvieron un rol tanto en la fase de propuesta como en la ejecución del financiamiento. Se entrevistó además a otros actores como autoridades nacionales, locales y sociedad civil relacionada con el proceso del GAD provincial de Pastaza a fin de recabar información desde la perspectiva y puntos de vista de estos actores.

Además, se realizó una revisión bibliográfica sobre financiamiento climático, REDD+ y los enfoques nacionales y jurisdiccionales. Hasta el momento, muchos de los trabajos que analizan REDD+ se han centrado en factores de gobernanza a nivel internacional o en casos de estudio nacionales que se vinculan a la fase de preparación para REDD+, análisis de institucionalidad, involucramiento de actores y roles e impactos de las distintas políticas públicas o acciones implementadas a través de programas y proyectos. Específicamente sobre la relación de REDD+ con gobiernos locales, a nivel internacional existen análisis sobre distribución de beneficios (Irawan, 214 p. 47-59), sobre los roles de los gobiernos subnacionales en las NDC (Sarmiento Berletti, 2020); o sobre los retos que enfrentan y las oportunidades de los gobiernos locales para acceder a financiamiento climático (Puebla, 2021). Por otro lado, existe literatura relacionada con las fases de implementación de REDD+ (Angelsen, 2010; Carrión, 2014); pero muy poca relacionada con pago por resultados y el acceso a financiamiento para REDD+ de gobiernos autónomos descentralizados o gobiernos locales en Ecuador.

Capítulo I: Contexto Internacional de Financiamiento Climático y REDD+

1.1 Financiamiento Climático

El Comité Permanente de Finanzas (CPF) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) define el financiamiento climático como el que *"busca reducir emisiones y mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero al tiempo que busca disminuir la vulnerabilidad y mantener e incrementar la resiliencia de los sistemas humanos y ecológicos ante los efectos negativos del cambio climático"* (UNFCCC Standing Committee on Finance, 2014).

Esta definición es amplia, e incluye a todos los flujos financieros cuyo efecto esperado es reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero y/o mejorar la resiliencia a los impactos de la variabilidad del clima y de los cambios climáticos esperados. Incluye fondos públicos y privados, flujos nacionales e internacionales, gastos para mitigación y adaptación a la variabilidad actual y futura del clima (Samaniego & Schneider, 2017).

El Acuerdo de París (AP) fue adoptado mediante la decisión 1/CP.21 y representa uno de los hitos internacionales más importantes para hacer frente al cambio climático, su objetivo central es reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático *"manteniendo el incremento de la temperatura promedio de la tierra por debajo de los 2°C por encima de niveles preindustriales y perseguir esfuerzos para limitar el incremento a 1.5°C"* (CMNUCC, 2015, pág. 5). Ecuador suscribió el Acuerdo de París en julio de 2016 y lo ratificó en julio de 2017.

El Acuerdo de París exige a las Partes que implementen sus esfuerzos por medio de sus contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC). Según el [NDC Registry](#) (consultado el 15 de octubre de 2022), 194 Partes han presentado sus NDC nuevas o actualizadas en el marco del AP, con compromisos de mitigación y adaptación que responden a la realidad, necesidades, voluntad y capacidades de cada país para aportar a sus objetivos. Por su parte, el artículo 2, literal c) del AP, para reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, establece la necesidad de: *"situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero"* (CMNUCC, 2015, pág. 5).

"El cambio climático es un fenómeno que afecta a la comunidad mundial, no conoce fronteras y la gravedad de sus impactos no se basa en el nivel de contribución al problema;

por el contrario, los países que históricamente han contribuido con los mayores niveles de emisiones de gases de efecto invernadero suelen ser los menos afectados” (ParlAmericas, 2019, pág. 1). Es así que, el artículo 9 del AP adoptó el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, que dispone que: *“las naciones desarrolladas deben proporcionar recursos financieros para apoyar a los países en desarrollo a mitigar los impactos del cambio climático y liderar la movilización de capacidades financieras y técnicas”* (CMNUCC, 2015, pág. 16). Además, en la Decisión 1/CP.16 Acuerdos de Cancún, las Partes fijaron una meta colectiva de proporcionar al menos US\$100 mil millones anuales para 2020 a fin de hacer frente a las necesidades de los países en desarrollo (CMNUCC, 2011, pág. 18) y decidieron crear un Comité Permanente de Finanzas para ejercer sus funciones relativas al mecanismo financiero de la Convención (CMNUCC, 2011, pág. 20). Según el informe del año 2018 de este Comité, entre el 2015 y el 2016 se movilizaron US\$ 38 mil millones hacia países en desarrollo (MAAE y MEF, 2021); mientras que, para el periodo 2017-2018 el promedio anual fue de US\$ 48 mil 700 millones, lo que representa un aumento del 2,7% del promedio anual informado para 2015–2016 (Standing Committee on Finance, 2021). Para 2020, el año inicial de la meta de US\$ 100 mil millones anuales en el marco de la CMNUCC, el financiamiento climático total proporcionado y movilizado por los países desarrollados para los países en desarrollo ascendió a US\$ 83 mil 300 millones (OECD, 2022). Quedando US\$ 16 mil 700 millones por debajo de la meta.

Para facilitar la provisión de financiamiento climático, la CMNUCC estableció en su artículo 11 un mecanismo financiero para proporcionar recursos a las Partes que son países en desarrollo, la operación del mecanismo financiero puede ser encomendada a una o más entidades internacionales existentes (Naciones Unidas, 1992). El Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF por sus siglas en inglés) ha servido como entidad operativa del mecanismo financiero desde la entrada en vigor de la Convención en 1994. En la Decisión 1/CP.16 en 2010, las Partes establecieron el Fondo Verde para el Clima (GCF por sus siglas en inglés); y, en 2011 también lo designaron como una entidad operativa del mecanismo financiero. El mecanismo financiero es responsable ante la Conferencia de las Partes (COP), que decide sobre sus políticas, prioridades programáticas y criterios de elegibilidad para la financiación (UNFCCC, s.f.). Este mecanismo define las políticas de cambio climático, las prioridades de los programas y los criterios de elegibilidad para la financiación, y también rinde cuentas a la Conferencia de las Partes. Complementariamente, el Artículo 13 del AP establece un marco de transparencia de acción y uno de apoyo, de manera que se pueda evidenciar cómo los recursos provistos por países desarrollados a países en desarrollo los habilitan a cumplir

con el Acuerdo. De esta manera, todos los países deben reportar información sobre la acción climática que implementan y sobre los flujos financieros que proveen o reciben.

Muchos países de la región, no han incluido dentro de sus NDC sus necesidades de financiamiento para cumplir con los compromisos asumidos, esto sumado a *la falta de infraestructura de almacenamiento y sistematización para la información ambiental en general y climática en particular, la ausencia de un concepto común y de métodos de cuantificación homologados y a la “falta de hábito” de reportar este tipo de información* (Samaniego & Schneider, 2017); hace que los datos disponibles sobre flujos de financiamiento climático no sean precisos.

Además de los mecanismos financieros de la CMNUCC, el financiamiento climático puede provenir de diversas fuentes. Tradicionalmente, las fuentes públicas eran las principales, incluyendo recursos financieros de organizaciones multilaterales, gobiernos, agencias de asistencia y bancos multilaterales de desarrollo. Sin embargo, el costo de mitigar y adaptarse al cambio climático es mayor a la cantidad de fondos públicos disponibles. Por lo tanto, es cada vez más necesario incrementar los flujos de financiamiento provenientes de fuentes privadas.

Para implementar acciones locales, una buena alternativa puede ser el financiamiento mixto, en el que fuentes públicas y privadas contribuyen a un solo fondo, reduciendo los riesgos de inversión para el sector privado.

A continuación se enumeran las fuentes de financiamiento climático:

Tabla 1: Fuentes de Financiamiento Climático.

Fuentes Multilaterales	Fondos climáticos multilaterales, los bancos multilaterales de desarrollo, las agencias de las Naciones Unidas, los mecanismos del Protocolo de Kioto y del Acuerdo de Paris, bajo la CMNUCC.
Fuentes Bilaterales	Acuerdos entre países para canalizar financiamiento de manera directa o a través de agencias o fondos.
Fondos climáticos nacionales o regionales	Creados por los propios países receptores para canalizar financiación, bien sea de origen internacional, como de aportes de los Estados o provenientes del cobro de impuestos o tasas.
Fondos privados	Variedad de subvenciones no gubernamentales,

incluidas fundaciones privadas y agencias donantes. Estos fondos, a diferencia de muchos fondos bilaterales o multilaterales, tienen usualmente una fuerte preferencia por organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia en base a Watson & Schalteck 2019, tomado de Valera (2019).

Actualmente existen varios fondos multilaterales capaces de proveer financiamiento climático de diferentes tipos, como el Fondo Verde para el Clima, el Fondo de Adaptación de Naciones Unidas, el Fondo para los Países Menos Adelantados, el Fondo Especial para el Cambio Climático y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente. Así también, existen Fondos de Inversión Limpios, y otros programas de financiación enfocados en países y en instituciones financieras, tanto para adaptación como para mitigación del cambio climático.

Es así que, acceder a estas fuentes diversas de financiamiento climático, puede convertirse en un reto para los países y más aún si hablamos de gobiernos subnacionales, quienes, al no tener capacidad de representación en el ámbito internacional, dependen de los mecanismos que se establezcan en cada país o de la creación de fondos y ventanas especiales para su acceso.

Cada fondo ha generado herramientas y recursos que están a disposición de los solicitantes para guiar en la presentación de propuestas y estructurar los proyectos, a fin de que sean considerados financiables. Un requisito primordial es, asegurar que las acciones contribuyan a la NDC y que cumplan con las prioridades nacionales y las salvaguardas ambientales y sociales, sin dejar de lado el impacto que tienen las acciones que se implementan localmente, junto con los beneficios representa para las personas más vulnerables.

1.1.1 Marco Internacional relacionado al Financiamiento Climático para los Gobiernos Subnacionales

Con relación al marco normativo internacional, el Acuerdo de París reconoce en su preámbulo *“la importancia del compromiso de todos los niveles de gobierno y de los diversos actores, de conformidad con la legislación nacional de cada Parte, al hacer frente al cambio climático”* (CMNUCC, 2015, pág. 4). De forma más específica, el artículo 7 del AP se refiere a la adaptación como un desafío para los países y en ese marco, la necesidad

del involucramiento de actores locales, subnacionales, regionales, nacionales e internacionales, con el fin de proteger a las personas, los medios de vida y los ecosistemas (CMNUCC, 2015, pág. 9). Por su parte, el artículo 11 del mismo instrumento, define que el fomento de capacidades debe ser basado en las necesidades de los países, especialmente de los países en desarrollo, incluyendo todas las dimensiones, nacionales, subnacionales y locales (CMNUCC, 2015, pág. 19).

A pesar de que los gobiernos subnacionales han sido reconocidos por la CMNUCC y son la segunda delegación más representativa en las negociaciones, no tienen voto debido a que el mecanismo de las Naciones Unidas en estos espacios es para representantes de las Partes. Por ende, se limitan a participar como observadores o en los eventos paralelos que se llevan a cabo durante las Conferencias de las Partes (COP), espacios que, por su dinámica, pueden considerarse como efectivos para concretar alianzas entre distintos actores.

La arquitectura de financiamiento climático internacional⁴ es compleja y está en constante evolución (Watson, Schalatek, & Evéquoz, 2022), la mayoría de los recursos climáticos son canalizados a través de los mecanismos financieros de la Convención, mecanismos multilaterales y bilaterales, así como fondos para el cambio climático regionales y nacionales (Valera, 2019). Los financistas cuidan que las entidades que reciben el financiamiento tengan experiencia en la estructuración financiera de proyectos, la debida diligencia de procesos y transparencia y el cumplimiento de salvaguardas ambientales y sociales, lo que implica procesos previos de fortalecimiento de capacidades institucionales y contar con procedimientos y estructuras que permitan cumplir con los requerimientos exigidos por los financistas. La mayoría de las veces, esto implica un reto a nivel nacional, no se diga a nivel local o subnacional.

Considerando las limitaciones a las que se enfrentan los gobiernos subnacionales para acceder a financiamiento climático, han surgido agrupaciones reconocidas por la CMNUCC, que apoyan a gobiernos subnacionales y que son conformadas por estas entidades, con representatividad a nivel internacional y que se presentan como alternativa para acceder a financiamiento, asistencia técnica o constituirse en plataformas de colaboración frente a retos comunes (Climate Chance, 2018). Así podemos mencionar a

⁴ La arquitectura internacional de financiamiento climático, hace referencia al conjunto de fuentes y tipos de financiación, así como a las entidades e instituciones involucradas en la movilización de recursos para financiar acciones relacionadas a la lucha contra el cambio climático (Watson, Schalatek, & Evéquoz, La Arquitectura Mundial del Financiamiento para el Clima, 2022).

algunas como: *Cities Climate Leadership Group – C40*⁵, donde participa la ciudad de Quito, *Local Governments for Sustainability (ICLEI)*⁶, donde participan las ciudades de Quito y Cuenca y el Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales del Ecuador (CONGOPE), *Cities Climate Finance Leadership Alliance (CCFLA)*⁷; *Carbon Neutral Cities Alliance*⁸, donde la única ciudad de Latinoamérica es Río de Janeiro; *The Council of European Municipalities and Regions (CEMR)*⁹, *Network of Regional Governments for Sustainable Development - NRG4SD*¹⁰, *United Cities and Local Governments (UCLG)*¹¹, entre otros, que permiten canalizar de manera directa las necesidades de los gobiernos subnacionales o locales frente a los desafíos del cambio climático.

Tal es el caso del Foro de Gobernadores por el Clima, o más conocido como el *Governors Climate and Forests Task Force (GCF-TF)* por sus siglas en inglés), que fue creado en el año 2008 cuando el gobernador Arnold Schwarzenegger de California convocó a otros nueve gobernadores de Brasil, Indonesia y Estados Unidos, para buscar soluciones que permitan abordar el problema del cambio climático, reconociendo que frenar la deforestación tropical es un elemento crítico de sus esfuerzos más amplios para abordar el cambio climático. En 2008, esta pequeña coalición firmó un Memorando de

⁵ C40 es una red global de alcaldes que toman medidas urgentes para enfrentar la crisis climática y crear un futuro donde todos puedan prosperar. (Fuente: <https://www.c40.org/> consultada el 16 de octubre de 2022)

⁶ ICLEI – Gobiernos Locales por la Sostenibilidad, es una red global de más de 2500 gobiernos locales y regionales comprometidos con el desarrollo urbano sostenible. Activo en más de 125 países, influye en la política de sostenibilidad e impulsa la acción local para un desarrollo bajo en emisiones, basado en la naturaleza, equitativo, resiliente y circular. Los miembros y el equipo de expertos trabajan juntos a través del intercambio entre pares, asociaciones y desarrollo de capacidades para crear un cambio sistémico para la sostenibilidad urbana. (Fuente: <https://iclei.org/> consultada el 16 de octubre de 2022).

⁷ La Alianza de Liderazgo para el Financiamiento Climático de las Ciudades es una coalición de líderes comprometidos con el despliegue de financiamiento para la acción climática a nivel de ciudad para 2030. Es la única coalición multinivel y de múltiples partes interesadas destinada a cerrar la brecha de inversión para proyectos e infraestructuras climáticas subnacionales urbanas en todo el mundo. (Fuente: <https://citiesclimatefinance.org/> consultada el 16 de octubre de 2022).

⁸ Carbon Neutral Cities Alliance (CNCA) es una colaboración de las principales ciudades del mundo que trabajan para lograr la neutralidad de carbono en los próximos 10 a 20 años: los objetivos de reducción de GEI más agresivos emprendidos por cualquier ciudad. (Fuente: <https://carbonneutralcities.org/about/> consultada el 16 de octubre de 2022).

⁹ El Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) es la asociación europea más amplia de gobiernos locales y regionales. Es la única organización que reúne a las asociaciones nacionales de gobiernos locales y regionales de 40 países europeos y representa, a través de ellas, todos los niveles de los territorios: local, intermedio y regional. (Fuente: https://www.ccre.org/en/article/introducing_cemr consultada el 16 de octubre de 2022).

¹⁰ La Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible nrg4SD tiene algunos objetivos como: Promover el desarrollo sostenible a nivel de gobiernos subnacionales alrededor del mundo. Actuar como vocero y representante de los gobiernos subnacionales a nivel mundial en el campo del desarrollo sostenible. nrg4SD es la única red internacional en temas de desarrollo sostenible con presencia mundial y que representa únicamente a los gobiernos subnacionales. (Fuente: <https://www.adaptation-undp.org/partners/network-regions-sustainable-development-nrg4sd> consultada el 16 de octubre de 2022)

¹¹ UCLG es una red global de ciudades y gobiernos locales, regionales y metropolitanos y sus asociaciones, comprometidos a representar, defender y amplificar las voces de los gobiernos locales y regionales para no dejar a nadie ni a ningún lugar atrás. (Fuente: <https://www.uclg.org/en/organisation/about> consultada el 16 de octubre de 2022)

Entendimiento histórico sobre cooperación climática y forestal, lo que dio vida al GCF-TF¹². El enfoque de este grupo de trabajo se basa en que *“los gobiernos subnacionales son clave para la lucha contra el cambio climático y que los enfoques jurisdiccionales ayudan a escalar el impacto de las políticas y prácticas climáticas, cuando se trabaja de manera conjunta y con el apoyo de instituciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y las personas que representan los gobiernos, incluidos los pueblos indígenas y las comunidades locales”* (GCF-TF, 2023).

Desde su primera reunión oficial en 2009, han triplicado el número de sus miembros, creciendo de 10 estados y provincias en tres países a 42 miembros en diez países alrededor del mundo (Brasil, Colombia, Ecuador¹³, Indonesia, Costa de Marfil, México, Nigeria, Perú, España y Estados Unidos). Hoy, el GCF-TF incluye toda la Amazonía brasileña, el 85% de la Amazonía peruana, el 65% de los bosques tropicales de México y el 60 % de los bosques de Indonesia (GCF-TF, 2023).

1.2 REDD+

“Los bosques contribuyen a la mitigación del cambio climático por sus funciones de captura y almacenamiento de carbono” (Carrión, 2014). En el marco de la CMNUCC y reconociendo que, los procesos de deforestación son una de las principales causas del cambio climático, desde el 2005 los países en vías de desarrollo promovieron la creación de un enfoque que tome en cuenta la reducción de emisiones asociadas a la deforestación y degradación de bosques. Dicho enfoque se conoce como REDD+.

REDD+ busca contribuir a la mitigación del cambio climático a través de la implementación de un conjunto de políticas e incentivos positivos para la reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques en países en desarrollo, incluyendo el rol de la conservación, el manejo forestal sostenible y el incremento de contenidos de carbono forestal (CMNUCC Decisión 2/CP.13-11).

En la Conferencia de las Partes (COP 16) en el año 2010, REDD+ fue adoptado como un mecanismo oficial de mitigación del cambio climático. En esta Conferencia, se

¹² Según la información de la página web oficial consultada el 30 de octubre de 2022 <https://www.gcftf.org/who-we-are/history/>

¹³ Son miembros ecuatorianos del GCF-TF los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales de Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe. Manabí participa como observador.

acordaron los temas centrales sobre REDD+: (1) alcance, (2) enfoque de implementación por fases, (3) elementos principales para la fase de preparación (CMNUCC, 2011, págs. 13-15).

El alcance se refiere al tipo de actividades elegibles que comprende REDD+. Estas son: (1) reducción de emisiones por deforestación, (2) reducción de emisiones por degradación de bosques, (3) conservación de bosques, (4) manejo sostenible de bosques, e, (5) incremento de contenidos de carbono forestal.

Respecto al enfoque de implementación por etapas, se han acordado tres fases para la implementación de REDD+ en los países, según la Decisión 1/CP. 16 párrafo 73:

La primera es una **fase de preparación** donde se contemplan actividades de capacitación, desarrollo de las estrategias nacionales REDD+, procesos de levantamiento de información y consulta con actores clave. La segunda, es la **fase de implementación**, donde se definen opciones de política y se empiezan a implementar actividades tendientes a la reducción de emisiones asociadas al sector forestal. Finalmente, una tercera fase de **pago por resultados**, donde los países reciben pagos en base a los resultados de las emisiones reducidas previamente verificadas (Angelsen et al. 2009). El enfoque de implementación por fases permite que los países en desarrollo puedan adoptar REDD+ de acuerdo con sus circunstancias nacionales.

Por su parte, los elementos principales de la fase de preparación son aquellos establecidos en la Decisión 1/CP. 16 párrafo 71:

- a. Un plan de acción o estrategia nacional;
- b. Un nivel nacional de referencia de las emisiones forestales y/o un nivel nacional de referencia forestal;
- c. Un sistema nacional de monitoreo de bosques robusto y transparente para la vigilancia y notificación respecto de las medidas mencionadas en el párrafo 70; y,
- d. Un sistema para proporcionar información sobre la forma en que se estén abordando y respetando las salvaguardas que se señalan en el apéndice I de la misma decisión en todo el proceso de aplicación de las medidas mencionadas en el párrafo 70, al tiempo que se respeta la soberanía;

Es así que, REDD+ tiene **tres niveles de acción**: (1) a **nivel internacional** en el marco del régimen de cambio climático y los países que financian la implementación de actividades, (2) a **nivel nacional**, donde los Estados desarrollan el marco habilitante para su implementación; y, (3) a **nivel sub-nacional**, donde las actividades para reducir la

deforestación y degradación de se desarrollan. Esto incluye acciones a nivel regional y local. El tercer nivel es clave para la efectiva implementación de REDD+, sin embargo, la coordinación con el nivel nacional e internacional es importante para asegurar que las retribuciones económicas por actividades REDD+ se reciben.

Por su parte, la implementación de REDD+ requiere de estructuras de gobernanza vinculadas a la gestión de los bosques y del cambio climático en los países (Carrión, 2014). La estructura de gobernanza se refiere al *conjunto de instituciones, normas y regulaciones que influyen en los procesos de toma de decisiones y acciones relacionadas al diseño de políticas* (Corbera & Schroeder, 2011). Para REDD+, una estructura de gobernanza sugiere la necesidad de un marco legal, financiero e institucional establecido, derechos de propiedad claros e involucramiento de actores clave. El sistema de gobernanza para REDD+ debe ser aplicado a múltiples niveles, para asegurar una implementación de actividades a distintas escalas geográficas (Carrión, 2014).

1.2.1 Financiamiento para REDD+

“Para aprovechar el potencial de los bosques para mitigar el cambio climático, se requiere de fondos que cubran los costos de cambiar las políticas y las prácticas, y que proporcionen los incentivos financieros para compensar los costos e incentivar el cambio” (Angelsen, y otros, 2019, pág. 61). Los países que de manera voluntaria deciden implementar el enfoque de políticas e incentivos positivos REDD+ en sus territorios, lo hacen principalmente, para llegar a la fase 3, acceso a pagos por resultados. Sin embargo, en la práctica y considerando la diversidad de medidas y acciones que promueve REDD+ como parte de su teoría de cambio, las necesidades superan los fondos disponibles.

Cada fase de REDD+ necesita un financiamiento disponible. El financiamiento para la fase de preparación, permite a los países implementar acciones habilitantes, para cumplir con los requisitos del Marco de Varsovia para REDD+, para acceder a pagos basados en resultados, pero una vez cumplidos los requisitos, se requiere financiamiento para la implementación de las políticas, reportar periódicamente sobre los avances y mantener la información actualizada.

En la fase de implementación, el financiamiento es fundamental para poner en marcha el Plan de Acción o Estrategia Nacional y posteriormente demostrar los logros en términos de reducción de la deforestación y sus emisiones asociadas, para finalmente acceder a pagos por resultados.

Una vez que los países acceden a pagos basados en resultados, lo ideal es que dichos recursos se reinviertan en la implementación de acciones complementarias para seguir consiguiendo resultados en años futuros, de hecho, los términos de referencia del Programa Piloto de Pagos por Resultados del GCF (Green Climate Fund, 2017) establecen que, la única condición para el uso de los fondos, es que sean reinvertidos en el Plan de Acción o Estrategia Nacional REDD+ del país o en actividades que contribuyan al cumplimiento de la NDC del país.

Es así que, los países que se involucran en REDD+, deben evaluar sus circunstancias nacionales y determinar qué condiciones deben establecerse, por ende, las fuentes de financiamiento y su volumen, dependerán de los resultados de dicha evaluación y el objetivo que persigue el país.

Lo más realista es considerar una combinación de fuentes nacionales e internacionales (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2018).

A **nivel nacional** los países pueden identificar instrumentos financieros para promover cambios en las condiciones bajo las cuales los causantes de la deforestación encuentran incentivos para transformar los bosques en lugar de protegerlos. Para esto, es fundamental entender y abordar los factores económicos que contribuyen a la deforestación o que impiden la implementación efectiva de cambios. De acuerdo con el programa ONU REDD (2018), se deben abordar los impulsores y obstáculos financieros a través de las políticas y medidas REDD+ en tres niveles:

Ilustración 1: Impulsores y obstáculos financieros para REDD+



Fuente: ONU REDD (2018)

El **nivel 1** hace referencia a la oportunidad de **eleva el valor del bosque en pie** por los servicios ambientales que provee, así como por sus contenidos de carbono. Cuanto mayor sea el valor es menos probable que sea degradado o deforestado. Para establecer de manera directa el precio del carbono se lo puede hacer a través de impuestos o mercados. Un ejemplo de ello es el esquema de Pago por Servicios Ambientales establecido por Costa Rica, que valora los distintos tipos de servicios que generan los bosques y contribuye a recaudar financiamiento para actividades relacionadas con la protección de los bosques (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2018).

El **nivel 2** se refiere a los **incentivos o impulsores financieros directos e indirectos de la deforestación**, como los subsidios o incentivos en favor de un uso de suelo determinado, que no esté alineado con el objetivo de evitar / reducir la deforestación, lo que genera una oportunidad de mejora para reformar dichas políticas fiscales con el fin de incentivar la protección de los bosques, a través de la reducción de los incentivos a la agricultura o la reorientación de los mismos hacia prácticas acordes a REDD+, como los sistemas agroforestales o silvopastoriles, en lugar de un monocultivo o agricultura intensiva. (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2018). Estas medidas no solo resultan en beneficios para la conservación de los bosques, sino que también pueden generar mayores impactos como el incremento de la productividad o el acceso a mercados diferenciados; como es el caso de Ecuador con el Distintivo Iniciativa Verde Libre de Deforestación (DIVLD), que ha permitido a pequeños productores de café de la Amazonía realizar la primera exportación de café libre de deforestación a la empresa italiana Lavazza a precios diferenciados¹⁴ (PROAmazonía, 2022). Otras herramientas económicas que pueden entrar en esta categoría son: los impuestos, los aranceles a importaciones y exportaciones, las restricciones de crédito, entre otras pueden tener un efecto en el aumento o reducción de la presión a la conversión de los bosques a otro tipo de uso de suelo (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2018).

Finalmente, el **nivel 3** se refiere a **factores económicos y financieros externos** que no han sido tomados en cuenta al momento de formular las políticas y medidas REDD+, como los tipos de cambio, la calificación crediticia de la deuda soberana y el endeudamiento, los precios de los productos básicos en los mercados internacionales y de los combustibles fósiles (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2018).

¹⁴ Video: "Evento de exportación de café sostenible con mención en libre deforestación a Italia" (PROAmazonía, 2022). Link: <https://youtu.be/hWSiNFGYQCs>

Todos estos factores mencionados, en su conjunto podrían tener una influencia positiva o negativa sobre las condiciones para incentivar la protección de los bosques y transitar hacia una economía verde y baja en emisiones, hacia el desarrollo sostenible. *“Pese a que algunas de ellas pueden resultar costosas, otras pueden generar ingresos y, además de ejercer un impacto positivo, pueden ayudar a financiar la implementación de las políticas y medidas de REDD+”* (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2018).

Por otro lado, a **nivel internacional**, *los cálculos disponibles sobre el financiamiento global y directo de REDD+ (es decir, para actividades identificadas explícitamente como REDD+) se basan principalmente en datos de fuentes de financiamiento público, en su mayoría donaciones. Unos pocos países representan una gran proporción del financiamiento público internacional; entre 2008 y 2015, el 87 % de la ayuda oficial para el desarrollo para actividades explícitamente identificadas como REDD+ provino de Noruega, Alemania, el Reino Unido, los Estados Unidos y Australia* (Olesen et al. 2018) citado en (Angelsen, y otros, 2019, pág. 61).

Alrededor del 25–33 % de este financiamiento se canaliza a través de fondos multilaterales administrados por instituciones como el Banco Mundial, el Programa ONU-REDD, el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) y el Fondo Verde para el Clima (GCF) (Norman y Nakhooda 2014; Olesen et al. 2018 citados en Angelsen et.al. 2019 (pág. 61).

Los programas de financiamiento multilaterales son un medio importante para distribuir los fondos para REDD+ a nivel mundial. Tienen ventajas comparativas sobre los mecanismos de financiamiento bilaterales ya que cuentan con capacidades especializadas, tanto técnicas (por ejemplo, siguen las directrices de la CMNUCC) como de gobernanza (por ejemplo, fiduciarias y salvaguardas), y pueden establecer amplias redes de países involucrados en actividades similares. *Estos programas influyen considerablemente en la forma en que los países REDD+ y los países donantes estructuran, utilizan, suministran y reportan los fondos.* (Angelsen, y otros, 2019, pág. 62).

Los estimados globales sobre el financiamiento prometido o comprometido para respaldar iniciativas de REDD+ son de US\$. 1.100 – 2.700 millones por año, mientras que el mundo requiere al menos US\$. 15 mil millones anuales (Norman y Nakhooda 2014; Olesen et al. 2018) citado en (Angelsen, y otros, 2019, pág. 62).

Según Watson, Patel & Schalatek (2016, pág. 1) *desde 2008, se han comprometido US\$. 4.000 millones para cinco fondos que apoyan iniciativas para REDD+*. En octubre de

2017 el GCF inició con el programa piloto de Pago por Resultados, basado en el Marco de Varsovia para REDD+ bajo la CMNUCC, dentro del cual, los países que completaron las dos primeras fases de REDD+ para los resultados generados del 2013 al 2018 fueron elegibles para aplicar a esta ventana de financiamiento, que cuenta con US\$. 500 millones y con un plazo de aplicación hasta la última reunión de la Junta Ejecutiva del GCF del año 2022 (GCF, 2022). A pesar de que, en el año 2020, el GCF condujo una consulta pública para analizar la continuidad de este mecanismo de financiamiento, a la fecha no existe certeza de que continúe.

Con el reciente anuncio de la coalición LEAF, “Reduciendo Emisiones a través de la Aceleración del Financiamiento Forestal” *que tiene como objetivo movilizar al menos mil millones de dólares en financiamiento, iniciando uno de los mayores esfuerzos público-privados para proteger los bosques tropicales* (LEAF Coalition, 2022), la idea de aprovechar los mercados de carbono como una fuente de financiamiento para REDD+, ha generado un considerable interés. Aunque la estructura y el futuro de los mercados de carbono siguen siendo inciertos, una gran parte del financiamiento para REDD+ en los últimos 10 años, se ha invertido en la preparación de los países de acuerdo con el mandato de la CMNUCC (Marco de Varsovia para REDD+).

Por su parte, los esfuerzos que se implementan en un país para implementar REDD+ no solo dependen de las acciones de los gobiernos nacionales, sino también de los esfuerzos que realizan otros actores involucrados en el país, de los que dependen las decisiones o la influencia para la toma de decisiones sobre el uso del suelo (como los gobiernos locales o los propietarios de la tierra). Es así que, el financiamiento se convierte en el instrumento que incentiva o retribuye a quienes toman las decisiones correctas (enmarcadas en la teoría de cambio) y que van a llevar al país a cumplir con los objetivos de reducción de la deforestación.

Es en este marco que la Gobernanza Climática tiene un rol fundamental pues se refiere a la manera en que se definen y alcanzan objetivos colectivos en una sociedad, en donde el Estado se convierte en uno más de los actores y no es necesariamente el más importante. Es así que, los gobiernos subnacionales y los actores no estatales cobran importancia, al igual que la forma de estos para relacionarse entre sí y con otros actores como el sector privado, en donde se establecen relaciones de poder e influencia que permiten el desarrollo de la política climática local.

Si consideramos que los gobiernos subnacionales tienen competencias propias, otorgadas por la Ley en sectores que son clave para la mitigación y adaptación al cambio

climático, como el uso del suelo, el transporte, el desarrollo de infraestructura y la gestión de los residuos; podemos afirmar que las decisiones que tomen y la forma de implementar estas competencias, pueden ser determinantes para responder a los efectos del cambio climático y contribuir a la mitigación de sus efectos. Por otro lado, está el grado de autonomía que el gobierno central otorga a los gobiernos subnacionales, lo que les da la capacidad para trabajar sobre estos temas, contando con el financiamiento necesario para la implementación de las acciones propuestas.

La política climática definida a nivel nacional, es la que determina las prioridades de trabajo y da los lineamientos para la acción climática, en función de la información disponible en el país respecto al cambio climático y sus posibles efectos. La alineación entre las acciones establecidas por los gobiernos subnacionales en sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y la Política Climática Nacional, es determinante para garantizar una articulación efectiva y el cumplimiento de las metas propuestas por el país en sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional.

Es así que la habilidad que tendría un gobierno subnacional para abordar efectivamente el cambio climático en todas sus dimensiones y acceder a fuentes de financiamiento climático, puede verse favorecida o afectada por las estructuras de gobernanza en las que está inmerso, incluyendo las relaciones con el gobierno nacional, otros gobiernos locales, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y las relaciones que pueda tener a nivel internacional, con otros gobiernos o redes internacionales.

Capítulo II: Contexto de Financiamiento Climático y REDD+ en Ecuador

2.1 Financiamiento Climático en Ecuador

La Estrategia Nacional de Financiamiento Climático (EFIC), *constituye el instrumento de planificación que busca definir la visión del Ecuador, sus prioridades y líneas estratégicas sobre fuentes y usos del financiamiento climático* (MAAE y MEF, 2021).

Su visión es que *“al 2030 se habrá incorporado el cambio climático en los ciclos de planeación, ejecución y evaluación económica y financiera y se habrá garantizado financiación sostenible y escalable para un desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima”* (MAAE y MEF, 2021). Además, tiene dos objetivos: 1) Optimizar y acelerar la movilización de los recursos internacionales, nacionales, públicos y privados para la consecución de los objetivos nacionales de desarrollo vinculados con la acción climática y la implementación efectiva de la NDC del país; y, 2) Fomentar el buen uso de los recursos de financiamiento climático para lograr cumplir con los objetivos nacionales y compromisos internacionales referentes a la gestión del cambio climático en el país (MAAE y MEF, 2021). Tiene una temporalidad de 10 años, entre el 2021 y el 2030 y contiene 3 líneas estratégicas, 4 condiciones habilitantes, 83 líneas de acción y 89 indicadores (MAATE, 2022) . El marco normativo y regulatorio del Ecuador en materia de financiamiento climático, establece las condiciones habilitantes necesarias para mejorar la gestión e incrementar la movilización de recursos de diferentes fuentes para la mitigación y adaptación al cambio climático. Es así que, en varios cuerpos normativos de distinta jerarquía, como la Constitución, el Código Orgánico del Ambiente y su reglamento, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; y, el Código Orgánico Monetario y Financiero; se releva la importancia del cambio climático y su financiamiento (Ver Anexo 3).

El Reglamento del Código Orgánico del Ambiente (COA), define al financiamiento climático como *“el conjunto de recursos financieros y asistencia técnica de cualquier fuente destinados a la gestión del cambio climático”*, estos recursos pueden ser: locales, nacionales o transnacionales, de fuentes públicas o privadas. A su vez, el Reglamento del COA define a la gestión del cambio climático como *“el conjunto de políticas, estrategias, planes, programas, proyectos, medidas y acciones orientadas a abordar el cambio climático, considerando aspectos como: adaptación, mitigación, fortalecimiento de capacidades, desarrollo, innovación, desagregación y transferencia de tecnología,*

financiamiento climático, y gestión del conocimiento tradicional, colectivo y saberes ancestrales.” (Asamblea Nacional, 2019).

Para garantizar que la canalización de recursos se considere financiamiento climático, el Reglamento establece los siguientes criterios:

- Que esté alineado a la planificación nacional de desarrollo y los instrumentos para la gestión del cambio climático;
- Que contribuya a la generación de información climática y asociada a cambio climático;
- Que las medidas y acciones propuestas demuestren sostenibilidad ambiental, económica y social; y,
- Que las medidas y acciones propuestas no pongan en riesgo el desarrollo económico del país.
- Otras que determine la Autoridad Ambiental Nacional en la norma técnica (Asamblea Nacional, 2019).

Complementariamente, el Reglamento del COA, establece que las necesidades de financiamiento climático serán identificadas en los **instrumentos de gestión para el cambio climático**: Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC), Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), Plan Nacional de Adaptación, Plan Nacional de Mitigación. Estas necesidades serán consideradas por el Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC) en la identificación de prioridades de inversión.

Estos instrumentos de gestión del cambio climático constituyen a su vez, parte del marco de política pública de cambio climático.

Según la EFIC, el Ecuador ha logrado importantes avances en la gestión del cambio climático. Entre las que se destacan:

1. La inclusión de referencias específicas sobre el tema en la actual Constitución de la República¹⁵ (Asamblea Constituyente, 2008) y en el Plan Nacional de Desarrollo¹⁶ (PND) (Secretaría Nacional de Planificación, 2021).

¹⁵ Asamblea Nacional (2008). Constitución de la República del Ecuador.

Link:https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf

¹⁶ Secretaría Nacional de Planificación (2021). Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025. Link: <http://oportunidades.planificacion.gob.ec/Plan2125/>

2. La declaración de la adaptación y mitigación del cambio climático como Política de Estado a través del Decreto Ejecutivo 1815¹⁷, firmado el 1 de julio de 2009 (Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2013).
3. El establecimiento de una instancia de gestión pública para el manejo del tema a nivel de Subsecretaría de Estado y dentro del Ministerio del Ambiente y Agua.
4. La inclusión de referencias específicas en distintos instrumentos de política y planificación sectorial que contribuyen con la gestión sobre cambio climático.
5. La elaboración de una Estrategia Nacional de Cambio Climático 2012-2025¹⁸ (Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2013).
6. La creación de una instancia de alto nivel para la coordinación y articulación intersectorial de la gestión sobre cambio climático: el CICC.
7. La formulación de la primera NDC y su declaratoria como política de Estado (Presidencia de la República, 2019) mediante el Decreto Ejecutivo 840 del año 2019¹⁹.
8. La emisión del COA²⁰ (Asamblea Nacional, 2017) y su Reglamento²¹ (Presidencia de la República, 2019).
9. La habilitación de una Caja de Herramientas para incluir al cambio climático en los instrumentos de planificación local²² (MAAE y MEF, 2021).

2.2 Instrumentos de Política Pública del Ecuador relacionados a cambio climático y financiamiento.

¹⁷ Ministerio del Ambiente del Ecuador (2013). Declaración del Cambio Climático como Política de Estado. Link: https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-10/Documento_Politica-Estado-Estrategia-Nacional-Cambio-Climatico.pdf

¹⁸ Ministerio del Ambiente del Ecuador (2013). Estrategia Nacional de Cambio Climático 2012-2025. Link: https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-10/Documento_Politica-Estado-Estrategia-Nacional-Cambio-Climatico.pdf

¹⁹ Presidencia de la República (2019). Formulación de la primera NDC y su declaratoria como política de Estado. Link: https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/02/Decreto-Ejecutivo-840_2019.pdf

²⁰ Asamblea Nacional (2017). Código Orgánico del Ambiente.

Link: https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/01/CODIGO_ORGANICO_AMBIENTE.pdf

²¹ Presidencia de la República (2019). Reglamento al Código Orgánico del Ambiente. Link: <https://site.inpc.gob.ec/pdfs/otaip2020/REGLAMENTO%20AL%20CODIGO%20ORGANICO%20DEL%20AMBIENTE.pdf>

²² Ministerio del Ambiente (2019). Herramienta para la integración de criterios de cambio climático en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Link: <https://sni.gob.ec/documents/10180/3830914/cambioclimatico/a7f96e32-1635-489f-835c-71c0f38706d9>

2.2.1 Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC)

La ENCC fue expedida mediante Acuerdo Ministerial No. 95 en el año 2013, tiene una vigencia del 2012 al 2025. Es un instrumento intersectorial y de alcance nacional, que tiene por objetivo orientar la acción coordinada en dos ejes: adaptación y mitigación del cambio climático del Ecuador. En el ámbito de la adaptación, se priorizaron los sectores de: Soberanía Alimentaria, Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca; Sectores Productivos y Estratégicos; Salud; Patrimonio Hídrico; Patrimonio Natural; Grupos de atención prioritaria; Asentamientos Humanos; y Gestión de Riesgos. Para la mitigación del cambio climático se priorizaron los sectores de Agricultura; Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura; Energía; Manejo de desechos sólidos y líquidos; y Procesos industriales (MAE, 2012).

La ENCC establece la necesidad de la creación del Plan Nacional de Adaptación y el Plan Nacional de Mitigación, cada uno de ellos con opciones de financiamiento para su implementación, bajo las siguientes consideraciones:

- Apalancamiento permanente de recursos de cooperación.
- Acceso a mecanismos internacionales de mitigación que potencialmente contribuyen con recursos económicos o tecnológicos.
- Uso de mecanismos de financiamiento internacional específicos para el cambio climático.
- Diversificación de fuentes de recursos, incluyendo la búsqueda permanente y definición de nuevas oportunidades y mecanismos de financiamiento.
- Establecimiento de lineamientos claros para la ejecución de los recursos (MAE, 2012).

2.2.2 Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC)

En marzo de 2019, Ecuador presentó su primera NDC la misma que fue establecida como Política de Estado al más alto nivel, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 840 de 06 de agosto de 2019. La NDC priorizó sectores para mitigación como para adaptación, tal como están detallados en la ENCC. Los ejes transversales en la NDC son: intersectorialidad, participación y enfoque de género (MAE, 2019).

En el componente de mitigación de la NDC se promueven acciones para los sectores de Energía, Procesos Industriales, Agricultura, Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (UTCUTS); y, Residuos. La NDC establece una meta agregada de reducción incondicional de emisiones de GEI del 9% al año 2025 en comparación al

escenario tendencial, y una meta condicionada de reducción del 20,9% de las emisiones en 2025, respecto a la misma línea base, si se logra conseguir financiamiento internacional, así como transferencia de capacidades y tecnología.

Estas metas no contemplan el sector UTCUTS, en donde basándose en los objetivos del PA REDD+, se estableció una reducción de emisiones de al menos un 20% para 2025 en comparación con el NREF-D 2000-2008. El objetivo incondicional es una reducción del 4% de las emisiones de GEI en comparación con el nivel de referencia forestal presentado a la CMNUCC de Ecuador para 2025; y una meta condicional de reducción del 16% de las emisiones de GEI, que depende de la provisión de apoyo financiero internacional (MAE, 2019), dando así un énfasis especial a los bosques en línea con el Plan de Acción REDD+.

Para el sector UTCUTSS se establecieron las siguientes líneas de acción para el escenario incondicional:

- Conservar el patrimonio natural.
- Fortalecer el manejo forestal sostenible.
- Fortalecer la restauración del patrimonio natural.
- Fortalecer el control forestal.
- Fortalecer e incrementar el establecimiento y manejo de las plantaciones forestales comerciales sostenibles.
- Fortalecer el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

La meta incondicional se debe cumplir a través de la implementación del Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción Sostenible, PROAmazonía, cuyo objetivo es la vinculación de los esfuerzos nacionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero con las agendas prioritarias del país y las políticas de los sectores productivos para reducir las causas y agentes de la deforestación, así como promover un manejo sostenible e integrado de los recursos naturales, en el marco del Plan de Acción REDD+ del Ecuador “Bosques para el Buen Vivir” 2016-2025 (MAE, 2019).

Ilustración 2: Meta de la NDC para el sector USCUS a nivel nacional



Fuente: (PNUD LAC, 2022)

Mientras que para el escenario condicional del sector UTCUTS se establecen las siguientes líneas de acción:

- Fortalecer e incrementar la superficie de zonas bajo mecanismos de conservación.
- Fortalecer el manejo forestal sostenible.
- Impulsar acciones para la restauración del patrimonio natural.
- Fortalecer e incrementar el establecimiento y manejo de las plantaciones forestales comerciales sostenibles.
- Fortalecer el control forestal.
- Fortalecer la prevención de incendios forestales.
- Fortalecer e incrementar la superficie de áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- Conservar las zonas de importancia hídrica.

La iniciativa que permitirá cumplir la meta del escenario condicional es el Plan de Acción REDD+ del Ecuador “Bosques para el Buen Vivir” 2016-2025, que tiene como objetivo contribuir a los esfuerzos nacionales para la reducción, monitoreo, reporte y verificación de la deforestación y degradación de los bosques a través de la conservación, manejo forestal sostenible, y la optimización de otros usos de suelo para reducir la presión sobre los bosques, aportando de esta forma a la reducción de emisiones de GEI asociados (MAE, 2019).

Para el componente de adaptación se han definido medidas para los sectores priorizados en la ENCC: Asentamientos Humanos; Patrimonio Hídrico; Patrimonio Natural; Sectores Productivos y Estratégicos; Salud; y, Soberanía Alimentaria, Agricultura,

Ganadería, Acuicultura y Pesca y como ejes transversales la gestión de riesgos y la atención a los grupos de atención prioritaria (MAE, 2019).

En mayo de 2021, Ecuador expidió el Plan de Implementación de la Primera NDC, orientando la implementación de acciones de mitigación y medidas de adaptación en los sectores prioritarios de la ENCC.

Actualmente el Ecuador está próximo a arrancar su proceso de actualización de la NDC y tiene previsto presentar su segunda NDC en 2024²³ (UNDP Climate Promise, 2022).

2.2.3 Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático

Desde 2019, Ecuador se encuentra en proceso de elaboración de su Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PLANACC) (MAAE y MEF, 2021), a través de un proyecto implementado por PNUD con financiamiento del GCF²⁴. El plan fue oficialmente presentado el 8 de febrero de 2023²⁵ y su objetivo principal es *“contribuir a la integración de la adaptación al cambio climático en la planificación de desarrollo nacional, local y sectorial; así como la identificación y reducción del riesgo climático actual y futuro de los sistemas sociales, económicos y ambientales vulnerables ante los efectos del cambio climático”* (MAATE, 2023). Se concibe como un instrumento que permitirá generar las condiciones habilitantes para la reducción de riesgo climático en el país, con enfoque en los seis sectores priorizados en la NDC. Además, impulsará el fortalecimiento de las capacidades, acciones sectoriales y locales, y la generación de información, que permita llegar al diseño de respuestas adaptativas.²⁶

2.2.4 Plan Nacional de Mitigación del Cambio Climático

El Plan Nacional de Mitigación del Cambio Climático del Ecuador (PLANMICC)²⁷ o conocido como Plan Nacional de Descarbonización, es otro de los instrumentos de gestión del cambio climático que operativizará la ENCC. Su formulación inició en el 2021 y se prevé que sea concluido en un plazo aproximado de dos años. Se enfocará en los sectores de

²³ <https://climatepromise.undp.org/es/what-we-do/where-we-work/ecuador>

²⁴ <https://www.ambiente.gob.ec/plan-nacional-de-adaptacion-una-respuesta-para-reducir-los-efectos-del-cambio-climatico-en-el-pais/>

²⁵ Ministerio del Ambiente (2023). Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2023-2027. Link: <https://nextcloud.ambiente.gob.ec/index.php/s/gL36xSCmdQ4wxbb>

²⁶ <https://static.adaptacioncc.com/documentos-pdf/proyecto-7.pdf>

²⁷ <https://climaton.ec/plan-nacional-de-mitigacion-del-cambio-climatico-planmicc/#:~:text=El%20PLANMICC%20tiene%20una%20visi%C3%B3n,Ecuador%20hasta%20el%202050%20para>

Energía, Procesos industriales, Residuos, Agricultura y UTCUTS. Establecerá las líneas de acción sectoriales que guíen el camino hacia la descarbonización de la economía del país, con una visión de largo plazo (MAAE y MEF, 2021).

2.3 Gobernanza y Actores del Financiamiento Climático en el Ecuador

En materia institucional, existen varias entidades en el país que son las encargadas de garantizar la correcta ejecución del financiamiento climático, a través de la implementación del marco legal, regulatorio y de políticas previamente detallado, así como de asegurar el involucramiento de actores estratégicos que tienen un rol importante para conformar un marco de gobernanza idóneo. Estos actores pasan por el sector público nacional, sector público subnacional, sector financiero (público, privado, popular y solidario, mercado de valores), cooperación internacional (banca multilateral, cooperación multilateral y bilateral), sector privado, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, comunidades, nacionalidades y pueblos originarios.

En la siguiente ilustración, la EFIC describe a los actores clave que por su injerencia en el cambio climático y en la gestión de financiamiento y asistencia técnica, deben considerarse en el marco de gobernanza para financiamiento climático en Ecuador (MAAE y MEF, 2021):

Ilustración 3: Gobernanza y Actores clave para el financiamiento climático

Gobernanza

Ecuador cuenta con un marco legal consolidado para garantizar un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado desde el ámbito constitucional, atendiendo los impactos generados por el cambio climático a través de decretos, políticas, adhesión a compromisos internacionales, leyes, planes, estrategias y programas.

Actores clave para el financiamiento climático

■ **Sector público central**

El sector público representa un rol primordial en el financiamiento climático ya que genera los lineamientos de política pública que permite la inversión y la movilización de recursos desde diferentes sectores. Incluye los criterios de cambio climático en la planeación económica y presupuestaria del país.

<p>CICC Comité Interinstitucional de Cambio Climático</p> <p>Gestiona, coordina y planifica la inclusión de políticas públicas intersectoriales de cambio climático como ejes transversales de política pública en los niveles de gobierno y del sector privado.</p>	<p>Planifica Ecuador Secretaría Técnica Planifica Ecuador</p> <p>Coordina la planificación nacional, de forma participativa, incluyente y descentralizada.</p>
<p>MAAE Ministerio del Ambiente y Agua</p> <p>Es la institución encargada de elaborar e implementar la política ambiental.</p>	<p>MREMH Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana</p> <p>Implementa la política exterior y de movilidad humana del Ecuador.</p>
<p>MEF Ministerio de Economía y Finanzas</p> <p>Diseña y ejecuta políticas económicas y gestiona las finanzas públicas para la sostenibilidad, crecimiento y equidad de la economía para el desarrollo.</p>	<p>Mesa de Trabajo de Finanzas Sostenibles</p> <p>Espacio de articulación. Busca establecer medidas y acciones para la sostenibilidad de los recursos financieros y el acceso a fuentes de financiamiento internacional.</p>

Fuente: (MAAE y MEF, 2021).

Además, partiendo de la premisa de que el cambio climático es un fenómeno global que tiene manifestaciones a escala local, de forma complementaria a los actores nacionales, el rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en sus distintos niveles frente a la acción climática y su acceso a financiamiento climático, es fundamental.

En Ecuador existen 23 GAD provinciales, 221 GAD municipales y 1499 GAD parroquiales de los cuales 1140 son rurales y 359 son urbanos. Además, a nivel de coordinación, existe el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) y el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE) que tienen como finalidad construir un modelo de gestión local descentralizado, sostenible y autónomo, con base en la mejora continua de las capacidades, la planificación articulada y la gestión participativa del territorio.

En cuanto a sus competencias y atribuciones, de acuerdo a lo que establece el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y su reglamento, los GAD en cada una de sus jurisdicciones, pueden generar ordenanzas, estrategias, programas, incentivos y otros mecanismos en áreas vinculadas a la protección del ambiente y la naturaleza. Tienen facultades para la definición de políticas locales y la planificación y ordenamiento territorial, gestión de cuencas y microcuencas, gestión ambiental y conservación de ecosistemas, precautelar la biodiversidad, producción agropecuaria, planificación, uso y ocupación del suelo, prevención y gestión de desastres; y, gestión de la cooperación internacional, la investigación y la innovación, entre otras.

Es así que, sobre los GAD recae la responsabilidad de promover el desarrollo sostenible a nivel local; por lo tanto, la oportunidad de definir y orientar las respuestas territoriales ante el desafío que plantea la crisis climática. Todo esto enmarcado en acciones articuladas y que respondan a la política pública nacional, en donde las políticas locales contribuyen a las metas nacionales establecidas, en este caso, en la NDC, que solo podrán ser implementadas con el apoyo de los GAD y los actores locales. Es así que, los gobiernos subnacionales aportan a la consecución de las prioridades nacionales para la gestión del cambio climático, a partir de la acción local, propiciando una complementariedad de medidas en distintos niveles de gobierno (medidas nacionales que incluyen acciones locales, y estrategias locales que contribuyen a las metas nacionales) (López, 2018). Bajo esa misma premisa, el financiamiento climático debería ser canalizado. Sin embargo, la mayoría de proyectos financiados para el Ecuador desde los mecanismos formales de financiamiento de la CMNUCC, son de alcance nacional y han

sido planteados desde la visión del gobierno central hacia el territorio (top down) (Puebla, 2021).

De acuerdo a la EFIC, para que esto ocurra, los GAD deben no solo canalizar recursos nacionales e internacionales para desarrollar acciones de mitigación y adaptación dentro de sus sectores y territorios correspondientes que contribuyan de forma importante a las metas climáticas nacionales; sino también, registrar y reportar el financiamiento recibido e intervenciones realizadas sobre cambio climático que apoyen a la construcción de un sistema de información y rendición de cuentas del país; que cuenten con un enfoque de presupuesto y finanzas climáticas; y, desarrollen instrumentos fiscales, financieros y de mercado para atraer, generar y asignar recursos para acciones de cambio climático (MAAE y MEF, 2021).

En ese marco, la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, en el año 2019, desarrolló las guías para la formulación o actualización de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) para los tres niveles de gobierno: provincial, cantonal y parroquial, incluyendo criterios de cambio climático (adaptación y mitigación) a través de una herramienta desarrollada por el MAE, que permite su integración. La alineación de la planificación territorial a las prioridades nacionales permitirá integrar acciones de adaptación y mitigación del cambio climático en los programas y proyectos de los GAD, para abordar los efectos negativos y aprovechar los impactos positivos del cambio climático, en función de sus competencias y capacidades (MAE, 2019).

El Código Orgánico del Ambiente, en su artículo 252, establece que: *“deberán incorporarse obligatoriamente criterios de mitigación y adaptación al cambio climático en los procesos de planificación, planes, programas, proyectos específicos y estrategias de los diferentes niveles de gobierno y sectores del Estado”,* y determina que: *“Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales o metropolitanos, en el ámbito de sus competencias, incorporarán en sus políticas e instrumentos de ordenamiento territorial medidas para responder a los efectos del cambio climático, de conformidad con las normas técnicas emitidas por la Autoridad Ambiental Nacional”.*

En la práctica, la consideración de los vínculos entre las competencias de los GAD con la adaptación y mitigación del cambio climático, permite potenciar el financiamiento de fuentes fiscales y el apalancamiento de financiamiento internacional, para lograr cumplir con objetivos estratégicos y beneficios locales, como: desarrollo sostenible, seguridad alimentaria, biodiversidad, transición a sistemas de producción sostenible y mejora de los

medios de vida; entre otros. Así como contribuir a la reducción de costos a los gobiernos locales, como aquellos asociados a la ocurrencia de eventos climáticos extremos.

El PDOT se organiza en tres secciones: Diagnóstico, Propuesta y Modelo de Gestión²⁸, dentro de los cuales, la herramienta desarrollada por el Ministerio del Ambiente (2019) propone incorporar criterios de cambio climático de manera transversal y complementaria, como se ilustra a continuación:

Tabla 2: Inclusión de criterios de cambio climático en la estructura del PDOT.

Planificación y Ordenamiento Territorial	Criterios de Cambio Climático
Diagnóstico	
El diagnóstico es de carácter estratégico. Muestra la situación que atraviesa un territorio y su población e identifica las potencialidades, deficiencias o carencias.	<ul style="list-style-type: none"> • Caracterización climática del territorio de cada GAD.
Propuesta	
Son las decisiones estratégicas y territoriales que deben implementarse para alcanzar la visión de desarrollo en el corto, mediano y largo plazo.	<ul style="list-style-type: none"> • Estimación de la vulnerabilidad y riesgo climático. • Análisis de las acciones sectoriales de mitigación. • Planteamiento de medidas de adaptación y acciones de mitigación.
Modelo de Gestión	
Conjunto de estrategias y procesos que implementa el GAD para administrar su territorio.	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de estrategias de articulación e identificación de instancias del GAD responsables de la gestión.

Fuente: Elaboración propia en base a (MAE, 2019).

En el marco de la implementación de REDD+, a través de PROAmazonía, se planteó a MAG y MAE la necesidad de contar con una metodología didáctica y participativa que permita que sus competencias sean incluidas en los PDOT desde la política pública de cada sector (ambiental y agroproductiva). Se logró reunir en un mismo espacio a técnicos y autoridades de los dos ministerios (MAE y MAG), para establecer un esquema que vinculara lo sectorial en el nivel nacional con la planificación territorial local a través de los PDOT, identificándose que la política sectorial aún tiene un limitado enfoque territorial diferenciado, siendo de carácter nacional y desagregado por provincias (PROAmazonía, MAE, MAG, PNUD, 2021).

Al final de la experiencia se lograron definir 104 criterios clasificados en varios lineamientos generales y con especificidades para las etapas de Propuesta y Modelo de Gestión para el PDOT de los tres niveles de GAD (provincial, cantonal y parroquial)

²⁸ Según el artículo 42 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y las Guías para la formulación o actualización de los PDOT, emitidas por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador (2019).

vinculados a sus competencias exclusivas, considerando criterios agroproductivos y criterios ambientales (PROAmazonía, MAE, MAG, PNUD, 2021). Esto permitió que se amplíe el enfoque de la planificación y ordenamiento territorial de los GAD con las políticas sectoriales de ambiente y agricultura, de una manera operativa y participativa, motivando así a los GAD a incluir de manera efectiva en sus PDOT criterios de conservación y producción sostenible, anclados a políticas nacionales y evidenciando su aporte a las metas del país frente a los desafíos del cambio climático.

A través de PROAmazonía se ha logrado incidir al 2022 en 45 instrumentos de planificación local (28 PDOT y 17 Planes de Uso y Gestión de Suelo) en gobiernos locales de la Amazonía del Ecuador (PROAmazonía, 2022).

Otro de los instrumentos de planificación local relevantes para la Amazonía, que de acuerdo a la legislación nacional constituye una circunscripción territorial especial, es el Plan Integral Amazónico (Secretaría Técnica de la CTEA, 2021), el cual está orientado a garantizar el desarrollo sostenible en la Amazonía ecuatoriana a través de la articulación, la planificación a escala local, regional y nacional bajo criterios de: conservación, producción sostenible y enfoques de cambio climático, género e interculturalidad.

En definitiva, la articulación de los instrumentos de planificación territorial en sus distintos niveles y su aporte a la política pública nacional son claves para el cumplimiento de las metas de cambio climático a nivel nacional. El rol de los gobiernos locales y otros actores no estatales en el proceso es fundamental, pues a través de ellos se implementan acciones concretas en territorios determinados, demostrando la efectividad del financiamiento de distintas fuentes que se articula para beneficiar a las poblaciones locales y mejorar sus medios de vida, a la vez que los prepara para hacer frente a los efectos del cambio climático (reducción de vulnerabilidad) y permite al país demostrar su compromiso con acciones efectivas para su mitigación.

2.4 REDD+ y sus avances en Ecuador

El Ecuador es un país pionero en REDD+²⁹, ha transitado por las tres fases de este mecanismo: preparación, implementación y pagos por resultados. Es el segundo país del

²⁹ Publicación en la página web del Ministerio del Ambiente del Ecuador de fecha 15 de noviembre de 2017, consultada el 16 de octubre de 2022: <https://www.ambiente.gob.ec/ecuador-expone-avances-de-redd-sobre-cambio-climatico-en-la-cop23/>

mundo, después de Brasil en haber completado el proceso de preparación para REDD+³⁰ y cumplido con todos los requisitos que exige el Marco de Varsovia para REDD+ para acceder a pagos por resultados. En el último Reporte de Actualización Bienal³¹ (BUR por sus siglas en inglés) presentado por el Ecuador en 2016 reportó una reducción de emisiones por deforestación evitada de 28 millones de toneladas de CO₂ equivalente para el periodo 2008-2014 (CMNUCC, s.f.).

El 7 de 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+ actualmente se encuentra en plena implementación, 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.

En cuanto al acceso a financiamiento para REDD+, se ha logrado apalancar fondos no reembolsables por un total de US\$ 103,6 millones en **el marco de las fases de implementación y pago por resultados REDD+** (Subsecretaría de Cambio Climático, MAE, 2023). En 2016, el GCF aprobó una subvención de US\$ 41 millones (GCF, 2022), para financiar las acciones priorizadas más relevantes del PA REDD+, siendo la primera vez que el GCF aprueba una subvención de proyecto REDD+ fase 2, que asciende a US\$ 84 millones cuando se incluye el cofinanciamiento. En términos de acceso a pagos por resultados (fase 3), en 2019, Ecuador firmó un acuerdo con el KfW REM, donde los gobiernos de Alemania y Noruega proporcionaron 11 millones de Euros y 50 millones de dólares, respectivamente, en pagos basados en resultados para la reducción de emisiones por deforestación de 2015 a 2019. Recientemente se llegó a un acuerdo adicional que cubre 2020-2021 con Noruega. En 2019, Ecuador también recibió la aprobación de fondos

³⁰ Publicación en la página web de REDD+ del Ministerio del Ambiente del Ecuador de fecha 27 de abril de 2020, consultada el 16 de octubre de 2022.

Link: <http://reddecuador.ambiente.gob.ec/mesareddmas/mesa-de-trabajo-redd-se-reune-por-segunda-vez-durante-este-ano/>

³¹ <https://unfccc.int/documents/180635>

por US\$ 18,5 millones de la comunidad internacional en Pagos Basados en Resultados (PPR) para REDD+ del GCF con el PNUD como Entidad Acreditada por los resultados alcanzados en 2014³².

Ilustración 4: Financiamiento para las fases de REDD+ en Ecuador



Fuente: (Subsecretaría de Cambio Climático, MAE, 2023)

La implementación del PA REDD+ se efectúa principalmente a través de dos programas emblemáticos: 1) El Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción Sostenible - PROAmazonia³³; y 2) Programa REDD+ for Early Movers (REM) Ecuador³⁴. Además, existen otras iniciativas en implementación vinculadas a actores locales como GAD, sector privado y pueblos indígenas / comunidades locales.

Las metas del PA REDD+ se refieren a la reducción de emisiones por deforestación, se espera que más adelante se puedan establecer metas para las demás actividades de REDD+ (reducción de emisiones por degradación; conservación de bosques; manejo forestal sostenible (MFS); el 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.

Además, como se indicó previamente, el PA REDD+ tiene una fuerte vinculación con la NDC y las metas definidas para el sector UTCUTS, la misma que, basándose en los objetivos del PA REDD+, establece una reducción de emisiones de al menos un 20% para

³² <https://www.greenclimate.fund/project/fp110>

³³ <https://www.proamazonia.org/>

³⁴ <https://prem.fias.org.ec/>

2025 en comparación con el NREF-D 2000-2008. El objetivo incondicional de la NDC de Ecuador para el sector USCUS es una reducción del 4% de las emisiones de GEI en comparación con el nivel de referencia forestal de la CMNUCC de Ecuador para 2025. El objetivo condicional de la NDC para el sector USCUS prevé una reducción adicional del 16% de las emisiones de GEI, que depende de la provisión de apoyo financiero internacional.

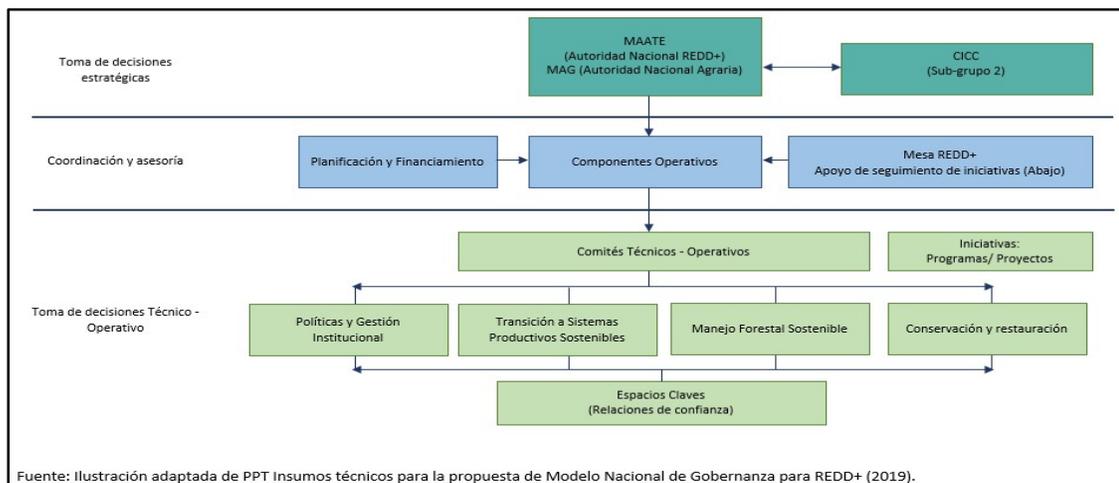
La NDC es un primer paso hacia un compromiso a largo plazo, en donde el Gobierno del Ecuador ha establecido una meta nacional para lograr emisiones netas de carbono cero para 2050 (Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo 059 de 2021).

2.5 Gobernanza para REDD+ en Ecuador

Los componentes definidos en el Plan de Acción REDD+, así como sus medidas y acciones, responden a las causas y factores que inciden en la deforestación (MAE, 2016). Es así que, a fin de lograr una exitosa implementación de las medidas y acciones propuestas, las interacciones que se dan entre diferentes sectores y actores localizados dentro y fuera del sector forestal, y al interior de distintas cadenas productivas presentes en los territorios, son determinantes. A ello se suman un conjunto de políticas y la gestión para la coordinación interinstitucional, de las cuales dependerá el éxito de su implementación.

El modelo actual de gobernanza para REDD+ contempla la interacción de entidades gubernamentales nacionales (MAE y MAG) y otras sectoriales a través del Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC); actores de la sociedad civil y de pueblos y nacionalidades indígenas representados a través de la Mesa de Trabajo REDD+; así como personal técnico especializado para la implementación de las medidas y acciones, mediante los programas y proyectos. En el gráfico a continuación se ilustra los tres niveles de interacción: 1) técnico-operativo; 2) coordinación y asesoría; y, toma de decisiones estratégicas.

Ilustración 5: Modelo actual de gobernanza para REDD+.



Sobre la base de la experiencia de la implementación de los programas y proyectos REDD+, el MAATE, está consolidando el modelo nacional de gobernanza, en el marco del Plan de Acción REDD+ y la gestión del cambio climático. De tal forma que, se cuente con un modelo institucionalizado, que considere tres aspectos fundamentales:

- 1) La articulación interinstitucional, multiactor y multinivel, de diferentes dependencias y entidades de la administración pública y la participación del sector privado, comunidades locales, pueblos y nacionalidades, asociaciones y empresas.
- 2) El establecimiento de instancias de coordinación de acciones y orientaciones a nivel nacional y la definición de lineamientos para los sectores y actores locales.
- 3) Herramientas que aseguren el cumplimiento de las metas de reducción de la deforestación y sus emisiones asociadas, mediante acciones y medidas incorporadas en los instrumentos de planificación institucional, sectorial y de los gobiernos locales.
- 4) Protocolos estandarizados de monitoreo, reporte y verificación de las acciones y medidas implementadas y su relacionamiento con los distintos sistemas de información existentes a nivel nacional y provincial, que permita el análisis de los avances y la consolidación de reportes de resultados.

El modelo nacional de gobernanza para REDD+ parte de lo establecido en el PA REDD+ y constituye un mecanismo que a su vez aporta al mejoramiento de la gobernanza forestal y de los recursos naturales en general (Consortio Corporación ECOVERSA - SEDEFA, 2021). Se basa en la interacción de actores estatales a nivel sectorial que tienen incidencia en la toma de decisiones que pueden afectar a los cambios de uso de suelo y por ende,

contribuir o evitar la deforestación; la interacción con gobiernos autónomos descentralizados, en sus tres niveles: provincial, cantonal y parroquial; la interacción con actores no estatales a través de un espacio formal de involucramiento de la sociedad civil, la Mesa de Trabajo REDD+; la interacción de sistemas de información nacional y local, que generan información valiosa para la toma de decisiones; y finalmente, la arquitectura financiera que permite a todos estos actores acceder a fuentes de financiamiento climático vinculadas a REDD+ (incluyendo pago por resultados), para facilitar la implementación de sus acciones.

A continuación, se analizará el rol, competencias y funciones de cada uno de estos actores, en el marco de la gobernanza actualmente existente, así como los vacíos y retos para consolidar un esquema más robusto, a partir de su aplicación:

2.5.1 Actores estatales sectoriales y autónomo descentralizado

El artículo 4 del Acuerdo Ministerial 116³⁵ (MAE, 2016) que expide el Plan de Acción REDD+³⁶ y establece los lineamientos para su implementación, define en su artículo 4 que la Autoridad Nacional REDD+ (AN REDD+), es el MAE, además establece las atribuciones de la Autoridad Nacional REDD+³⁷. Complementariamente, el Art. 2 del mismo Acuerdo Ministerial establece su ámbito de aplicación, el cual es determinante para comprender el alcance del Plan de Acción, que va más allá de las competencias de la propia AN REDD+:

³⁵ Ministerio del Ambiente. Acuerdo Ministerial 116 (2016). Link:

<https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ECU/AM%20116%20PA%20REDD.pdf>

³⁶ Ministerio del Ambiente (2016). Plan de Acción REDD+ Bosques para el Buen Vivir 2016-2025. Link de Descarga: <https://www.undp.org/es/ecuador/publications/plan-de-acci%C3%B3n-redd-%E2%80%9Cbosques-para-el-buen-vivir%E2%80%9D-y-acuerdo-ministerial-116-de-expedici%C3%B3n-del-plan-de-acci%C3%B3n-mae>

³⁷ 1. Ser el ente rector, gestor y coordinador de la implementación del Plan de Acción REDD+ “Bosques para el Buen Vivir”; 2. Elaborar el nivel de referencia nacional forestal, y presentar sus actualizaciones a la Convención; 3. Realizar el monitoreo, medición, reporte y verificación (M-MRV) a nivel nacional de la implementación del Plan de Acción REDD+ “Bosques para el Buen Vivir”; 4. Mantener un registro y dar seguimiento de las medidas y acciones REDD+ implementadas; 5. Llevar la contabilidad nacional de la reducción/remoción de emisiones forestales; 6. Gestionar información sobre el abordaje y respeto de las salvaguardas definidas para REDD+; 7. Generar reportes internacionales relacionados a REDD+; 8. Actuar como enlace con la Secretaría y organismos pertinentes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático; 9. Gestionar financiamiento, incluido los pagos por resultados; 10. Coordinar de manera interinstitucional e intersectorial la implementación del Plan de Acción REDD+ “Bosques para el Buen Vivir”; 11. Regular REDD+ para su adecuado desarrollo, conforme los lineamientos que se expresan en el presente Acuerdo Ministerial; 12. Promover el involucramiento de actores estratégicos que contribuyan a la implementación de REDD+; 13. Promover actividades relacionadas con el fortalecimiento de capacidades y gestión del conocimiento; 14. Conocer y gestionar las quejas que surjan de la implementación de medidas y acciones REDD+, cuando sean de su competencia (MAE, 2016).

“El ámbito de aplicación del presente Acuerdo Ministerial es nacional. Las instituciones públicas de gobierno central, sectorial y autónomo descentralizado de manera coordinada implementarán el Plan de Acción REDD+ -Bosques para el Buen Vivir-, articulando las medidas y acciones REDD+ a las políticas sectoriales y locales en sus distintos niveles de gobierno, con el fin de contribuir al alcance de los objetivos nacionales de desarrollo de manera sostenible”. (MAE, 2016)

Dispone a las **instituciones públicas del gobierno central, sectorial y autónomo descentralizado** la **implementación coordinada** del Plan de Acción REDD+ mediante la **articulación de las medidas y acciones a las políticas sectoriales y locales** en sus distintos niveles de gobierno.

Y va más allá, en el artículo 3 donde se definen los principios para la implementación de REDD+, entre los cuales se destacan la articulación y concurrencia, corresponsabilidad, transparencia, eficiencia institucional y eficacia financiera:

- *“Articulación y concurrencia. Promoción de la gobernanza a través de la **articulación y alineamiento con las políticas y directrices nacionales y subnacionales**, de tal forma de que las medidas y acciones REDD+ propuestas promuevan la **concurrencia de esfuerzos y recursos del país para REDD+**”*
- *Corresponsabilidad. **Responsabilidad compartida entre las entidades implementadoras de las medidas y acciones REDD+**: el gobierno central, sectorial, local, actores estratégicos, sociedad civil y comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, con respecto a los objetivos establecidos en el PA REDD+ en relación con la reducción de la deforestación y degradación de bosque, el mantenimiento y regeneración de servicios ecosistémicos, y el manejo y uso adecuado de los recursos naturales.*
- *Transparencia. **Acceso a la información de forma clara, precisa y oportuna acerca de la implementación y financiamiento** de medidas y acciones REDD+, promoviendo **mecanismos para la rendición de cuentas**. Esta información deberá estar fácilmente disponible y ser directamente accesible y entendible para las partes interesadas.*
- *Eficiencia institucional. Capacidad de llevar a cabo medidas y acciones REDD+, **aprovechando y fortaleciendo las estructuras institucionales ya existentes**.*
- *Eficacia financiera. **Focalización de las inversiones REDD+ en aquellas medidas y acciones relacionadas con las principales causas y agentes de***

deforestación y degradación, además de los potenciales cobeneficios” (MAE, 2016)

El MAE, también cumple un rol dentro del esquema institucional de gestión forestal en el Ecuador, enmarcado en la “gobernanza del patrimonio natural”, configurado a su vez, por un conjunto de varias organizaciones públicas, que en virtud del ejercicio de sus competencias se identifica como instancias rectoras, reguladoras, de control y de gestión, y consecuentemente, actúan en los diferentes niveles de gobierno en virtud del manejo y administración del recurso forestal³⁸.

A su vez, el COA reconoce la existencia de un “marco institucional especial” – que se ejerce en coordinación con la Autoridad Ambiental Nacional- por el cual la Autoridad Nacional de Agricultura ejecuta la regulación, planificación, promoción, fomento y gestión de plantaciones forestales y sistemas agroforestales de producción y con fines comerciales. Dentro del MAG consta la Subsecretaría de Producción Forestal, y la Subsecretaría de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, que tienen facultades para adjudicar tierras, inclusive con cobertura forestal nativa, que se encuentren fuera de la jurisdicción del MAE, conforme lo establecido en el artículo 68 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRTA) y el artículo 24 del COA.

Adicionalmente, se debe considerar a otras entidades sectoriales, que, si bien no tienen una injerencia directa en la gestión de los recursos forestales o del patrimonio natural, sus decisiones pueden tener un impacto positivo o negativo en los mismos. Por ejemplo, las autoridades nacionales rectoras de la política hidrocarburífera o minera; obras públicas; educación; turismo; entre otras.

Por su parte, la gestión del cambio climático, se encuentra incluida dentro de varias competencias de los GAD, en línea con los sectores prioritarios para la mitigación y adaptación al Cambio Climático, establecidas en la ENCC (MAE, 2012) y que se vincula

³⁸ En el contexto del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA) debe tomarse en consideración que coexisten dos autoridades vinculadas a la gobernanza climática con énfasis en REDD+. El Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador es, la Autoridad Nacional REDD+, y también la Autoridad Nacional Ambiental y de Agua, ente rector para la formulación de políticas en dichos ámbitos, bajo las cuales se consolidan las políticas locales y se establecen las políticas sectoriales. Dentro de la Subsecretaría de Patrimonio Natural (SPN) se encuentra la Dirección Nacional de Bosques. Esta a su vez se encuentra desconcentrada con las Direcciones Regionales que son las que emiten licencias forestales, realizan control y además son jueces administrativos de primera instancia. El MAATE tiene facultades de rectoría, regulación, planificación, gestión y control. Por otra parte, en la Subsecretaría de Cambio Climático (SCC) se ubica la Dirección Nacional de Mitigación. La SCC constituye, en el marco de sus competencias, la instancia delegada por la máxima autoridad del MAATE para la implementación de REDD+ en el país, de acuerdo con su Estatuto Orgánico Funcional.

con los componentes de la planificación territorial, por tanto, son actores clave en la implementación del PA REDD+.

“La incorporación de criterios de cambio climático en el PDOT permite vincular y sumar esfuerzos entre diferentes niveles de gobierno para gestionar objetivos comunes, así se puede considerar como una estrategia de articulación entre las competencias de los GAD para mejorar la planificación del territorio”. (MAE, 2019)

En el Anexo 2 de este documento, se incluye el Anexo 3 de la Herramienta para la integración de criterios de cambio climático en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial desarrollada por el MAE (2019), en donde se resumen las competencias de los tres niveles de gobiernos autónomos descentralizados y su relación con los sectores de adaptación y mitigación definidos por la ENCC (MAE, 2012).

En el marco de la gobernanza para REDD+, la AN REDD+ debe tener la capacidad de coordinar, articular y gestionar la integración de REDD+ en las agendas prioritarias y políticas nacionales estratégicas a nivel nacional y en los instrumentos de planificación local, de tal forma que todas las entidades sectoriales en su conjunto estén alineadas y contribuyan a los objetivos nacionales de reducción de la deforestación.

Uno de los vacíos que se identifican en este ámbito, es la ausencia de un espacio de articulación y coordinación entre las distintas entidades sectoriales y del régimen autónomo descentralizado, que permita lograr esta vinculación. Estas funciones, podrían recaer en el Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC)³⁹, sin embargo, carece de representación del régimen autónomo descentralizado.

2.5.2 Actores no estatales - Mesa de Trabajo REDD+ y otros espacios de participación

La Mesa de Trabajo REDD+ se constituye en la actualidad como uno de los espacios de involucramiento y participación ciudadana del sector ambiental más importantes y sostenidos del país, siendo un canal de diálogo directo y abierto entre la Autoridad Nacional REDD+ de Ecuador y la sociedad civil, pueblos y nacionalidades

³⁹ El CICC es presidido por el Ministerio del Ambiente y está conformado por los Ministerios Coordinadores de: Sectores Estratégicos (MICSE), Política Económica (MCPE), Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC), Desarrollo Social (MCDS), Conocimiento y Talento Humano (MCCTH); la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), del Agua (SENAGUA), Gestión de Riesgos (SNGR), y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

indígenas, afros, montubios, mujeres y jóvenes, que desde el 2012 ha incidido en la política pública que guía las acciones para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques – REDD+ (MAATE, 2022).

Su objetivo es ser un espacio formal de diálogo, involucramiento, participación, deliberación, consulta y seguimiento de los actores clave, en los procesos que lleva adelante el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador, en el marco de la fase de preparación nacional e implementación de REDD+, creado en el 2012 bajo el liderazgo del Ministerio del Ambiente y con el apoyo técnico y financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), posteriormente el espacio fue institucionalizado por el MAATE bajo Acuerdo Ministerial No. 049, en julio del 2017 (MAATE, 2022). Hasta la fecha ha tenido tres períodos de funcionamiento, desde el 2013 al 2015 (primer período), del 2016 al 2019 (segundo período) y del 2020 al 2022 (tercer período), con diferentes miembros que han aportado y se han involucrado en las distintas fases de implementación de REDD+ en el país.

La mesa de trabajo REDD+ se ha caracterizado por ser un espacio de aporte a la formación de liderazgos y el empoderamiento de representaciones indígenas, de mujeres y jóvenes, que desde sus espacios realizan acciones por el clima y generan diálogo e incidencia en sus comunidades, organizaciones y territorios (MAATE, 2022).

Cuenta con una Guía para la incorporación de actores privados, comunitarios y sociedad civil y un Reglamento de Funcionamiento; documentos que orientan su accionar, estableciendo los objetivos, las funciones, y el alcance del espacio, así como los principios que la dirigen: deliberación pública, responsabilidad, corresponsabilidad, información y transparencia, interculturalidad e igualdad. (MAATE, 2022).

El periodo actual de funcionamiento de la Mesa REDD+ (tercer periodo) cuenta con la participación de 41 organizaciones⁴⁰. De acuerdo con los resultados de la *Evaluación participativa del funcionamiento y efectividad de las plataformas y mecanismos de participación y articulación interinstitucional en el marco de REDD+, que aportan a la implementación del Plan de Acción REDD+, desarrollada por Quingaisa & Barrionuevo (2022), la MdT REDD+, se ha constituido en un espacio de alta representatividad y*

⁴⁰ 19 de sociedad civil, academia y organizaciones de mujeres y jóvenes; 14 de pueblos y nacionalidades indígenas, comunidades de base, organizaciones campesinas y montubias; 1 gremio nacional, 6 asociaciones de pequeños productores, 1 empresa privada; y 3 grupos invitados (2 consorcios y 1 mancomunidad). 2 Ministerios: Ministerio de Ambiente y Agua del Ecuador, y Ministerio de Agricultura y Ganadería; 1 veedor del Sistema de Naciones Unidas – FAO; y dos programas que implementan REDD+: PROAmazonía (que incluye al proyecto “Pago por Resultados”) y REM.

participación, con resultados relevantes e impactos en cambios de políticas públicas, siendo un espacio consolidado e institucionalizado.

En cuanto a otros espacios de participación e involucramiento de la sociedad civil y gobiernos locales, vinculados a la Gobernanza de REDD+, existen espacios regionales y locales, para conocer más, se puede consultar el Anexo 4.

Respecto al nivel de incidencia que han tenido estos espacios participativos de la sociedad civil y de gobiernos locales o regionales, Quingaisa & Barrionuevo (2022) señalan que: *“La incidencia en cambios en políticas públicas se ha dado desde el orden local municipal o provincial mediante ordenanzas, pasando por el nacional en temas de REDD+ e incluso hasta internacional como en los insumos para la posición del país frente a los cambios en la reglamentación de importaciones de la UE o en la certificación RSPO bajo enfoque jurisdiccional; la incidencia se ha plasmado en forma de aportes orientadores a los instrumentos de política, programas y proyectos hasta la obtención de ordenanzas y cambios efectivos en normativas”*. Esto da cuenta del poder de la sociedad civil organizada en espacios de participación, para fomentar cambios estructurales que tienen la capacidad de perdurar a largo plazo, pues van acompañados de procesos de fortalecimiento de capacidades, asistencia técnica e involucramiento en la implementación de acciones REDD+.

Si bien estos espacios de participación tienen aún debilidades, existen recomendaciones en distintos niveles para fortalecer su funcionamiento y promover su sostenibilidad, es así que cada uno de ellos cuenta con una hoja de ruta con acciones a ser implementadas en el corto, mediano y largo plazo; y existe una propuesta para su integración formal como parte del mecanismo nacional de gobernanza para REDD+, que está pendiente de aprobación por parte de la Autoridad Nacional REDD+.

2.5.3 Sistemas de Información vinculados a REDD+

Parte importante de la Gobernanza de REDD+ son los sistemas de información que permiten recopilar datos, monitorear y reportar los avances en la implementación de las acciones enmarcadas en el Plan de Acción REDD+ del país. Estos sistemas se gestionan por diferentes instancias dentro del MAE; las que deben asegurar una articulación adecuada para usar esa información de manera estratégica, tanto para orientar la toma de decisiones, como para generar reportes nacionales y cumplir con los compromisos del país bajo la CMNUCC.

Los sistemas que se encuentran anclados a la Subsecretaría de Cambio Climático, en la Dirección de Mitigación de Cambio Climático son: el Sistema de Gestión de Medidas y Acciones REDD+ (SIGMA), el Sistema de Información de Salvaguardas (SIS), y el Sistema Nacional de Inventarios de Gases de Efecto Invernadero (SINGEI). (MAE, 2016). Por otro lado, el Sistema Nacional de Monitoreo Bosques (SNMB) se encuentra dentro de la Subsecretaría de Patrimonio Natural en la Dirección de Bosques. (MAE, 2019)

Para conocer más detalles sobre los sistemas de información REDD+ y sus interacciones, consultar el Anexo 5.

2.6 Mecanismos de asignación nacional de recursos para la implementación de acciones REDD+

El ordenamiento jurídico ecuatoriano considera al cambio climático como una política nacional, promoviendo la incorporación de criterios de cambio climático en los diferentes instrumentos de la planificación a nivel nacional y subnacional. En este contexto, Ecuador cuenta con líneas de acción de la planificación sectorial⁴¹ que orienta el desarrollo del país hacia una economía resiliente y baja en emisiones de carbono. La alineación de la planificación territorial a las prioridades nacionales permitirá integrar acciones de adaptación y mitigación del cambio climático en los programas y proyectos de los GAD, para abordar los efectos negativos y aprovechar los impactos positivos del cambio climático, en función de sus competencias y capacidades⁴². (MAE, 2019)

En cuanto a la implementación de REDD+, de manera más específica, el artículo 2 del Acuerdo Ministerial 116, que expide el Plan de Acción REDD+ y establece los lineamientos para su implementación, define el ámbito de aplicación a nivel nacional, indicando que:

“Las instituciones públicas de gobierno central, sectorial y autónomo descentralizado de manera coordinada implementarán el Plan de Acción REDD+”

⁴¹ La Secretaría Técnica Planifica Ecuador trabaja de manera coordinada con los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), a fin de fortalecer la planificación territorial. En este contexto, desarrolló en coordinación con las entidades sectoriales una guía y caja de herramientas para orientar a los GAD en la actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), así como una serie de documentos de planificación que detallan las fases que se deben seguir para la elaboración de proyectos y planes. En el siguiente vínculo se encuentra la guía y la caja de herramientas: <https://www.planificacion.gob.ec/guias-para-la-formulacion-actualizacion-de-los-pdot/>

⁴² Herramienta para la integración de criterios de Cambio Climático en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2019/09/Caja-de-herramientas-Cambio-Clima%CC%81tico-.pdf>

“Bosques para el Buen Vivir”, articulando las medidas y acciones REDD+ a las políticas sectoriales y locales en sus distintos niveles de gobierno, con el fin de contribuir al alcance de los objetivos nacionales de desarrollo de manera sostenible”.

Complementariamente, en su artículo 14, establece que:

“La AN REDD+ priorizará la inversión de los recursos de REDD+ con un enfoque multi-criterio, que considere las áreas con mayor potencial de reducción de emisiones, así como el aporte para: la reducción de la pobreza, el mantenimiento de recursos hídricos, el mantenimiento de las culturas ancestrales y el mantenimiento de la biodiversidad. La asignación local de recursos se realizará a través de los mecanismos financieros definidos por la AN-REDD+ para la implementación de las medidas y acciones REDD+ en territorio”.

Adicionalmente, el Ministerio del Ambiente expidió el Acuerdo Ministerial No. 56 el 11 de junio de 2019 en donde se establecen los procedimientos para el desarrollo, registro, monitoreo y seguimiento de los Planes de Implementación de medidas y acciones REDD+ (Pdl). Estos instrumentos que son trabajados conjuntamente entre la Autoridad Nacional REDD+ con los socios implementadores, son un complemento al Plan de Acción REDD+ y representan un portafolio de inversiones para su implementación, sus objetivos son:

- i. Vincular medidas y acciones de los socios implementadores con su aporte a la reducción de la deforestación y emisiones asociadas;
- ii. Generar confianza de posibles donantes respecto a cómo se están utilizando los recursos;
- iii. Apalancar financiamiento para REDD+; y,
- iv. Contar con todos los detalles necesarios definidos y acordados para la implementación de medidas y acciones REDD+.

Según esta normativa secundaria, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, GAD, Academia, Organismos No Gubernamentales (ONG), organismos de cooperación, asociaciones, organizaciones, empresas, actores privados, y sociedad civil en general, pueden formular un Plan de Implementación de medidas y acciones REDD+, el cual estará sujeto a aprobación de la Subsecretaría de Cambio Climático del MAE, quien emitirá el respectivo informe técnico y carta de aprobación, que permita su registro en el Sistema de Gestión de Medidas y Acciones REDD+. Una vez aprobado y registrado, el proponente, estará

habilitado a acceder a financiamiento de manera directa o a través de la Autoridad Nacional REDD+.

Es decir que, para que un GAD o cualquiera de los otros actores mencionados anteriormente, pueda acceder a financiamiento de REDD+ necesita contar con un plan de implementación debidamente registrado y aprobado.

Hasta la fecha, el GAD Provincial de Pastaza es el único gobierno local que cuenta con un plan de implementación de medidas y acciones REDD+ aprobado. Este instrumento le brindará más oportunidades para acceder a financiamiento para la implementación de las acciones y medidas, por su cuenta o por intermedio del MAE.

Como ya se vio anteriormente, la actual estructura de gobernanza para REDD+ es centralizada, el gobierno ecuatoriano ejerce el rol principal en la rectoría del mecanismo a nivel nacional, promoviendo una coordinación y articulación sectorial y multinivel. La propuesta de crear una estructura de gobernanza encaminada a múltiples niveles y mecanismos de financiamiento, trae consigo una responsabilidad de implementación compartida entre los diferentes actores que pueden aportar a la reducción de la deforestación y por ende enmarcado en los compromisos del país a contribuir de forma vinculante a los acuerdos internacionales.

En cuanto a la asignación de recursos, actualmente el financiamiento de REDD+ ha sido canalizado desde el nivel central representado por el MAE como Autoridad Nacional REDD+, como receptor de donaciones o de pago por resultados, a través de agencias acreditadas. Otro de los mecanismos ha sido como suscriptor de acuerdos bilaterales que definen el mecanismo financiero a través del cual se canalizan los fondos, como es el caso del acuerdo de pago por resultados con Noruega y Alemania, el cual ha definido que los recursos se canalizan a través del Fondo de Inversión Ambiental Sostenible (FIAS), donde el MAE es parte del Directorio. La implementación de estos recursos va a depender de los mecanismos que las agencias implementadoras tengan a disposición para cumplir con los objetivos y metas establecidas, de acuerdo al mandato del MAE, pero principalmente para lograr que los fondos lleguen de manera directa a los beneficiarios.

En el año 2014, durante la fase de preparación para REDD+, a través del Programa Nacional Conjunto ONU REDD+ y el MAE, se desarrolló una propuesta de mecanismos de implementación de REDD+ considerando cómo estos se vinculan con las causas y agentes de la deforestación, las salvaguardas, la distribución de beneficios y priorización del financiamiento, monitoreo, reporte y verificación, sistema de registro y sistemas de incentivos (Consortio Corporación ECOVERSA - SEDEFA, 2021). La arquitectura

financiera actual está representada por un marco político, normativo e institucional que orienta y da lineamientos para una eficiente y transparente implementación de medidas y acciones REDD+ (Onestini, 2015, pág. 24).

Estos resultados forman parte de las prioridades establecidas por el MAE, y constituyeron la base para el desarrollo de una serie de propuestas, cuyo objetivo fue proponer diferentes mecanismos financieros y de implementación para lograr ejecutar actividades y medidas que aporten a la reducción de las emisiones por deforestación, las cuales están recogidas en el Plan de Acción REDD+ del Ecuador (MAE, 2016). Las orientaciones para definir mecanismos tienen que ver con el desarrollo de las instituciones, las competencias y sus capacidades. En el caso de REDD+, estas orientaciones deben plantearse desde los diferentes sectores y actores que gestionan las intervenciones (Consortio Corporación ECOVERSA - SEDEFA, 2021).

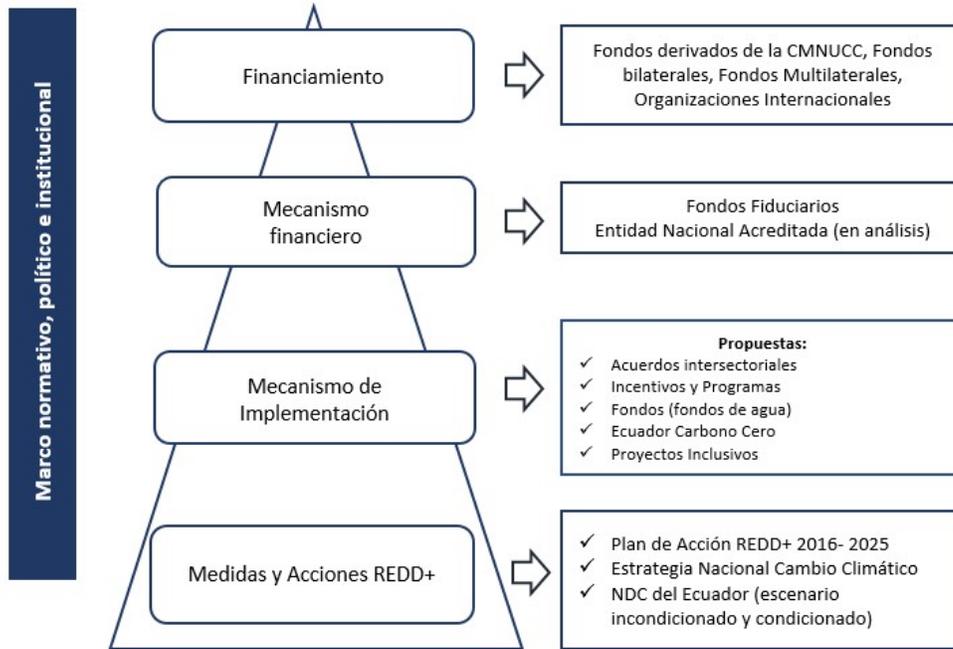
Esto nos lleva a cuestionar si el marco normativo es suficiente y completo para lograr las estrategias, y priorizar medidas y acciones en cuanto a la implementación del Plan de Acción REDD+ y las medidas y acciones definidas; así como constituir una base para acceder a fuentes de financiamiento de carácter nacional e internacional, y participar en los diferentes niveles de gobernanza y transparencia en la toma de decisiones. Parte importante de esta construcción son los instrumentos económicos, que tienen como objetivo la movilización de recursos internacionales y nacionales, públicos y privados, con miras a nutrir los fondos subnacionales o, que los recursos lleguen de manera directa a los beneficiarios, para la implementación de esquemas que propicien la implementación de medidas para reducir emisiones en función de la NDC sectorial y que tenga incidencia concreta con efectos multiplicadores en sus intervenciones. Adicionalmente el Plan de Acción REDD+ presenta una serie de líneas estratégicas que promueven acciones de mitigación del cambio climático y apuntan a la convergencia de agendas ambiental y de desarrollo del país, con un enfoque territorial.

En la práctica, bajo PROAmazonía, se ha promovido la implementación de instrumentos económicos y financieros, que podrían nutrir la arquitectura financiera actual, considerando que se trata de mecanismos probados y factibles, como, por ejemplo: los fondos concursables (MAATE, MAG, & PNUD, 2021), acuerdos de pago basados en desempeño a GAD⁴³, líneas de crédito condicionadas (Banecuador, 2022), entre otros.

⁴³ Es un mecanismo innovador que consiste en la entrega de incentivos económicos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) o Mancomunidades, una vez que hayan cumplido con las metas establecidas para la gestión de sus Áreas de Conservación y Uso Sustentable (ACUS). Un Asesor Independiente (AI) desarrolla la metodología de validación y verificación del cumplimiento de estas metas y el

De acuerdo con los resultados de la consultoría para elaborar un modelo nacional de gobernanza para REDD+, actualmente, los mecanismos existentes para acceso al financiamiento de REDD+ en Ecuador, se resumen en la figura a continuación:

Ilustración 6: Arquitectura Financiera para REDD+ en Ecuador.



Fuente: (Consortio Corporación ECOVERSA - SEDEFA, 2021)

Con las propuestas que actualmente se están trabajando para contar con un marco nacional de gobernanza para REDD+ institucionalizado, así como con una arquitectura financiera que responda a las necesidades para la implementación del PA REDD+, se busca fortalecer la participación de nuevos actores para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones locales, reorientando los mecanismos financieros, así como los mecanismos de implementación, asegurando la canalización de recursos hacia los beneficiarios, así como reforzar estructuras de instrumentos e incentivos (Consortio Corporación ECOVERSA - SEDEFA, 2021).

Fondo de Inversión Ambiental Sostenible (FIAS) administra los recursos de este Acuerdo (PROAmazonía, 2022).

Capítulo III: Estudio de Caso del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pastaza

3.1 Breve Contexto Biofísico y Social

3.1.1 La Región Amazónica

La Amazonia con 7,4 millones de km² representa el 4,9% del área continental mundial, y cubre extensiones de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. La cuenca del río Amazonas es la más grande del mundo con un promedio de 230.000 m³ de agua por segundo, que corresponde aproximadamente al 20% del agua dulce en superficie terrestre mundial (CEPAL, 2022).

La Amazonía es rica en diversidad natural y cultural. *Acoge a una población de 47 millones de personas, de las cuales más de dos millones son indígenas que pertenecen a más de 500 pueblos* (WWF, 2022). Los ecosistemas de la Amazonía son invaluable, pues aportan servicios ambientales a todo el planeta y su conservación es clave para hacer frente al cambio climático.

Sin embargo, se enfrenta a una serie de situaciones complejas que amenazan su biodiversidad y a los pueblos y comunidades que habitan en ella, a esto se suma el problema de la deforestación que debido a presiones diversas está amenazando el mantenimiento de la Amazonía y su biodiversidad asociada. El Informe Amazonía Viva (2022) de WWF indica que el 18% de los bosques amazónicos se ha perdido por completo y un 17% adicional está degradado, los datos de la primera mitad de 2022 muestran que la pérdida sigue creciendo.

La deforestación es resultado de otras presiones como la agricultura, la ganadería, el acaparamiento de tierras, la infraestructura y actividades extractivas, la sobre explotación de los recursos naturales, la infraestructura mal planificada, la tala ilegal, o el comercio ilegal de especies de flora y fauna silvestre, entre otros (WWF, 2022).

La implementación de estrategias coordinadas y el compromiso de actores gubernamentales, privados, financieros y comunitarios son fundamentales para mantener la Amazonía tal como la conocemos y propiciar un desarrollo sostenible para los ocho

países⁴⁴ que la albergan, pero principalmente, para las comunidades que habitan en ella. La conservación y las estrategias para evitar la deforestación y la degradación de los bosques que incluyen intervenciones a escala de paisaje, cadenas de valor libres de deforestación, manejo forestal sostenible, manejo integrado de los recursos hídricos, fortalecimiento del control forestal; entre otros, se recogen en las Estrategias Nacionales y/o Planes de Acción REDD+ de muchos de los países amazónicos, que intentan a través de sus intervenciones contribuir a la conservación de este bioma de importancia global, con el apoyo de la comunidad internacional, donde el acceso al financiamiento es clave.

Ilustración 7: Mapa de la Cuenca Amazónica



Fuente: (Kmusser, 2022)

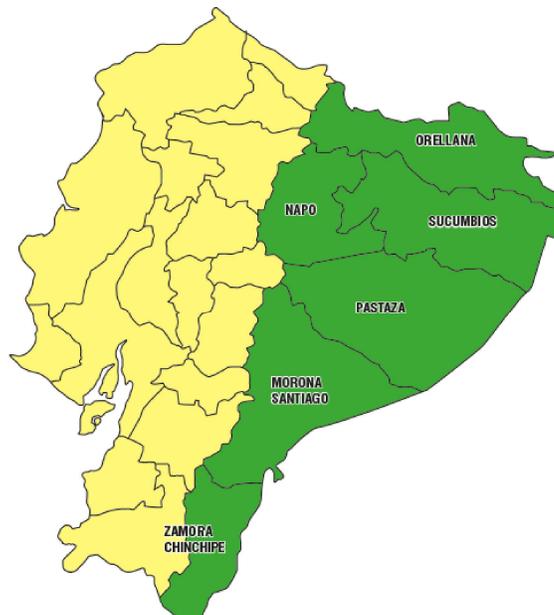
⁴⁴ Los países de la cuenca amazónica son: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela (OTCA, 2022).

3.1.2 La Amazonía del Ecuador

La Amazonia ecuatoriana ha sido catalogada como una de las regiones más diversas en términos de flora y fauna en el mundo. Esta diversidad resulta en más de 7.000 especies de plantas vasculares, 183 especies de mamíferos, 761 de aves, 219 de reptiles, 285 de anfibios y 655 de peces (Secretaría Técnica de la CTEA, 2021). Según la clasificación oficial, en la Amazonia ecuatoriana se registran 25 tipos de ecosistemas que totalizan un 56% de superficie de bosques nativos (Sierra, Calva, & Guevara, 2021, pág. 25).

La Amazonia ecuatoriana tiene una extensión aproximada de 120 000 km², que corresponde al 43% de la superficie terrestre continental e insular. Comprende las provincias de Sucumbíos, Orellana, Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe. Sus límites están marcados por la cordillera de los Andes en la parte occidental, que la separa de la región Sierra, mientras que Perú y Colombia constituyen el límite meridional y oriental, respectivamente (Secretaría Técnica de la CTEA, 2021).

Ilustración 8: Mapa de provincias de la Amazonía del Ecuador.



Fuente: (Ecología 171, 2015)

Por otra parte, la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (CTEA), se encuentra ubicada estratégicamente en cuenca alta del Amazonas y representa el 1,5% de la Macro cuenca Amazónica (Secretaría Técnica de la CTEA, 2021).

Bajo el contexto del avance de la deforestación, hasta el año 2018 la Amazonia ecuatoriana mantuvo el 84% de remanencia del área forestal original. A pesar de los esfuerzos del Estado por detener la deforestación, es evidente que la tendencia de los últimos 25 años se mantiene, pues, el porcentaje del área original de bosques sigue en franca disminución. Según Sierra y Calva (2019), la deforestación en la región amazónica ha sido llevada a cabo por pequeños agricultores, principalmente migrantes, y, a nivel regional, facilitada por la explotación petrolera y minera o consideraciones geopolíticas.

De acuerdo con el MAE (Estadísticas del Patrimonio Natural del Ecuador Continental, 2018), las provincias amazónicas que presentan mayor superficie de bosque nativo son: Pastaza, Orellana, Morona Santiago, Sucumbíos y Napo, mientras que las provincias con las mayores tasas de deforestación bruta anual promedio entre 2018-2020 son Morona Santiago, Zamora Chinchipe, Orellana y Sucumbíos (MAE, 2023). Esta misma institución reporta que en la Amazonia se han deforestado 91.692 hectáreas en el periodo 2018-2020.

Las nacionalidades amazónicas han sido las custodias y protectoras de los bosques y toda la biodiversidad asociada a esta región, como poseionarios de su territorio ancestral han protegido sus recursos naturales bajo sus propios mecanismos de gobernanza, y cosmovisión, preservando su riqueza cultural. La Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE) reconoce que existen once nacionalidades indígenas en la Amazonía del Ecuador, que pertenecen a 22 organizaciones y federaciones de base en las seis provincias amazónicas. Estas son: Kichwa, Shuar, Achuar, Sapara, Shiwiar, Waorani, Andwa, Quijos, Siona, Siekopai, Aí' Cofán. Los idiomas kichwa y shuar son reconocidos por la Constitución de la República en su artículo 2 como lenguas de relación intercultural (Asamblea Constituyente, 2008). Además, este mismo cuerpo legal (art. 57), reconoce una serie de derechos colectivos a favor de los pueblos y nacionalidades indígenas⁴⁵, que garantizan su protección sin discriminación y en condiciones de igualdad y equidad entre hombres y mujeres.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), las provincias de la región Amazónica tienen una pobreza por consumo y por necesidades básicas insatisfechas (NBI) superior al promedio nacional que es de 25,8% y 35,8% respectivamente. El ranking de pobreza por su parte, muestra que Morona Santiago es la

⁴⁵ Algunos derechos colectivos reconocidos por la Constitución a favor de los pueblos y comunidades indígenas en el Ecuador son: el derecho a la libre determinación, derecho al territorio y recursos, derecho a la consulta previa, libre e informada; derecho a la reparación, indemnización y restitución; derecho a no ser discriminados; derechos culturales; entre otros.

provincia más pobre del país, seguida de Napo. Este indicador es relevante en la medida que se ha comprobado la relación a más pobreza, mayor deforestación (ONU Mujeres, PROAmazonía, 2019, pág. 12).

En cuanto a las brechas de género, el Diagnóstico de la Situación de las Mujeres Amazónicas (ONU Mujeres, PROAmazonía, 2019) evidencia que existen prácticas y roles culturalmente asignados que reducen las oportunidades y el liderazgo de las 450 mil mujeres que viven en esta región⁴⁶, pese a su aporte en el trabajo agropecuario y su apoyo en las tareas de cuidado, y el papel fundamental que cumplen en la conservación de la biodiversidad y el desarrollo productivo del país.

La Constitución de la República reconoce a la Amazonia ecuatoriana como una circunscripción territorial especial. Este precepto constitucional permitió que, en el año 2018, se expidiera la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (LOPICTEA). A través de este instrumento jurídico se crea el Consejo de Planificación y Desarrollo de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (CTEA), como el organismo articulador de la planificación integral y de la coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno, con la ciudadanía y el sector público y privado. De igual forma, la LOPICTEA crea la Secretaría Técnica de la CTEA, como el organismo responsable de elaborar y/o actualizar el Plan Integral para la Amazonia (PIA), de coordinar la gestión e implementación, así como de dar seguimiento y evaluar el cumplimiento del mismo.

El artículo 21 de la LOPICTEA establece que *“Las instituciones y organismos del Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Circunscripción, tienen como obligación compartida, la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica; por lo que coordinarán y optimizarán el uso de los recursos establecidos en esta Ley y alinearán sus procesos de formulación de políticas, de planificación y de programación y ejecución de planes, programas y proyectos”*.

⁴⁶ El embarazo adolescente constituye un problema grave en la región, la tasa de madres adolescentes (niñas y adolescentes de 10 a 19 años de edad) en la región (70.1) supera en 25 puntos a la tasa nacional (44.75). Las muertes maternas alcanzan 3 puntos más en la Amazonía (58) frente a la tasa nacional (55) en tanto que en las provincias de Morona Santiago (74), Pastaza (107) y Orellana (67) la superan ampliamente. En cuanto al derecho a una vida libre de violencia, los datos analizados muestran que en los últimos cinco años el 40% de los homicidios intencionales fueron femicidios, lo que refleja un alto grado de existencia de relaciones inequitativas, desiguales y basadas en el poder, y que, en las provincias de Morona Santiago y Pastaza el 100% de homicidios intencionados correspondieron a violencia extrema contra la mujer (ONU Mujeres - PROAmazonía, 2019, pág. 44).

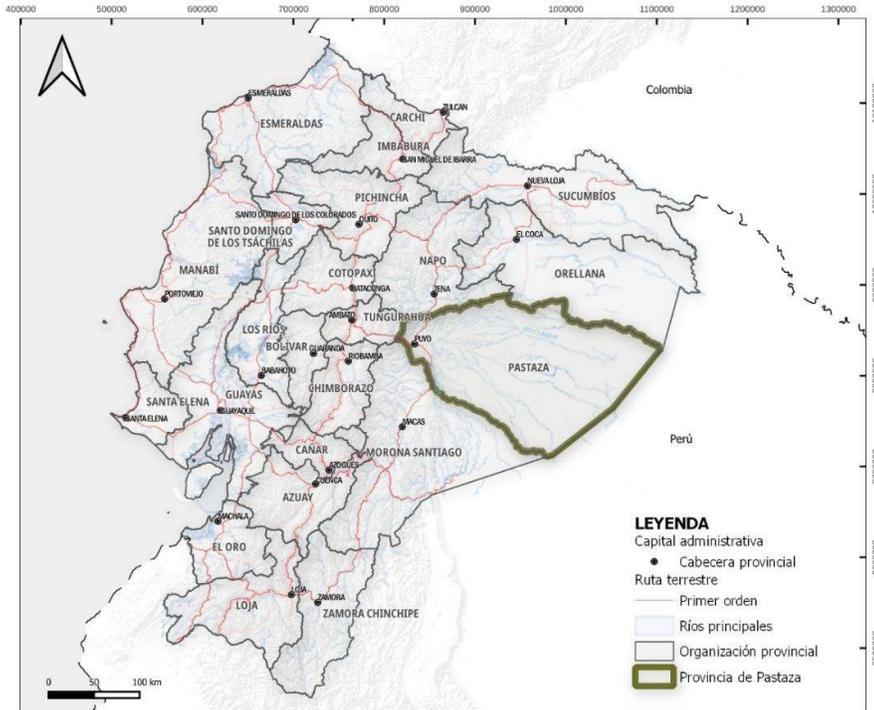
El Plan Integral para la Amazonia es el instrumento de planificación, coordinación y articulación, orientado a garantizar el desarrollo sostenible en la Amazonia ecuatoriana, a partir del reconocimiento y puesta en valor de las particularidades biofísicas y socioculturales de este territorio. Los gobiernos locales con jurisdicción en la Amazonía deben regirse en sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial al Plan Integral Amazónico, a fin de asegurar complementariedad entre los instrumentos de planificación, pero también de las metas e indicadores que permitirán cumplir el objetivo común.

3.1.3 GAD Provincial de Pastaza

La provincia de Pastaza es la provincia más grande de Ecuador, con una extensión de 29.641 km² y con un 94% de cobertura forestal, incluido el 40% de la Reserva de Biosfera de Yasuní, y una población de poco más de 100,000 habitantes, ha jugado un papel importante en la protección de los bosques (GAD Provincial de Pastaza, 2019).

Está limitada al norte por las provincias de Napo y Orellana, al sur con la provincia de Morona Santiago, al este con el Perú y al oeste, con la provincia de Tungurahua. De acuerdo a su división política-administrativa, se divide en 4 cantones: Pastaza, Arajuno, Santa Clara y Mera; cuenta con 21 parroquias: Puyo, Sarayacu, Montalvo, Rio Tigre, Tarqui, Fátima, Teniente Hugo Ortiz, Shell, Arajuno, Diez de Agosto, El Triunfo, Madre Tierra, Santa Clara, San José, Veracruz, Pomona, Canelos, Simón Bolívar, Rio Corrientes, Mera, y Curaray (Zambrano M., 2019).

Ilustración 9: Mapa de ubicación de la provincia de Pastaza.



Fuente: Natalia Valarezo, Técnica SIG de PROAmazonía (enero de 2023).

En cuanto a la población, según el último censo del INEC realizado en el 2010, la provincia de Pastaza tiene 83.933 habitantes⁴⁷; y de acuerdo a las proyecciones de población del INEC a 2020, conformarían 144.202 habitantes (GAD Provincial de Pastaza, 2021). En Pastaza se asientan 7 de las 11 nacionalidades indígenas de la Amazonía del Ecuador: Achuar, Shiwiar, Kichwa, Waorani, Shuar, Sápara y Andoas, así como también habitan pueblos indígenas en aislamiento voluntario, los Tagaeri, Taromenane y los Onamenane de la nacionalidad Waorani. La presencia de las Nacionalidades indígenas se expande hacia todo el interior de la Provincia, ocupando un área de más de 26.000 km² (Zambrano M., 2019).

La Nacionalidad Kichwa de Pastaza es la que mayor territorio tiene en la provincia, con más de 1 millón de hectáreas, distribuidas en 22 territorios comunales. La Nacionalidad Waorani tiene una extensión de más de 700.000 hectáreas en la provincia. La Nacionalidad Sápara, a pesar de que tiene una extensión de más de 300.000 hectáreas, tiene una población de solo 456 habitantes (Zambrano M., 2019).

⁴⁷ Fuente: <https://pastaza.gob.ec/pastaza/informacion/informacion-de-la-provincia-de-pastaza/> (consultada el 3 de enero de 2023)

Según su Pdl, la provincia cuenta con 11 tipos de ecosistemas y el 59% del territorio se encuentra bajo protección o manejo ambiental en diferentes figuras legales, así se encuentran: 2 parques nacionales, 5 bosques protectores, 2 áreas de patrimonio forestal nacional, 104 áreas comunitarias o privadas bajo conservación con el proyecto Socio Bosque, un Área de Protección Hídrica⁴⁸ y el Área Ecológica de Desarrollo Sostenible Provincial de Pastaza (AEDSPP) con una superficie de 2.541.836 hectáreas, que abarca aproximadamente un 85,74% del territorio de la provincia (GAD Provincial de Pastaza, 2021).

Respecto de las actividades agropecuarias que se realizan en la provincia, éstas se concentran principalmente en su extremo Oeste, lo cual concuerda con el mayor número de asentamientos poblacionales, distribuidos principalmente en zonas de acceso carrozable, y algunas áreas pequeñas a lo largo de los ríos navegables (GAD Provincial de Pastaza, 2021). Aunque no existen datos desagregados, se puede mencionar que el cultivo con mayor extensión es el de caña, que se comercializa como fruta, y se la transforma en panela y alcohol. En cuanto a la actividad ganadera, la población se dedica a la ganadería bovina extensiva, mientras que otros cultivos de menor escala son: cacao, naranjilla y papa china, así como el cultivo de tilapia que se comercializa a nivel local y regional (GAD Provincial de Pastaza, 2021).

En la provincia también se realizan actividades agroindustriales asociadas principalmente a la elaboración de productos alimenticios y bebidas. Según datos del GAD provincial de Pastaza, la provincia cuenta con 120 empresas dedicadas a la elaboración y conservación de: carnes, lácteos, snacks, derivados de cacao, té de guayusa, panela, café tostado, agua purificada y aguardiente de caña. De estas empresas 113 son microempresas, 6 son empresas pequeñas y solo 1 es mediana (GAD Provincial de Pastaza, 2021).

El turismo es una actividad importante en la provincia que ha generado ingresos de manera creciente desde el año 2015. Pastaza además cuenta con varios establecimientos de alojamiento y organizaciones asociativas y comunitarias que aglutinan a los actores del turismo en la provincia. De acuerdo a la información incluida en el Pdl (2021), el GAD provincial de Pastaza en 2017 realizó un registro turístico en zonas de acceso carrozable y con movimiento económico, identificando 72 puntos turísticos, 5 rutas turísticas en tres circuitos relacionados al turismo de aventura, de selva y de tradiciones. Es así que, el

⁴⁸ Área de Protección Hídrica Río Pindo Grande establecida mediante Resolución No. APH 2019-001 de la ex Secretaría Nacional del Agua, en mayo de 2019.

turismo tiene un importante potencial en la provincia y adicionalmente es una actividad muy afín a los temas de conservación, por lo que el GAD provincial de Pastaza lo ha priorizado dentro de su nueva Agenda Productiva 2019-2023 y ha sido incluido como acciones REDD+ a ser implementadas.

Para el periodo 2018-2020, el Ecuador registra una tasa de deforestación bruta anual promedio de 91.692 hectáreas, mientras que la provincia de Pastaza registra para el mismo periodo una tasa de deforestación bruta anual promedio de 3.114 hectáreas (MAE, 2023). Si comparamos esta tasa de deforestación con las de otras provincias de la Amazonía, podemos ver que la provincia de Pastaza es una de las que menor tasa de deforestación presenta en el país, aun así, ha experimentado una tendencia con subidas y bajas pero creciente de la deforestación, por lo que requiere organizar todos los esfuerzos de los actores provinciales para disminuir y en el mejor de los casos revertir la tendencia de deforestación (GAD Provincial de Pastaza, 2021).

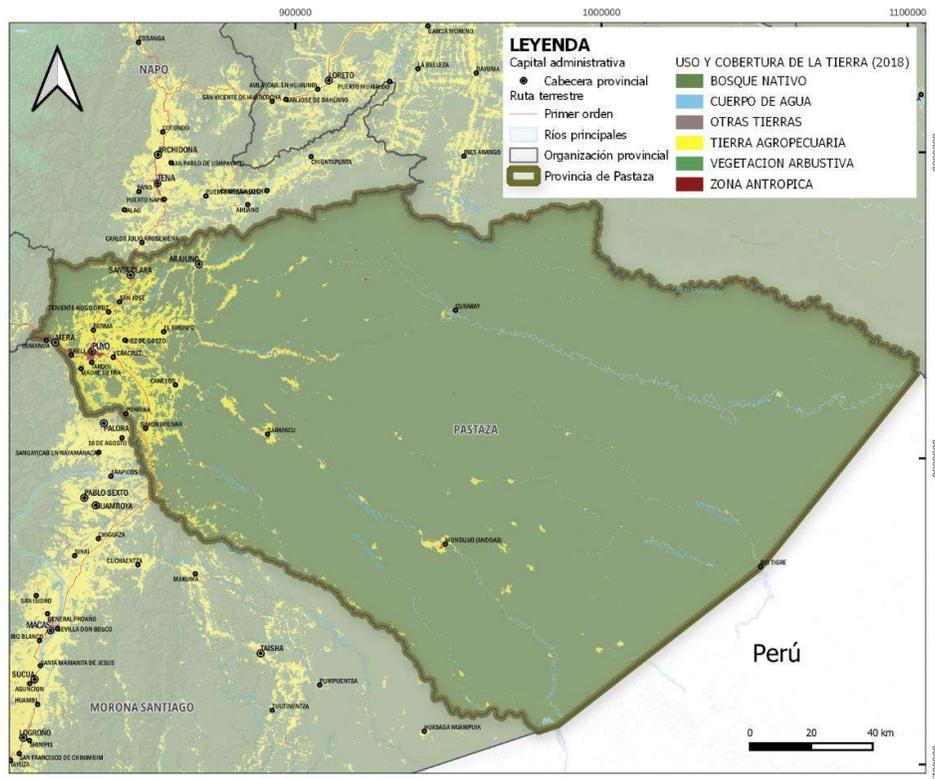
Ilustración 10: Datos de deforestación bruta anual promedio (ha/año), regeneración anual promedio (ha/año) y deforestación neta anual (ha/año) del Ecuador desagregado por provincias, para el periodo 2018-2020.

Provincias *	Deforestación bruta anual promedio (ha/año)	Regeneración anual promedio (ha/año)	Deforestación neta anual promedio (ha/año)
AZUAY	2.112	225	1.886
BOLÍVAR	1.910	34	1.876
CANAR	846	61	785
CARCHI	264	0	264
COTOPAXI	720	0	720
CHIMBORAZO	870	85	785
EL ORO	3.560	38	3.522
ESMERALDAS	5.246	0	5.246
GUAYAS	8.581	163	8.418
IMBABURA	413	0	413
LOJA	6.697	589	6.108
LOS RÍOS	132	0	132
MANABI	13.528	0	13.528
MORONA SANTIAGO	12.370	13	12.357
NAPO	5.025	1.324	3.701
PASTAZA	3.114	259	2.856
PICHINCHA	1.085	0	1.085
TUNGURAHUA	683	30	653
ZAMORA CHINCHIPE	8.288	310	7.978
SUCUMBIOS	6.824	915	5.909
ORELLANA	8.417	27	8.390
SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS	223	0	223
SANTÁ ELENA	783	86	697
TOTAL NACIONAL	91.692	4.158	87.535

Fuente: (MAE, 2023)

Según el análisis de cobertura y uso de la tierra (2018) realizado por MAG y MAE a nivel nacional, la provincia de Pastaza está cubierta en un 94,08% de Bosque, distribuido en las 21 parroquias que conforman la provincia; además tiene una cobertura de 4,68% de tierra agropecuaria que se ubica con mayor extensión en el área intervenida y de transición de la provincia. En las 5 parroquias del interior, las tierras agropecuarias se encuentran en las cabeceras parroquiales y en las comunidades más consolidadas asentadas cerca de los ríos navegables, siendo estos dos usos los de mayor superficie en la provincia (GAD Provincial de Pastaza, 2019).

Ilustración 11: Mapa de Uso y Cobertura de la Tierra de la provincia de Pastaza .

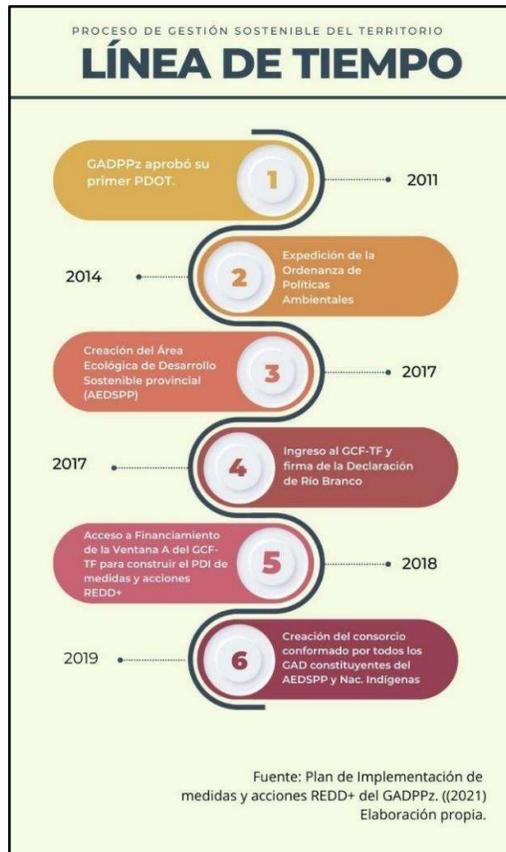


Fuente: Natalia Valarezo, Técnica SIG de PROAmazonía (enero de 2023).

La provincia de Pastaza, es la primera que ha incursionado en la aplicación de un enfoque subnacional de REDD+ en Ecuador. El marco nacional definido por el país para la implementación de REDD+, no solo promueve, sino que requiere que los gobiernos subnacionales participen en acciones climáticas, protejan los derechos de la naturaleza y contribuyan a los objetivos climáticos nacionales. La Constitución otorga a los gobiernos provinciales y cantonales la responsabilidad de desarrollar políticas en torno a la planificación del uso de la tierra a nivel subnacional. Las políticas y leyes ecuatorianas proporcionan el contexto dentro del cual esto debería suceder, incluyendo la necesidad de que las políticas regionales estén alineadas con las categorías de uso del suelo definidas a nivel nacional, por ejemplo, áreas priorizadas para la conservación o restauración, áreas para reducir la degradación o conservar las fuentes de agua, y áreas asignadas para la producción agrícola. Los gobiernos provinciales (y cantonales) también juegan un papel en la validación de esta información y la definición de estas áreas. Este sistema crea el enfoque jurisdiccional de múltiples capas que utiliza políticas definidas a nivel nacional e información relacionada con los análisis de deforestación y los aplica al nivel donde se toman las decisiones sobre la planificación y el manejo de los bosques y el suelo.

En los últimos 10 años la Provincia de Pastaza ha dado pasos fundamentales para la construcción de un proceso de gestión sostenible de su territorio Provincial. Varios son los hitos que lo demuestran (GAD Provincial de Pastaza, 2021), como se puede ver en el gráfico a continuación:

Ilustración 12: Proceso de Gestión Sostenible del territorio de la provincia de Pastaza. Línea de Tiempo.



En 2011, Pastaza aprobó su primer Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT), con el objeto de orientar la planificación y desarrollo territorial, planteándose como visión la siguiente: *“Pastaza, referente nacional e internacional de conservación territorial del Ecuador, con un desarrollo socio - económico sostenible y participativo, basado en los recursos naturales y culturales al año 2025”* (GAD Provincial de Pastaza, 2021). Aunque anterior al Plan de Acción REDD+, este plan incorporó elementos de conservación, como el objetivo de proteger el 85% del territorio, al igual que las actualizaciones realizadas en 2014 y 2017 por la siguiente administración provincial. Después de otro cambio de mando en 2018, este plan ha sido revisado para reflejar políticas y medidas específicas de REDD+ alineadas con el Plan de Acción nacional. Sin embargo, Pastaza está mirando más allá del documento de planificación, al avanzar con

la ejecución del primer Plan de Implementación de medidas y acciones REDD+ provincial en Ecuador.

Dando cumplimiento a lo establecido en el PDOT, en el año 2014, el GAD provincial de Pastaza, expidió la “Ordenanza de Políticas Ambientales de la provincia de Pastaza”; y, con base en estas, en marzo de 2017 se creó el Área Ecológica de Desarrollo Sostenible Provincial de Pastaza -AEDSPP-, que abarca cerca del 85,74% del territorio, y, cuya finalidad es, entre otras, *la protección, conservación y restauración de ecosistemas frágiles y amenazados, prioritariamente aquellos espacios de sensibilidad ecológica asociados al recurso hídrico, biodiversidad y culturas ancestrales de la Provincia, así como reconocer las propuestas de gestión territorial determinadas por las Nacionalidades Indígenas* (GAD Provincial de Pastaza, 2021).

Pastaza es una de las dos provincias en el país, que tiene pueblos indígenas en aislamiento voluntario y siete nacionalidades en total asentadas en su territorio⁴⁹, por lo que es fundamental respetar y abordar las salvaguardas sociales y ambientales y adoptar un enfoque de planificación del desarrollo basado en los derechos.

Pastaza se unió al Governors Climate & Forest Task Force (GCF-TF) en septiembre de 2017, y como requisito para esta adhesión, firmó la Declaración de Río Branco⁵⁰ (2014), que compromete a los miembros del GCF-TF a reducir la deforestación en un 80% para 2020, si hay suficientes fondos disponibles, desarrollar alianzas con iniciativas del sector privado y buscar, de manera conjunta, oportunidades para acceder a financiamiento climático internacional.

El GCF-TF es una instancia multilateral a la cual se ha adherido el GAD provincial de Pastaza⁵¹, bajo la cual ha adquirido obligaciones de manera voluntaria, en su calidad de gobierno autónomo sin necesidad de la intervención del gobierno central, al igual que la Declaración de Río Branco que es un compromiso voluntario de varios gobiernos subnacionales para reducir la deforestación.

El GAD provincial de Pastaza presentó una propuesta⁵² en abril de 2018 para acceder a financiamiento para desarrollar una estrategia jurisdiccional para reducir emisiones por deforestación dentro del territorio de la provincia. Esta propuesta fue aprobada en el marco del GCF-TF con fondos de Noruega, canalizados a través de PNUD hacia una ONG que

⁴⁹ Achuar, Shuar, Shiwiar, Sapara, Waorani, Kichwa y Andwa.

⁵⁰ Declaración de Río Branco:

https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/GCF_2014_RioBrancoDeclaration_26_Members_ES.PDF

⁵¹ Estados miembros del GCF-TF: <https://www.gcftf.org/member-states>

⁵² Propuesta de Pastaza aprobada por el GCF-TF: <https://www.gcftf.org/gcf-jurisdictional-strategy-updates>

opera en Ecuador, Naturaleza y Cultura Internacional (NCI) para su ejecución por parte del GAD Pastaza por un monto total de US\$399.996.

En abril de 2019 se constituye legalmente el Consorcio conformado por todos los GAD municipales constituyentes del AEDSPP, el cual tiene por fin la gestión ambiental del área, contando así con un modelo de gobernanza que permite la articulación y coordinación de las iniciativas planteadas por los GAD y las Nacionalidades Indígenas en la Provincia (GAD Provincial de Pastaza, 2021).

La propuesta de financiamiento fue aprobada en 2018, en el marco de la Ventana A, del GCF-TF y se complementa con una segunda propuesta aprobada en 2021, dentro de la Ventana B, para el proyecto denominado: *“Implementación conjunta entre el Gobierno Provincial y las Nacionalidades Indígenas de Pastaza, para reducir la deforestación de bosques y asegurar la conservación de los ecosistemas naturales de la Provincia”*, por un monto total de US\$ 914.892,70, que incluye el cofinanciamiento del GAD Pastaza y de NCI, para alcanzar un total de US\$ 1.041.804,50.

Como resultado de la implementación de estos recursos, NCI, el GAD provincial de Pastaza y el MAE, trabajaron de manera coordinada en el desarrollo del Plan de Implementación de Medidas y Acciones REDD+ de la provincia de Pastaza, el cual fue aprobado el 16 de mayo del 2021, mediante una Carta expedida por la Subsecretaría de Cambio Climático; y se encuentra en ejecución actualmente.

Respecto a su proceso político, cabe mencionar que desde el año 2011 al año 2023, ha existido 4 administraciones con tres prefectos en distintos periodos, como se puede ver a continuación:

- Periodo 2005-2014: Jaime Guevara Blaschke (dos periodos consecutivos)
- Periodo 2014 (sucesión): Wilfrido Espín Zamora
- Periodo 2014-2019: Antonio Kubes Robalino
- Periodo 2019-2023: Jaime Guevara Blaschke

El actual Prefecto - Jaime Guevara- ya estuvo en la administración de Pastaza, por dos ocasiones anteriores, la actual es la tercera; y según el informe final de reporte de la Ventana A, presentado por NCI y GAD provincial de Pastaza (NCI Ecuador y GAD provincial de Pastaza, 2020), fue él quien inició el proceso hacia una gestión sostenible y conservación de la biodiversidad en la Provincia, cuando asumió su segundo periodo entre los años 2009 y 2014. Por lo anteriormente indicado, se puede ver que el compromiso en el proceso REDD+ jurisdiccional de la provincia, se ha mantenido más allá de los cambios

de autoridades, uno de los factores que ha podido incidir para que eso ocurra es el desarrollo de capacidades sostenido en el tiempo, lo que ha generado una apropiación y sentido de pertenencia, por parte de los funcionarios a cargo de su implementación (Paladines, 2022).

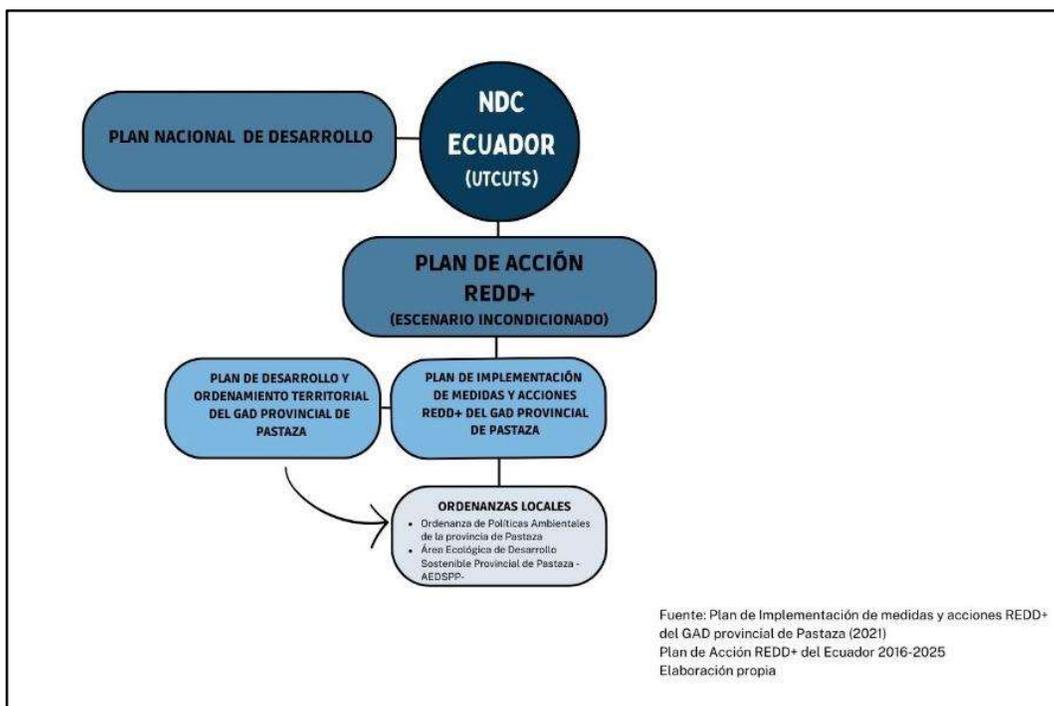
3.2 Plan de Implementación de Medidas y Acciones REDD+ del GAD provincial de Pastaza y su alineación con el Plan de Acción REDD+ Nacional

Como ya se revisó anteriormente, El Plan de Acción REDD+ “Bosques para el Buen Vivir” 2016-2025 (PA REDD+) del Ecuador es un conjunto de líneas estratégicas que promueven acciones de mitigación del cambio climático y que apuntan a la convergencia de las agendas ambiental y de desarrollo del país, con un enfoque territorial y de paisaje.

El objetivo del PA REDD+ es contribuir a los esfuerzos nacionales para la reducción de la deforestación y degradación de los bosques a través de la conservación, manejo forestal sostenible, y la optimización de otros usos de suelo para reducir la presión sobre los bosques, aportando de esta forma a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Con base en el análisis de las dinámicas y de los factores que inciden en la deforestación, se definieron los componentes estratégicos (CE) del PA REDD+, que a su vez incluyen medidas y acciones por cada uno de ellos (MAE, 2016). Los componentes estratégicos y operativos del PA REDD+, así como sus medidas y acciones, guían la elaboración de los Planes de Implementación de Medidas y Acciones REDD+ (PdI), que son instrumentos trabajados conjuntamente con los socios implementadores (MAE, 2016), en este caso específico, con el GAD Provincial de Pastaza.

El Plan de implementación de medidas y acciones REDD+ de la provincia de Pastaza, está articulado con el Plan de Acción REDD+ Nacional, por lo tanto, contribuye a los esfuerzos nacionales para hacer frente a las causas de la deforestación y reducir las emisiones de GEI asociadas. La articulación del plan de implementación con la política nacional, implica a su vez, la articulación de las políticas nacionales con las locales, así como el cumplimiento y observancia del marco jurídico del país.

Ilustración 13: Articulación de Instrumentos Nacionales y Locales.



Los requisitos para la aprobación de un Pdl por parte del MAE como Autoridad Nacional REDD+⁵³, buscan justamente asegurar esta articulación, con el fin de “fijar mecanismos locales de mitigación y adaptación al cambio climático que aportan a los objetivos nacionales” (Ministerio del Ambiente, 2019), como se puede ver a continuación: “*Requisitos para GAD:*”

1. *Acercamiento a la AN REDD+, mediante un oficio escrito, para señalar la intención de diseñar un Pdl bajo los esquemas y metodologías que establece la autoridad.*
2. *Contar con un Pdl elaborado bajo el acompañamiento técnico de la AN REDD+ y que este haya sido aprobado técnicamente.*
3. *Realizar un proceso participativo, promoviendo la participación plena y efectiva de la sociedad civil y otros actores involucrados, para la elaboración del Pdl, que*

⁵³ Según el art. 2 del Acuerdo Ministerial 56 expedido por el MAATE, publicado en el Registro Oficial 521 de 2 de julio de 2019, “se establece al Ministerio del Ambiente como Autoridad Nacional (AN-REDD+), como ente rector, gestor; y, coordinador de la implementación del Plan de Acción REDD+ “Bosques para el Buen Vivir”, encargado de realizar el monitoreo, medición, reporte y verificación (M-MRV) a nivel nacional de la implementación del Plan de Acción REDD+ “Bosques para el Buen Vivir”; además de ser el responsable de mantener un registro y dar seguimiento de las medidas y acciones REDD+ implementadas. De igual modo, se encargará de promover el involucramiento de actores estratégicos que contribuyan a la implementación del REDD+”.

además incluya los componentes operativos del PA REDD+ en el diseño de sus acciones.

4. *Contar con un convenio suscrito entre socios estratégicos e implementadores.*
5. *Los Pdl deben estar articulados con otras herramientas de planificación territorial, principalmente con acciones complementarias a los Planes de Ordenamiento Territorial (PDOT), así como Planes de Vida de los pueblos y nacionalidades indígenas.*
6. *Si las acciones propuestas dentro del Pdl se traslapan en territorios de posesión ancestral, es obligación del proponente, aplicar un proceso local de Consulta Previa Libre e Informada.*
7. *La AN REDD+ cuenta con la facultad de solicitar requisitos adicionales, en caso de que lo considere necesario” . (Ministerio del Ambiente, 2019)*

El plan de Pastaza define a detalle las actividades REDD+ que se implementan, así como su alcance geográfico, socios estratégicos, beneficiarios, arreglos institucionales, cronograma, presupuesto y mecanismos financieros. Por otro lado, como parte de la propuesta de financiamiento, la Provincia de Pastaza plantea la creación de un Fondo Provincial que también le permita canalizar recursos que no solamente se relacionen con REDD+ y la Implementación de su Plan Provincial, sino, con otras actividades de conservación y desarrollo sostenible relacionadas por ejemplo con el manejo del Área Ecológica de Desarrollo Sostenible Provincial de Pastaza (AEDSPP) y que puedan ser gestionados de manera autónoma, como por ejemplo, a través del GCF u otras fuentes de cooperación y financiamiento.

La propuesta del GAD Pastaza es relevante en el contexto de toda la Amazonía ecuatoriana, porque se articulará con esfuerzos que en paralelo vienen impulsando la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana -CONFENIAE- y la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica -COICA-, es el caso de la Plataforma Amazónica para los Bosques, el Clima y el Bienestar Humano, la cual tiene como uno de sus puntos de acuerdo, generar oportunidades colaborativas para la implementación de la Estrategia Nacional y planes locales de Cambio Climático, planes de implementación de medidas y acciones REDD+, con enfoque de REDD+ Indígena Amazónico (RIA), incluyendo estrategias de bosques y biodiversidad. También es estratégica y empieza a generar nuevos escenarios de integración y cooperación en el contexto internacional, con la iniciativa denominada Corredor Triple AAA (Andes,

Amazonía, Atlántico)⁵⁴, dentro del cual NCI es miembro y promotor en conjunto con otras instituciones de conservación, gobiernos subnacionales y Nacionalidades Indígenas.

También se articulará con los esfuerzos iniciados por los gobiernos subnacionales de Pastaza (Ecuador) y Loreto (Perú), que a través de un convenio de cooperación entre ambos, sus respectivos gobernadores se han comprometido a facilitar a los pueblos limítrofes ecuatorianos y peruanos la construcción de un esquema planificado de desarrollo basado en la conservación de los recursos naturales y la protección de las culturas ancestrales (Naturaleza y Cultura Internacional; GAD Provincial de Pastaza, 2018).

“El PdIPPz, representa un instrumento de planificación e implementación de la Provincia, que plantea acciones de complementariedad y vinculación de acciones, en pro de la conservación y producción sostenible que aportarán a reducir las emisiones por deforestación y degradación de bosques previstas en el marco del PA REDD+ del Ecuador. El PdIPPz es parte del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia, y, ha identificado acciones de articulación con otros procesos de gestión territorial que se han venido construyendo en los últimos años, principalmente nos referimos a las propuestas de gestión territorial de las nacionalidades indígenas; y, al área ecológica de desarrollo sostenible provincial de Pastaza AEDSPP. En la práctica, el PdIPPz ha permitido acercarse a la realidad del territorio provincial, incorporando la cosmovisión, necesidades y propuestas de las Nacionalidades Indígenas de Pastaza, lo que fue posible gracias a un trabajo coordinado con la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía, CONFENIAE, así como con las siete Nacionalidades Indígenas de la Provincia: Sapara, Shiwiar, Andwa, Achuar, Waorani, Shuar y Kichwa. En este sentido, marca un antes y un después respecto a los acuerdos formales establecidos entre la Prefectura y Nacionalidades Indígenas y CONFENIAE, para trabajar de manera conjunta -lo que constituye uno de los resultados más importantes que se han logrado en los 18 meses que tomó construirlo- y que fueran posibles gracias a la visión política y marco político/institucional que se ha venido impulsando de manera sostenida desde hace más de una década, bajo el liderazgo de la Prefectura de Pastaza”. (GAD Provincial de Pastaza, 2021).

Contar con un plan de implementación de medidas y acciones REDD+ aprobado por el Ministerio del Ambiente, habilita al GAD Pastaza a acceder a financiamiento nacional o internacional para su implementación. El Acuerdo Ministerial del MAE No. 56 de 11 de

⁵⁴ <https://www.ecoamazonia.org.br/2019/09/corredor-ecologico-cultural-triple-andes-amazonia-atlantico/> (web consultada el 28 de diciembre de 2022)

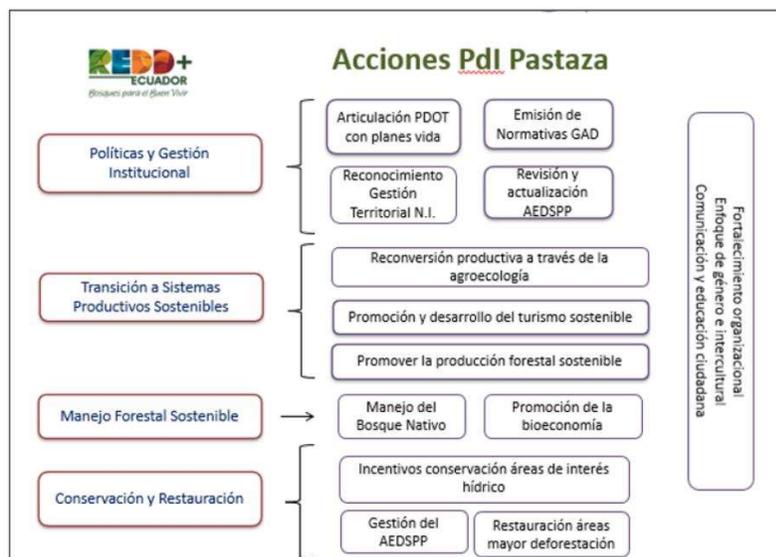
junio de 2019, establece “los requisitos y procedimientos para el registro y mecanismos de aprobación, monitoreo y seguimiento para los Socios Implementadores de Medidas y Acciones REDD+”, el mismo que resulta de particular importancia a fin de que el GAD Pastaza pueda avanzar con su ejecución y reportar sus progresos, en línea con el Plan de Acción REDD+ Nacional y en el marco del SIGMA, sistema establecido para el monitoreo y seguimiento. Cabe mencionar que, de acuerdo con el marco normativo revisado, la alineación de un PDI con el PA-REDD+ es mandatoria, con lo que se asegura justamente su articulación y aporte al cumplimiento de las metas nacionales.

A continuación, se detallan los puntos de alineación de ambos instrumentos:

3.2.1 Teoría del Cambio

El Pdl del GAD provincial de Pastaza está diseñado bajo la misma Teoría del Cambio (ToC) del PA-REDD+, que consiste en establecer incentivos y condiciones habilitantes para que los actores que toman decisiones sobre el uso del suelo (propietarios y usuarios del bosque) cambien su comportamiento e implementen acciones y medidas para favorecer a la conservación de los bosques, su manejo sostenible, su restauración y evitar su degradación. El Pdl considera los cuatro componentes estratégicos del PA-REDD+ a través de los cuales se abordan las causas directas e indirectas (nacionales y locales) de la deforestación. En el gráfico a continuación, se observa como los ejes planteados para el Pdl de Pastaza se interrelacionan con los ejes del PA REDD+.

Ilustración 14: Interrelación entre el PDI del GADPPz y el PA REDD+



Fuente: (GAD Provincial de Pastaza, s.f.)

3.2.2 Medidas y Acciones – Componentes Estratégicos

Las acciones planteadas por el GAD provincial de Pastaza en su PDI buscan enfrentar los principales factores de la deforestación identificados para la provincia, a través de sus propias herramientas de planificación y gestión contempladas en su PDOT, articulándose con los GAD cantonales y parroquiales dentro de su jurisdicción. En la tabla a continuación se puede evidenciar la interrelación entre los componentes del PA REDD+ y las acciones planteadas por el GAD provincial de Pastaza (GAD Provincial de Pastaza, s.f.).

Tabla 3: Interrelación entre componentes y medidas del PA REDD+ y el PDI del GAD provincial de Pastaza.

Factor de Deforestación Pastaza	Componentes Estratégicos PA REDD+	Medidas del PA REDD+	Acciones PDI GAD provincial de Pastaza
<p>Expansión de vías. Ejes multimodales</p> <p>Ineficiente Ordenamiento Territorial, con una importante población rural y una tasa de crecimiento superior a la nacional.</p> <p>Falta de articulación interinstitucional</p>	1. Políticas y Gestión Institucional para REDD+	1.1 Articulación político- institucional para la implementación de medidas y acciones	1.1 Articulación PDOT de los GAD con los planes de vida de las NI
			1.2 Reconocimiento de los modelos de gestión territorial de las NI
		1.2 Ordenamiento territorial y zonificación de la frontera agrícola y forestal	1.3 Revisión y actualización de la ordenanza que crea la AEDSPP
			1.4 Emisión de normativas de los GAD para mejorar la gestión y uso de suelo en las áreas con mayor deforestación futura esperada
<p>PEA primaria concentra la mayor parte del PEA en la provincia, con prácticas agropecuarias tradicionalmente ineficientes y de poco valor agregado.</p>	2. Transición a Sistemas Productivos Sostenibles	2.1 Reconversión Productiva Agropecuaria	2.1 Reconversión productiva a través de la agroecología
			2.2 Promoción de la bioeconomía
		2.2 Mejora productiva y fomento de la adopción de Buenas Prácticas Agrícolas	2.3 Mejora de la productividad y fomento de buenas prácticas agropecuarias

La explotación forestal es una práctica que precede a la expansión de la frontera agropecuaria.	3. Manejo Forestal Sostenible	3.1 Mejora de las prácticas en el manejo forestal	3.1 Promoción del manejo forestal sostenible y cadenas de valor de compras responsables
		3.2 Fomento de la trazabilidad, la certificación y las compras responsables públicas y privadas	
Insuficientes incentivos para la conservación y restauración forestal.	4. Conservación y Restauración	4.1 Conservación de la biodiversidad, mantenimiento de los recursos hídricos y los ecosistemas	4.1 Incentivos a la conservación áreas de interés hídrico
			4.2 Promoción y desarrollo del turismo sostenible
		4.2 Restauración y reforestación	4.3 Gestión de la AEDSSP
			4.4 Restauración de áreas deforestadas y degradadas

Fuente: Adaptado de PA REDD+ (MAE, 2016) y Diagnóstico del PdIPPz (2019) citado en (GAD Provincial de Pastaza, s.f.)

3.2.3 Medidas y Acciones - Componentes Operativos

El PdIPPz considera tres componentes operativos que asegurarán el establecimiento de las condiciones habilitantes para el monitoreo de la ejecución de los componentes estratégicos y sus acciones asociadas, con el objetivo de recopilar información para reportar a los sistemas de información REDD+ establecidos por el MAE, así como para asegurar una adecuada transversalización de estos componentes en la implementación de las acciones y medidas REDD+. Estos son:

- *“Monitoreo de la ejecución de las acciones y de la biodiversidad, relacionado al Componente Operativo 2 (CO2) del PA REDD+: Monitoreo.*
- *Evitar o minimizar los riesgos asociados con la implementación de REDD+, relacionado al Componente Operativo 3 (CO3) del PA REDD+: Salvaguardas ambientales y sociales para REDD+.*
- *Dotar de las capacidades necesarias a los actores locales para la gestión eficaz y sostenible del Plan de Acción REDD+, relacionado al Componente Operativo 4*

(CO4) del PA REDD+: Desarrollo de capacidades y gestión de los conocimientos” (GAD Provincial de Pastaza, s.f.).

3.2.4 Financiamiento

En cuanto al financiamiento requerido para la implementación del PDI del GAD Pastaza, según el documento aprobado, de marzo del 2021, el presupuesto total alcanza los US\$ 52,9 millones. Tres componentes suman el 86% del total del presupuesto, siendo el componente 2 de promoción de actividades productivas sostenibles el que mayor presupuesto demanda con un total de US\$ 22,5 millones, que representa el 43%, seguido por el componente 4 de retribuir a la conservación y restauración con US\$ 17,2 millones (33%) y en tercer lugar el componente 3 de promoción de manejo forestal con US\$ 5,5 millones (11%) (GAD Provincial de Pastaza, 2021).

Para su implementación, el Pdl parte con un financiamiento del 13% (US\$6,9 millones) que corresponde al aporte del propio GAD provincial de Pastaza, un 12% (US\$ 6,5 millones) que corresponde al aporte valorado de los beneficiarios; mientras que, la brecha de financiamiento que se espera sea cubierta por la cooperación internacional alcanza el 74% y suma un total de US\$ 39 millones (GAD Provincial de Pastaza, 2021).

El Pdl del GAD provincial de Pastaza fue resultado de la implementación de financiamiento de la Ventana A⁵⁵ y la Ventana B⁵⁶ del GCF-TF al cual accedió el GAD provincial de Pastaza, para lo cual debió pasar por un proceso de aprobación y cumplir con algunos requisitos que se analizan en el siguiente capítulo. Junto con la metodología y marco teórico planteados en esta tesis, permitirá mostrar el caso de éxito, que se define como: *“El caso más importante de política pública de nivel subnacional, que ha generado instrumentos de planificación e implementación para la conservación de la diversidad biológica y cultural, y, de acciones REDD+ en el país. Y que, gracias a la coordinación con el MAE, se fortalecerá como herramienta de interés mutuo para alcanzar los objetivos de desarrollo de la Provincia y las metas establecidas en el PA REDD+ del Ecuador”* (GAD Provincial de Pastaza, 2021).

⁵⁵ Título del proyecto: “Plan de Implementación REDD+ de la Provincia de Pastaza-Ecuador”. Por un monto de financiamiento de US\$ 398.035. Para el periodo comprendido entre 2017 a 2020. Link: https://drive.google.com/file/d/1AwICZTnbDXo6LwpOXaQFgvoUgUWG3BSB/view?usp=share_link

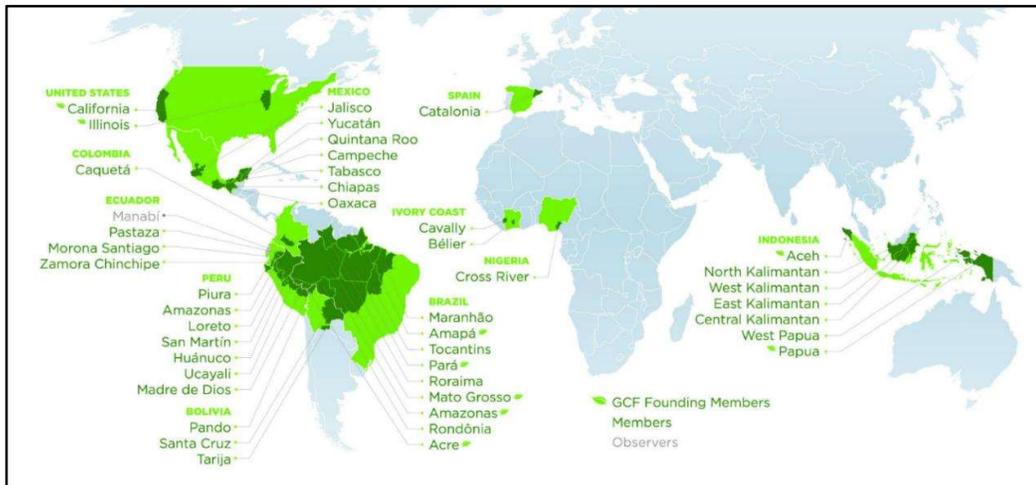
⁵⁶ Título del proyecto: “Implementación conjunta entre el Gobierno Provincial y las Nacionalidades Indígenas de Pastaza, para reducir la deforestación de bosques y asegurar la conservación de los ecosistemas naturales de la Provincia”. Para el periodo comprendido entre 2021 a 2023, por un monto de financiamiento de: US\$ 914.892,70. Link: https://drive.google.com/file/d/1AzSKeNLdop4kOJ5KxudG06SbAQyXQJ6N/view?usp=share_link

3.3 Análisis del caso del Gobierno Autónomo Descentralizado provincial de Pastaza y su proceso para acceder a financiamiento climático, en el marco de su relación y aporte al Plan de Acción REDD+ y la NDC del Ecuador.

3.3.1 El Foro de Gobernadores por el Clima y sus ventanas de financiamiento.

El GAD provincial de Pastaza fue el primer miembro del GCF-TF de origen ecuatoriano⁵⁷. En la décimo tercera reunión anual del GCF-TF que se llevó a cabo en Yucatán, México, se eligió a NCI como la entidad coordinadora para el Ecuador del GCF-TF. El GCF-TF es una colaboración única y subnacional que involucra a 43 estados y provincias en 10 países que trabajan en la elaboración de programas de REDD+ y de desarrollo bajo en emisiones a nivel jurisdiccional; y para vincular dichos programas con finanzas públicas y privadas⁵⁸. Más de un tercio de los bosques tropicales del mundo se encuentran en estados y provincias del GCF-TF, incluida la gran mayoría de la Amazonia brasileña y peruana; y la mayoría de los bosques de Indonesia⁵⁹.

Ilustración 15: 43 estados y provincias miembro del GCF-TF, que cubren más de un tercio de los bosques tropicales del mundo.



Fuente: GCF-TF, 2023⁶⁰.

En 2014, los gobernadores del GCF aprobaron la Declaración de Rio Branco y expresaron al mundo su compromiso de luchar contra el cambio climático, proteger los bosques y mejorar los medios de vida. La Declaración de Rio Branco compromete a sus

⁵⁷ Recientemente, en 2022, se incorporó el GAD provincial de Zamora Chinchipe y en 2023 el GAD provincial de Morona Santiago; así como Manabí, en calidad de miembro observador (GCF-TF, 2023).

⁵⁸ Fuente: <https://www.gcff.org/> (consultada el 5 de enero de 2023)

⁵⁹ Fuente ibídem.

⁶⁰ Página web oficial del GCF-TF. Consultada el 18 de febrero de 2023.

Link: <https://www.gcff.org/who-we-are/member-states/>

signatarios a reducir la deforestación en un 80% a más tardar en 2020 si se habilita el apoyo financiero a largo plazo suficiente⁶¹. Se compromete a brindar a las comunidades indígenas y tradicionales una parte sustancial de cualquier fondo surgido de los pagos por desempeño que reciban como resultado de sus esfuerzos para reducir la deforestación. Asimismo, hace un llamado a las partes de la cadena de suministro y a las organizaciones de pueblos indígenas para que se asocien con los estados y provincias del GCF-TF a fin de desarrollar programas jurisdiccionales de desarrollo bajo en emisiones durables, equitativos y que estén alineados a las políticas y programas nacionales.

Posteriormente, el 17 de marzo de 2022, durante la reunión anual del GCF-TF, se aprobó el *Plan de Acción de Manaos para una nueva economía forestal*, el cual surge como una actualización de la Declaración de Río Branco, que no logró alcanzar el objetivo de reducir la deforestación al 2020, reconociendo que en algunos casos incluso ha aumentado, como resultado de la pandemia global por COVID-19. Es así que, mediante este nuevo Plan de Acción, se renuevan los compromisos de los estados y provincias miembros del GCF-TF para:

- Reducir la deforestación por lo menos en un ochenta por ciento respecto a los niveles actuales para 2030, alineados con los compromisos ya asumidos por los estados subnacionales miembros.
- Aumentar los esfuerzos de restauración y mejorar la capacidad de recuperación de los bosques tropicales, si se dispone de financiación y apoyo suficientes a largo plazo.
- Proporcionar una parte significativa de cualquier financiación de pago por resultados que se reciba a los Pueblos Indígenas y Comunidades Locales (IPLC) dentro de sus estados y provincias.
- Apoyar a los Principios Rectores para la Colaboración y la Asociación entre los Gobiernos Subnacionales, los Pueblos Indígenas y las Comunidades Locales.
- Comprometerse con los representantes de las IPLC para crear en conjunto los procesos que permitan asociarse en el diseño y la implementación de sus programas jurisdiccionales, tal y como se ha iniciado en varias jurisdicciones del Grupo de Trabajo del GCF.

⁶¹ El avance hacia el cumplimiento de los objetivos planteados en la Declaración de Río Branco ha sido mixto, en parte, debido al financiamiento limitado de donantes distintos del Gobierno de Noruega (Stickler, David, Chan, Ardila, & Bezerra, 2020).

El Plan de Acción de Manaos se basa en cuatro pilares comunes, que se implementarán a través de estrategias regionales detalladas, de acuerdo al contexto de cada marco legal y políticas nacionales. Los pilares son los siguientes:

Ilustración 16: Los 4 pilares para las estrategias regionales del Plan de Acción de Manaos.



Fuente: Plan de Acción de Manaos (2022), gráfico de elaboración propia.

El GCF-TF, cuenta con el apoyo del Gobierno de Noruega, a través de su iniciativa internacional de Clima y Bosques (NICFI por sus siglas en inglés), a partir de un compromiso que surgió en la reunión anual de del GCF-TF en Barcelona, donde se comprometió a una donación de NOK 200 millones (aproximadamente US\$ 24 millones) para apoyar a los estados miembros y provincias con bosques tropicales en acciones para la reducción de la deforestación tropical, mediante dos ventanas de inversión: la Ventana A, para desarrollar estrategias jurisdiccionales específicas y planes de inversión para REDD+ y desarrollo bajo en emisiones; y la Ventana B, de financiamiento para la innovación, que apoya iniciativas jurisdiccionales estratégicas para lograr transformaciones que aceleren y escalen la reducción de la deforestación en sus estados miembros y provincias. El GAD provincial de Pastaza, ha sido beneficiario de ambas ventanas y su caso es objeto de análisis en el presente capítulo.

Noruega eligió al equipo de Clima y Bosques de PNUD⁶², para gestionar e implementar su promesa de contribución. El propósito de dicha promesa es “apoyar a estados y provincias del GC-TF con bosques tropicales a que cumplan los compromisos

⁶² <https://www.climateandforests-undp.org/>

de la Declaración de Río Branco por medio del desarrollo/actualización de las estrategias jurisdiccionales para REDD+ y un desarrollo bajo en emisiones, así como catalizar oportunidades de financiación transformadora” (NICFI y PNUD, 2020). Lo anterior se lleva a cabo a través de las dos ventanas de financiación A y B que se detallan a continuación:

Ventana A

Según la nota conceptual para “el desarrollo de estrategias jurisdiccionales y planes de inversión para reducir la deforestación y promover un desarrollo bajo en emisiones” desarrollada por el Gobierno de Noruega y PNUD (2018), la denominada Ventana A de inversión⁶³, fue diseñada para desarrollar estrategias jurisdiccionales específicas y planes de inversión para REDD+ y desarrollo bajo en emisiones. Estos fondos se destinan para apoyar a los miembros del GCF-TF y sus socios a implementar la Declaración de Río Branco en estados y provincias con bosques tropicales para cumplir la meta de reducción de deforestación. Esto se hace a través de la entrega de subvenciones de hasta US\$ 400.000 por jurisdicción miembro, a fin de apoyar los esfuerzos de establecimiento y fortalecimiento de las capacidades, los procesos y las asociaciones necesarias para generar, implementar y adaptar estrategias para cumplir la meta establecida, considerando las circunstancias específicas de cada jurisdicción.

Para acceder a este financiamiento, existen ciertas condiciones previas que la provincia miembro debe cumplir, con base en los términos de referencia o *concept note* (Ministerio del Ambiente de Noruega y PNUD, 2018) y el formato o *template* (Ministerio del Ambiente de Noruega y PNUD, 2018), que se debe completar. Principalmente las jurisdicciones deben “*demostrar su motivación y voluntad de desarrollar estrategias o planes de inversión que:*

- i) *Tomen como base los esfuerzos de planificación jurisdiccional existentes.*
- ii) *Mantengan un enfoque creativo acerca de los problemas reales y las oportunidades clave.*
- iii) *Identifiquen acciones prioritarias para mejorar el uso de la tierra y de los bosques.*
- iv) *Fortalecer la capacidad de planificación e implementación”* (Ministerio del Ambiente de Noruega y PNUD, 2018).

⁶³ <https://www.gcftf.org/jurisdictional-strategies-investment-plans/> consultada el 18 de febrero de 2023, en este sitio se alojan los documentos relativos a la Ventana A.

Esta ventana es flexible, pues busca adaptarse a los diferentes puntos de partida y contextos de los distintos gobiernos subnacionales, por lo tanto, *“las actividades que pueden recibir financiamiento bajo la Ventana A, corresponden a tres categorías:*

- 1) *Desarrollo de nuevas estrategias y planes de inversión;*
- 2) *Elaboración y refinación de estrategias jurisdiccionales y planes de inversión existentes; y,*
- 3) *Desarrollo de productos y propuestas complementarios basados en las estrategias jurisdiccionales y planes de inversión existentes y que son dirigidos a fuentes de financiamiento mayores, por ejemplo, el Fondo Verde para el Clima” (Ministerio del Ambiente de Noruega y PNUD, 2018).*

A la fecha de su aplicación, el GAD provincial de Pastaza no contaba con una estrategia o plan de inversión, por lo que su propuesta se basa específicamente en la *“Construcción del Plan de Implementación de medidas y acciones REDD + de la Provincia de Pastaza-Ecuador”*. La propuesta de financiamiento fue elaborada por NCI y el GAD provincial de Pastaza en abril de 2018 y la solicitud total fue aprobada por US\$ 398,035, para ejecutarse en el plazo de 18 meses contados a partir de Octubre de 2018. Además, se otorgó una prórroga de 2 meses adicionales para su finalización.

Su implementación se desarrolló de forma satisfactoria, aunque con algunos contratiempos generados por la pandemia y la complejidad de implementar procesos de consulta previa, libre e informada; bajo este contexto, de acuerdo a lo presentado en el Informe de Evaluación Final de la implementación del proyecto (Galindo, 2020). Sus principales hallazgos dan cuenta de su relevancia para el país por tratarse de la primera experiencia nacional en el desarrollo de un Pdl a nivel provincial para la implementación del PA REDD+ *“y que ofrece importantes oportunidades de réplica (...) y fortalecer capacidades para la participación de los niveles sub nacionales en la implementación de la política nacional para REDD+”* (Galindo, 2020). También menciona el informe que la ejecución del proyecto se vio afectada por factores como: 1) el cambio de autoridades locales, lo que implicó una demora de 8 meses (45% del tiempo previsto para la ejecución) en el arranque para volver a comprometer el apoyo y compromiso político necesario para su ejecución; 2) La ejecución inicialmente se desarrolló en un contexto de oposición de las nacionalidades indígenas (NI) frente a la ordenanza de creación del Área Ecológica de Desarrollo Provincial Sostenible de Pastaza (AEDSPP), que buscaban el reconocimiento de sus propios modelos de gestión y gobernanza territorial. El proceso de ganar confianza de las NI fue largo, pues apenas en noviembre de 2019 se logró alcanzar un acuerdo histórico para la revisión de la ordenanza y su posible reforma, esto dificultó contar con un

proceso robusto de participación y apoyo de las NI durante la ejecución del proyecto; y, 3) La incidencia de la pandemia por COVID-19, lo que obligó a postergar los procesos de socialización y replantear las expectativas de involucramiento de actores en el marco de la construcción del PDI del GAD provincial de Pastaza, debiendo generar reuniones virtuales con las nacionalidades indígenas y GAD municipales (Galindo, 2020).

De acuerdo con el Informe antes citado, en promedio, el avance de resultados del proyecto muestra un desempeño del 84%, considerando la relación entre los resultados obtenidos en función al uso adecuado de recursos e insumos humanos y técnicos. A pesar que el proyecto ha ejecutado todo el presupuesto, sólo tres resultados han alcanzado el 100%, los restantes cuatro resultados alcanzaron entre 60% y 95% de cumplimiento (Galindo, 2020). En la tabla a continuación, se muestran los resultados y sus respectivos porcentajes de avance.

Tabla 4: Porcentajes de cumplimiento de los resultados esperados del marco lógico del proyecto de la Ventana A del GAD provincial de Pastaza.

Resultado	Cumplimiento
1.1 Documento Político que viabilice la construcción del Pdl provincial firmado por GAD de Pastaza.	100%
1.2 Documento de diagnóstico/línea base actualizado de la situación forestal y socio económica de la Provincia elaborado, incorpora el enfoque de género.	95%
1.3 Acuerdos con instituciones/actores claves que participan del proceso elaborados.	100%
1.4 Documento de objetivos, metas generales y líneas de acción, elaborado participativamente.	100%
1.5 Sistema de monitoreo local establecido y aprobado cuenta con apoyo y participación de actores claves como Nacionalidades Indígenas, organizaciones comunitarias, organizaciones de mujeres y de jóvenes y entidades de cooperación, articulado con el Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques.	60%
1.6 Salvaguardas sociales y ambientales definidas en la COP 16 de Cancún socializadas y aceptadas en concordancia con el alcance y enfoque establecido en la Estrategia Nacional REDD+ y expectativas de la Provincia, y de las Nacionalidades Indígenas, las mismas que transversalicen el enfoque de género.	70%
1.7 Sistema de control y evaluación para la ejecución del plan de implementación de medidas y acciones REDD+ provincial y Plan de inversión definido, articulado con el Sistema de Gestión de medidas y acciones REDD+ nacional.	80%

Elaboración propia. Fuente: (NCI Ecuador y GAD provincial de Pastaza, 2020)

Ventana B

La nota conceptual de “*Apoyo a las iniciativas jurisdiccionales estratégicas para lograr la transformación de áreas boscosas*” (NICFI y PNUD, 2020), correspondiente al compromiso de Noruega para el GCF-TF, que operativiza la Ventana B de financiación para la innovación, busca financiar iniciativas estratégicas jurisdiccionales para transformar zonas forestales, promoviendo la reducción de la deforestación. Los proyectos/actividades deben ser coherentes con la teoría de cambio general de la jurisdicción y deben ser identificados en la estrategia o plan de inversión desarrollado conforme a la Ventana A. Según el *concept note* (2020), el objetivo es apoyar actividades específicas que permitirán que la jurisdicción implemente componentes clave de su estrategia y logre reducir las emisiones. El financiamiento a través de esta ventana se limita a un pequeño número de proyectos/actividades de mayor dimensión, seleccionados por medio de un proceso competitivo. El apoyo no está reservado exclusivamente para las jurisdicciones “más avanzadas”, el objetivo es más bien apoyar enfoques de abajo hacia arriba, que sean innovadores, para resolver problemas críticos en las jurisdicciones, independientemente de su nivel de desarrollo.

Aproximadamente US\$ 5 millones de la contribución de Noruega han sido asignados a esta ventana de financiamiento. Además, cualquier fondo de la Ventana A sin utilizar será traspasado a la Ventana B. También hay expectativas de que ciertos tipos de actividades elegibles para recibir apoyo por la Ventana B (por ejemplo, alianzas público-privadas para promover el abastecimiento jurisdiccional de productos básicos) incluyan fondos complementarios provenientes de socios del sector privado u otras fuentes.

El financiamiento a través de esta ventana apoya propuestas individuales superiores a US\$ 500.000 seleccionadas mediante un proceso competitivo.

Además de los requisitos generales expresados en la nota conceptual de la convocatoria, será necesario cumplir con requisitos de elegibilidad y demostrar el desempeño de la jurisdicción en la Ventana A, para esto último, se evalúan aspectos como: la capacidad de planificación y de ejecución presupuestaria, la robustez de los procesos con múltiples actores interesados, sentido de apropiación y compromiso de los funcionarios de la jurisdicción, entre otros.

En cuanto a las actividades financiadas por la Ventana B, se determina en la nota conceptual (NICFI y PNUD, 2020) que, las propuestas deberán presentar argumentos convincentes sobre por qué el financiamiento a través de la Ventana B, le permitirá a la jurisdicción abordar los factores que impulsan la deforestación en su área de intervención,

cómo las actividades financiadas corresponderán con la estrategia jurisdiccional y plan de inversión general (en conformidad con la Ventana A), y cómo usarán los fondos recibidos a través de la Ventana B para atraer fuentes adicionales de recursos. Además, considerando el contexto, las propuestas deben abordar, cómo la jurisdicción realizará las actividades propuestas bajo las restricciones relacionadas a una situación post-COVID-19.

Entre las actividades que podrían recibir apoyo se encuentran: las alianzas público-privadas que promueven el abastecimiento de productos básicos de la jurisdicción, alianzas con comunidades tradicionales e indígenas, reforma agraria, mejora del cumplimiento de normativa, nuevos enfoques para áreas protegidas, nuevos programas de participación de pequeños propietarios en emprendimientos sostenibles, nuevos esquemas de certificación para ciertos productos básicos en toda la jurisdicción, iniciativas de acceso al mercado, programas para apoyar empresas forestales emergentes y actividades que garanticen sinergias entre la recuperación económica, el desarrollo sostenible y la protección de los bosques post-COVID-19 (NICFI y PNUD, 2020).

También se consideran de especial relevancia, propuestas que combinen esfuerzos de cadenas de suministro sostenibles con enfoques jurisdiccionales para el desarrollo bajo en emisiones —a veces enmarcado como «sostenibilidad jurisdiccional» o «abastecimiento jurisdiccional sostenible».

Las propuestas seleccionadas no solo deben utilizar el análisis de los factores que impulsan la deforestación, realizado en la Ventana A, sino que también deben identificar claramente los problemas (internos y externos) así como los riesgos e incertidumbres que amenazan los esfuerzos para reducir la deforestación, incluso los impactos del COVID-19 en el sector público y privado dirigidas al uso sostenible del bosque y la tierra. Además, las propuestas seleccionadas deben plantear cómo cierta intervención (o conjunto de intervenciones) «resolverá» esos problemas a fin de que la jurisdicción pueda implementar su estrategia para reducir la deforestación.

En suma, el financiamiento por la Ventana B debe ser utilizado para acelerar el cambio que lleva a reducir la deforestación dentro de una jurisdicción. Debe estar dirigido a ciertas intervenciones que no tendrían lugar sin apoyo adicional y que tienen la probabilidad de facilitar la transición hacia un desarrollo sostenible y bajo en emisiones (NICFI y PNUD, 2020).

La convocatoria para aplicar a esta ventana se lanzó en junio de 2020⁶⁴, por un monto aproximado de US\$ 5 millones, se otorgó un plazo de 3 meses para la preparación de las propuestas, en diciembre de 2020 se anunció las propuestas que fueron seleccionadas⁶⁵ y en el primer trimestre del 2021, se firmaron los acuerdos con las partes responsables para el desembolso de los fondos (Arthur, 2022).

En esta ocasión el GAD provincial de Pastaza, con el apoyo y asistencia técnica de NCI, presentó el proyecto denominado: *“Implementación conjunta entre el Gobierno Provincial y las Nacionalidades Indígenas de Pastaza, para reducir la deforestación de bosques y asegurar la conservación de los ecosistemas naturales de la Provincia”*, con un presupuesto solicitado a la Ventana B de US\$ 914.892,70 que sumado a las contrapartes del GAD provincial de Pastaza y de NCI dan un total de US\$ 1.041.804,5. Esta propuesta fue aprobada para un plazo de 24 meses, por lo que todavía se encuentra en ejecución.

De acuerdo con el alcance temporal de esta tesis, para el caso de la Ventana B se analizará únicamente el proceso de acceso a financiamiento del GAD provincial de Pastaza, que finalizó exitosamente en diciembre de 2020, más no su ejecución, pues aún está en curso.

3.3.2 Análisis de Cumplimiento de los Requisitos de Acceso a Financiamiento.

Una vez analizados la nota conceptual (Ministerio del Ambiente de Noruega y PNUD, 2018), el contenido de los formatos (Ministerio del Ambiente de Noruega y PNUD, 2018), y la propuesta de financiamiento aprobada por el GCF-TF a favor del GAD provincial de Pastaza para la Ventana A (NCI y GADPPz, 2018), se determina un nivel de cumplimiento Alto (61%-90%) en función del cumplimiento de los requisitos de acceso a financiamiento. Estos requisitos fueron evaluados a través de una Herramienta de Análisis de elaboración propia (Anexo 1), usando la información que corresponde a los documentos citados anteriormente. Para determinar este nivel de cumplimiento, se otorgó el puntaje de 1 a cada requisito cumplido, el puntaje de 0,5 a cada requisito que se aborda parcialmente y un puntaje de 0 por cada requisito no cumplido; y, se establecieron rangos de porcentajes para los niveles de cumplimiento: Muy Bajo, Bajo, Medio, Alto y Muy Alto. La calificación

⁶⁴ <https://www.gcftf.org/what-we-do/innovation-funding/> consultada el 18 de febrero de 2023, en este sitio se alojan los documentos relativos a la Ventana B.

⁶⁵ Las propuestas seleccionadas fueron de: Brasil (propuesta regional), Borneo Occidental (Indonesia), Pará (Brasil), Pastaza (Ecuador), Yucatán (México), y Jalisco (México).

Link: <https://www.gcftf.org/what-we-do/innovation-funding/> consultada el 18 de febrero de 2023.

que corresponde a la propuesta de NCI y GAD provincial de Pastaza (2018) es de 88,10% correspondiente al rango Alto, según se muestra a continuación:

Tabla 5: Tabla de Escala de Calificaciones

Nivel de cumplimiento de requisitos de acceso a financiamiento	Rango
Muy Alto	91%-100%
Alto	61%-90%
Medio	41%-60%
Bajo	21%-40%
Muy Bajo	0%-20%

Elaboración propia

Tabla 6: Tabla de Calificación de cumplimiento de requisitos de acuerdo al documento de plantillas y directrices para la Ventana A.

Calificaciones	# cumple	#No cumple	# parcial	# de Criterios por sección
Sección I: Autoevaluación	16	3	1	20
Sección II: Oportunidades Estratégicas	14			14
Sección III: Asuntos Transversales	4		1	5
Sección IV: Riesgos, Monitoreo y Evaluación	1		2	3
Subtotal	35	0	2	
Total	37			42
Porcentaje de cumplimiento	88,10			

Fuente: (Ministerio del Ambiente de Noruega y PNUD, 2018)

Cabe mencionar que en la sección I (Autoevaluación) del documento de plantillas y directrices de la Ventana A (Ministerio del Ambiente de Noruega y PNUD, 2018), se analiza la capacidad de los socios de gestionar un proyecto de semejante escala con efectividad; así como su capacidad de trabajar con otros y con múltiples gobiernos subnacionales; sin hacer este análisis para la entidad jurisdiccional, en este caso, el GAD provincial de Pastaza.

Respecto del análisis bajo el paraguas de los componentes para la Preparación para el Financiamiento Climático (Vanderweerd, Glemarec, & Billett, 2012), cabe mencionar que los fondos de la Ventana A, tienen características de ser una suerte de apoyo para la “preparación” para los gobiernos subnacionales, si lo comparamos con las

tres fases de REDD+ de acuerdo con la CMNUCC. Esto, debido a que el objetivo principal de la ventana de financiación, es apoyar al desarrollo de estrategias jurisdiccionales, pulir o ajustar las existentes o el desarrollo de productos o componentes complementarios a dichas estrategias. Esto obligó al proponente a proporcionar información adicional para permitir evaluar aspectos adicionales que son necesarios para la construcción y posterior implementación de un Pdl, como los aspectos de gobernanza y articulación interinstitucional, transversalización del enfoque de género, salvaguardas, involucramiento de actores; así como el abordaje de posibles riesgos que pudieran derivarse a la implementación del Pdl, con un enfoque articulado al PA REDD+. En ese sentido, se puede ver una diferencia considerable en términos de contenido, entre la propuesta de acceso a financiamiento presentada por el GAD provincial de Pastaza, frente al informe final de reporte de la Ventana A, donde se puede apreciar mayor preocupación por estos elementos que al inicio no fueron fuertemente considerados, pero que luego de la implementación de los fondos se convierten en aspectos medulares de la propuesta. Esto da cuenta del impacto generado al fortalecer las capacidades y visión estratégica del beneficiario de los fondos.

De igual manera, del análisis de la Nota Conceptual (NICFI y PNUD, 2020), las plantillas y directrices (Ministerio del Ambiente de Noruega y PNUD, 2020) y la propuesta de financiamiento aprobada por el GCF-TF a favor del GAD provincial de Pastaza para la Ventana B (NCI y GADPPz, 2021), se determina un nivel de cumplimiento Alto (61%-90%) en función del cumplimiento de los requisitos de acceso al financiamiento. Estos requisitos fueron evaluados a través de una Herramienta de Análisis de elaboración propia (Anexo 1), usando la información que corresponde a los documentos citados anteriormente. Para determinar este nivel de cumplimiento, se otorgó el puntaje de 1 a cada requisito cumplido, el puntaje de 0,5 a cada requisito que se aborda parcialmente y un puntaje de 0 por cada requisito no cumplido (Ver Tabla 3); y, se establecieron rangos de porcentajes para los niveles de cumplimiento: Muy Bajo, Bajo, Medio, Alto y Muy Alto. La calificación que corresponde a la propuesta de NCI y GAD provincial de Pastaza (2018) es de 80,77% correspondiente al rango Alto, según se muestra a continuación:

Tabla 7: Tabla de Calificación de cumplimiento de requisitos de acuerdo al documento de plantillas y directrices para la Ventana B.

Calificaciones	# cumple	#No cumple	# parcial	Número de Criterios por sección
Sección I: Fundamentos	2	0	3	5
Sección II: Enfoque	25	3	3	31

Sección III: Riesgos, Monitoreo y Evaluación	3	3	1	7
Sección IV: Capacidad del Socio	3	0	0	3
Sección V: Arreglos Institucionales	6	0	2	8
Sección VI: Finanzas	9	0	2	11
Subtotal	48	0	4,5	
Total	52,5			65
Porcentaje de cumplimiento	80,77			

Fuente: (Ministerio del Ambiente de Noruega y PNUD, 2020).

3.3.3 Análisis de Cumplimiento de los componentes de la Preparación para el Financiamiento Climático.

Siguiendo el marco teórico de Vandewerd, Glemarec & Billet (2012), se consideran cuatro componentes para la Preparación para el Financiamiento Climático:

- Capacidades establecidas para planificar hacia el financiamiento;
- Capacidades para acceder a diferentes formas y tipos de financiamiento;
- Capacidades para cumplir con el financiamiento e implementar/ejecutar las actividades;
- Capacidades para monitorear, reportar y verificar los gastos financieros y resultados relacionados / impactos transformadores.

Ilustración 17: Componentes para la Preparación para el Financiamiento Climático.

Planificación Financiera	Acceso al Financiamiento	Cumplir con el Financiamiento	Monitoreo, Reportes y Verificación
<ul style="list-style-type: none"> ● Evaluar las necesidades y prioridades, e identificar las barreras para la inversión ● Identificar mezcla de políticas y fuentes de financiamiento 	<ul style="list-style-type: none"> ● Acceso directo al financiamiento ● Mezclar y combinar financiamiento ● Formular proyectos, programas, enfoques de amplitud 	<ul style="list-style-type: none"> ● Implementar y ejecutar proyectos, programas, enfoques con amplitud sectorial ● Construir un suministro local de habilidades y capacidades 	<ul style="list-style-type: none"> ● Monitorear, reportar, y verificar flujos ● Pagos basados en resultados

Fuente: (Vanderweerd, Glemarec, & Billett, 2012)

Estos componentes, aterrizados a un contexto sub nacional o jurisdiccional, sumados a los requisitos definidos por el donante para cada una de las ventanas de financiamiento disponible, analizados en detalle en el Anexo 1, permitió determinar cuáles fueron los factores principales que habilitaron al GAD Pastaza acceder a financiamiento

climático, a partir de la revisión del proceso que siguió el GAD Pastaza y cómo esto se relaciona con el PA REDD+ y la NDC del Ecuador.

Para el caso de la Ventana B, considerando que el GAD provincial de Pastaza aún se encuentra en ejecución de los fondos, hay aspectos del marco teórico que no se podrán evaluar en su totalidad, como los componentes para la preparación para el financiamiento climático relacionados con: “*cumplir con el financiamiento*” y “*monitoreo, reportes y verificación*”, sin embargo, se usarán los reportes de medio término para evaluar parcialmente estos aspectos.

A continuación se detalla el análisis del caso del GAD provincial de Pastaza y su acceso a las Ventanas A y B, considerando los componentes para la Preparación para el Financiamiento Climático de Vandewerd, Glemarec & Billet (2012). Para esto se revisaron: los resultados del informe de evaluación final de la implementación de proyecto de la Ventana A y la evaluación de medio término de la Ventana B. En la siguiente sección se hace una referencia al alcance de cada componente de acuerdo con el marco teórico que ha sido adaptado de un enfoque nacional a uno subnacional – considerando que la escala del análisis es a ese nivel- y posteriormente, se detallan los hallazgos para cada uno de estos elementos.

Componente 1: Capacidades de Planificación Financiera:

La planificación financiera es un paso fundamental para asegurar el efectivo, eficiente, y equitativo uso del financiamiento climático (Vanderweerd, Glemarec, & Billett, 2012). Según el marco teórico (adaptado a nivel subnacional), el alcance de esta capacidad incluye:

- Evaluar las necesidades y prioridades e identificar las barreras para la inversión.
- Identificar mezcla de políticas y fuentes de financiamiento.

1.1 Evaluar necesidades, definir prioridades e identificar barreras para la inversión.

Esto significa que la planificación de acciones climáticas locales, debe ser basada en prioridades centrales de desarrollo a nivel local, lo que requiere de la identificación de acciones nacionales y locales de cambio climático sea con base en escenarios firmes y líneas de base, planes de desarrollo, proyecciones de impacto y una revisión de las soluciones innovadoras y prácticas disponibles. Para esto, los autores recomiendan que el

desarrollo de estrategias de desarrollo verdes, de bajas emisiones y resilientes al cambio climático, provee la oportunidad de evaluar las necesidades e identificar prioridades. En este proceso, la articulación institucional multinivel y multiactor cobra importancia, ya que permite una coordinación efectiva para apoyar este proceso.

En el caso particular del GAD provincial de Pastaza, se destacan dos procesos de planificación importantes: el primero es la actualización de su PDOT y el segundo, la elaboración de su Pdl articulado al PDOT y al PA REDD+. Respecto del proceso de actualización de su PDOT, vale destacar que, según el artículo 4 del Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) *“Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio. Estos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización”*.

El PDOT del GAD provincial de Pastaza al año 2025 fue actualizado al 2019 por la administración que va del 2019 al 2023. El objetivo de este documento, es el de orientar la planificación en el territorio de la provincia, considerando los lineamientos que emitió en su momento la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, de acuerdo con la Guía para la Formulación / Actualización del PDOT provincial, considerando 5 componentes: Biofísico, Económico Productivo, Sociocultural, Asentamientos Humanos, Político Institucional, así como, sujeto al marco legal nacional vigente, que establece los contenidos mínimos de estos instrumentos de planificación y su alcance⁶⁶. Además, esta actualización se caracteriza por haberse realizado mediante un trabajo coordinado y articulado con diferentes actores del territorio provincial dentro de procesos participativos (GAD Provincial de Pastaza, 2019, pág. 17).

“El PDOT de la Provincia de Pastaza es un instrumento de planificación fundamental para la gestión territorial que busca orientar y determinar las acciones

⁶⁶ La Disposición Reformatoria de la LOOTUGS que sustituye el artículo 42 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y que establece: *“Los contenidos mínimos de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. En concordancia con las disposiciones del Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados contendrán, al menos, los siguientes componentes: (...) a) Diagnóstico (...); b) Propuesta (...); c) Modelo de Gestión (...) Para la determinación de lo descrito en el literal b, se considerará lo establecido en la Estrategia Territorial Nacional, los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico, y los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio. Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados considerarán la propuesta de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno, así como el Plan Nacional de Desarrollo vigente.”*

e intervenciones del sector público y privado en el nivel local; y, su cumplimiento promoverá el desarrollo sostenible del territorio provincial y se complementa con la planificación del periodo administrativo 2019 – 2023” (GAD Provincial de Pastaza, 2019, págs. 20-21).

La actualización del PDOT del GAD provincial de Pastaza en su capítulo de diagnóstico, componente biofísico, ya determina datos de: cobertura y uso de la tierra, deforestación y regeneración, recursos hídricos, áreas de conservación y sus amenazas. Además, valora los potenciales y problemas del componente biofísico. Esto se complementa con el resto de componentes mencionados anteriormente para contar con un análisis estratégico territorial. *“En esencia, el diagnóstico es el soporte técnico para la toma de decisiones o formulación de las propuestas de los PDOT; debe mostrar la situación que atraviesa la provincia y su población, medida no solo por sus deficiencias o carencias, sino especialmente por sus potencialidades”* (SENPLADES, 2015) tomado de (GAD Provincial de Pastaza, 2019), además es el sustento técnico de la Fase de Propuesta y las fases subsiguientes como el Modelo de Gestión para planificación territorial, articulado con los diferentes niveles de gobierno; y finalmente, monitoreo y evaluación (que incluye indicadores de gestión y mecanismos de reporte). El PDOT provincial, a nivel nacional está alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, articulado entre niveles de gobierno (su ordenamiento territorial está integrado con los PDOT de los cantones dentro de su jurisdicción, respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo); con las Agendas Nacionales para la Igualdad: Género, Intergeneracional, Interculturalidad y Discapacidad. Por otro lado, a nivel internacional se articula con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como con otros instrumentos internacionales relevantes para la provincia por su característica de ser territorio transfronterizo y estar ubicado estratégicamente en la Amazonía⁶⁷.

Este proceso involucra un importante esfuerzo de planificación, que trae como beneficio adicional, el fortalecimiento de capacidades de los funcionarios y del propio GAD provincial, pues contar con un documento de estas características permite conocer a fondo los potenciales y problemas de la provincia, definir acciones para su gestión adecuada,

⁶⁷ Estos instrumentos son: el **Tratado de Cooperación Amazónica (TCA)**, suscrito en 1978 con Brasil, Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú, Surinam y Venezuela, para promover el desarrollo de la Cuenca Amazónica con la preservación ambiental y el uso racional de los recursos naturales de la Amazonía; La **Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)**, que integra a 12 países de América del Sur, entre ellos Ecuador, para la planificación y desarrollo de proyectos para el mejoramiento de la infraestructura regional de transporte, energía y telecomunicaciones; y, el **Plan Binacional Fronterizo Ecuador-Perú**, que tiene el objetivo de integrar económicamente la región fronteriza, acelerar su desarrollo, en armonía con la conservación de la biodiversidad y el medio ambiente, así como el mantenimiento de la identidad de las comunidades nativas que habitan el área; en este marco, se han desarrollado 7 proyectos binacionales.

priorizarlas y asignar financiamiento; así como su implementación y posterior monitoreo y reporte.

Posteriormente, se avanzó con el proceso de construcción del Pdl REDD+ de la provincia de Pastaza, para lo cual se llevó a cabo un profundo proceso de análisis de las causas de la deforestación en la provincia y de conducción de procesos de consulta y dialogo con pueblos y nacionalidades indígenas para formular propuestas de acciones y medidas de acuerdo con su cosmovisión y prioridades de desarrollo. Estas acciones fueron agrupadas de acuerdo con los componentes estratégicos del PA REDD+, valoradas y priorizadas para su implementación, a través del acceso al financiamiento de la Ventana B.

Respecto al proceso de planificación para la elaboración de su PDI, se puede decir que para el GAD provincial de Pastaza esta capacidad a nivel local (evaluar necesidades, definir prioridades e identificar barreras para la inversión), se fortaleció con la ejecución del financiamiento de la Ventana A, si consideramos que el desarrollo del Pdl de medidas y acciones REDD+ implicó un proceso de levantamiento de información a nivel subnacional sobre las causas de la deforestación (diagnóstico), así como la definición y costeo de acciones y medidas a ser implementadas para enfrentarlas, vinculadas con su PDOT -que recoge la visión de desarrollo para la provincia con un importante eje de sostenibilidad-. Estas acciones se agrupan bajo la lógica de los componentes estratégicos del PA REDD+ nacional; y, posteriormente se evalúan las necesidades de financiamiento y se priorizan en función del financiamiento disponible para su implementación (acceso a la Ventana B).

Este proceso subnacional estuvo precedido de un proceso previo nacional, de preparación para la implementación de REDD+ que duró al menos 10 años. Durante este tiempo se desarrollaron metodologías, se levantó información, se llevaron a cabo procesos de participación e involucramiento de actores a nivel nacional que alimentaron la formulación de la política pública, marcos normativos, mecanismos de gobernanza, mecanismos de monitoreo, reporte y verificación; que sean compatibles y que respondan a los requerimientos de la CMNUCC.

De acuerdo con las entrevistas realizadas a actores clave, la articulación del GAD provincial de Pastaza a un proceso más amplio para la construcción de su Pdl, permitió aprovechar de la experiencia previa adquirida por el MAE en REDD+ y simplificar su proceso considerando las lecciones aprendidas, optimizando recursos y aprovechando avances y metodologías existentes, que permitieron su vinculación efectiva. Por ejemplo, el GAD provincial de Pastaza no requirió desarrollar un análisis desde cero para definir

cómo abordar y respetar las salvaguardas de REDD+, en su lugar adoptó el Enfoque Nacional de Salvaguardas para REDD+ y arrancó directamente con su aplicación.

De la misma forma, según se describe en la Evaluación Final de la implementación del proyecto (Galindo, 2020), *“la propuesta estuvo originalmente enfocada en desarrollar una estrategia REDD+, pero dado el contexto nacional que reconoce un marco estratégico a través del PA-REDD+ la intervención se orientó a aterrizar este marco nacional a nivel territorial a través de un PDI para la Provincia de Pastaza”*. Además, uno de sus aspectos relevantes es que desde su diseño se cristalizó la intención de articularse con otras herramientas de planificación existentes, particularmente con el PDOT de la provincia de Pastaza (GAD Provincial de Pastaza, 2019), que es un instrumento necesario para acceder al presupuesto fiscal y que se ve complementado con el PDI, que constituye una herramienta de movilización de recursos, alineamiento y armonización de otros proyectos, donantes y cooperantes.

1.2 Identificación de mezcla y combinación de políticas y fuentes de financiamiento.

Es la capacidad de los tomadores de decisión de identificar el flujo de los recursos requeridos para actividades prioritarias y planificar la secuencia relacionada con estos flujos (Vanderweerd, Glemarec, & Billett, 2012). Para esto se requiere contar con una línea base financiera y llegar a un entendimiento de los recursos existentes que están siendo utilizados o que contribuyen a enfrentar el cambio climático o que persiguen objetivos contrarios. Existen herramientas que permiten determinar estas líneas de base y hacer revisiones financieras periódicas a nivel nacional, como el CPEIR (Climate Public Expenditure and Institutional Review) o la evaluación de inversión y flujos financieros (I&FF).

Una vez se identifican los vacíos de financiamiento existentes será necesario identificar a su vez, el financiamiento de diferentes fuentes para llenarlos. Esto se complementa con la capacidad de articular los requerimientos financieros en un contexto de actividades específicas o programas de actividades, según las fuentes de financiamiento disponibles y sus requerimientos. Esto es útil tanto para acceder a financiamiento internacional, como para realizar asignaciones presupuestarias públicas de manera efectiva, con el fin de recaudar recursos adicionales para actividades climáticas o integrar el clima dentro de otras líneas presupuestarias (transversalizar el cambio climático), pero también remover actividades existentes que tengan efectos perjudiciales climáticos.

De la revisión del PDI del GAD provincial de Pastaza (GAD Provincial de Pastaza, 2021), se verifica la inclusión de un capítulo de Aspectos Financieros, donde se detalla el presupuesto total requerido para su implementación, que alcanza US\$ 52,9 millones, desglosados como se indica en la siguiente tabla:

Tabla 8: Presupuesto total del Pdl del GAD Pastaza.

COMPONENTES	Costo Total	Porcentaje (%)
Componentes Estratégicos		
1. Planificación y normativa	2.163.600	4,1
2. Promoción actividades productivas sostenibles	22.534.355	42,6
3. Promoción manejo forestal	5.585.000	10,6
4. Retribuir la conservación y restauración	17.284.700	32,6
Componentes Operativos y Ejes Transversales		
5. Implementación y ejecución del plan de gestión ambiental-social, plan de género, involucramiento, participación, comunicación y demás relacionados a salvaguardas ambientales y sociales	3.654.101	6,9
6. Fortalecimiento y educación ciudadana	1.000.000	1,8
Administración y gestión	720.000	1,4
TOTAL	52.941.756	100

Fuente: (GAD Provincial de Pastaza, 2021)

En cuanto a las fuentes de financiamiento, “*el Pdl de Pastaza parte con un financiamiento del 13% (6,9 millones de dólares) que corresponde a aporte del propio GAD provincial de Pastaza, un 12% (6,5 millones de dólares) corresponde al aporte valorado de los beneficiarios, (principalmente en especie y tiempo de dedicación), mientras que la brecha de financiamiento que se plantea sea financiada por la cooperación nacional e internacional alcanza el 74% y suma un total de 39 millones de dólares*” (GAD Provincial de Pastaza, 2021).

Adicionalmente, se debe considerar que, dentro del territorio de Pastaza, existe la mayor superficie bajo convenios de conservación de bosques del Proyecto Socio Bosque, la mayor cantidad de convenios son de tipo colectivo, es decir firmados por comunidades o asociaciones: Numbaimi, Kasuaentza y Nase, por un total de 118.098 hectáreas. Esto significa que estas comunidades reciben el pago anual de un incentivo por la conservación de bosques. Este recurso puede combinarse con otras fuentes de financiamiento, como la del GCF-TF (Ventana B) para potenciar las intervenciones y generar un mayor impacto.

Con estos antecedentes, se puede concluir que el GAD provincial de Pastaza cuenta con capacidades de planificación financiera, en el sentido de la identificación del flujo de los recursos requeridos para actividades prioritarias y de la mezcla de recursos de fuente fiscal y de cooperación internacional; también se destaca su visión estratégica para proponer la creación de un mecanismo financiero que permita el flujo del financiamiento necesario, para la implementación de su planificación. A futuro, podría constituirse en un valor agregado, la implementación de metodologías que les permita mapear el uso del financiamiento y determinar su alineación o no a los objetivos climáticos o de reducción de la deforestación. Este proceso también podría anclarse a uno más amplio que se implementa a nivel nacional, para la aplicación de la metodología CPEIR con el Ministerio de Finanzas (MEF) y el MAE. Esto llevaría al GAD provincial al siguiente nivel, donde se pueden tomar decisiones de asignación presupuestaria de manera estratégica, según los fines que persiguen sus instrumentos de planificación, para el logro de las metas optimizando el financiamiento y eliminando aquellas inversiones que son contrarias al objetivo.

Componente 2: Capacidades para Acceder al Financiamiento.

“En el contexto de un gran número de fuentes de financiamiento, resulta cada vez más importante para los países, ser capaces de acceder directamente a recursos de diferentes fuentes, y luego mezclar y combinar estos a nivel nacional con el fin de acceder a una más amplia gama de instrumentos financieros” (Vanderweerd, Glemarec, & Billett, 2012). De acuerdo con el marco teórico, esto incluye las capacidades para formular proyectos / programas que atraigan y catalicen mayor financiamiento público y privado, pero también para ejecutarlo; esto implica que la institución tenga la estructura organizacional adecuada (herramientas, procesos, mecanismos, etc) y funcionarios capacitados.

A continuación, se analiza el caso del GAD provincial de Pastaza frente a las capacidades que, según el marco teórico (adaptado a nivel subnacional) , son necesarias para acceder a financiamiento climático:

- Acceso directo al financiamiento.
- Mezclar y combinar financiamiento.
- Formular proyectos, programas, enfoques de amplitud.

2.1 Acceso Directo al Financiamiento.

Una de las modalidades de acceso a financiamiento público en fondos multilaterales es la de “acceso directo”⁶⁸ como una de las opciones disponibles para los países. Esta modalidad, implica que entidades nacionales se sometan a una evaluación de acreditación que exige sólidas capacidades fiduciarias, cumplimiento de estándares ambientales y sociales, así como de capacidades relacionadas con los roles y funciones de la entidad implementadora (Vanderweerd, Glemarec, & Billett, 2012). Actualmente el Ecuador no tiene una entidad nacional acreditada para acceso directo al financiamiento en fondos multilaterales, como GEF o FVC, por esta razón ha movilizado fondos a través de entidades acreditadas internacionales, como PNUD, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁶⁹, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)⁷⁰, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)⁷¹, entre otras. En el año 2019, el MAE con el apoyo de PROAmazonía, condujo un proceso de evaluación para determinar las capacidades de las entidades nacionales que habían presentado su interés para acreditarse ante el FVC, estas entidades fueron: el Banco del Estado (BDE); la Escuela Politécnica Nacional (ESPOL); y la Corporación Financiera Nacional (CFN). De entre ellas se seleccionó al BDE como la entidad más opcionada para avanzar con el proceso de acreditación, pue será la que menos brechas tenía, frente a los requerimientos del FVC. Con esto, se solicitó un financiamiento bajo la ventana de Readiness del GCF (GCF, 2023)⁷², el cual fue aprobado y se implementará a través del IICA.

En este caso, si a nivel nacional no se cuenta con una entidad acreditada, las limitaciones de acceso son mayores para los gobiernos locales, quienes usualmente dependen de la asignación de los recursos canalizados por el gobierno nacional, para su implementación a nivel local; o de otras organizaciones internacionales que actúan como canalizadores de recursos, donde puedan ser considerados como “entidades implementadoras” y tener un rol protagónico en la toma de decisiones relacionadas con las inversiones. Cabe mencionar que, de acuerdo a los requisitos de acceso a financiamiento de las Ventanas a y B del GCF-TF no es necesario contar con una entidad acreditada, como es el caso del GCF o el Fondo de Adaptación. Es así que, en el caso específico del

⁶⁸ El acceso directo se refiere a la opción de países en vías de desarrollo, a acceder al financiamiento climático público multilateral a través de una entidad acreditada, nacional o sub-regional. Estas entidades adoptan las funciones de agencia implementadora (supervisión financiera y responsabilidades) y contratan a entidades ejecutoras para programar los recursos (Green Climate Fund, 2020).

⁶⁹ Página web del BID: <https://www.iadb.org/es> consultada el 19 de febrero de 2023.

⁷⁰ Página web de la CAF: <https://www.caf.com/> consultada el 19 de febrero de 2023.

⁷¹ Página web del IICA: <https://iica.int/es> consultada el 19 de febrero de 2023.

⁷² Proyecto Readiness GCF: Mejorando las capacidades del Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE) para apoyar su acreditación ante el Fondo Verde del Clima. Link: <https://www.greenclimate.fund/document/enhancing-capacities-banco-de-desarrollo-de-ecuador-bp-bde-support-its-accreditation-green>

GAD Pastaza, el acceso al financiamiento de las Ventanas A y B se ha dado a través de la ONG Naturaleza y Cultura Internacional (NCI)⁷³, quienes suscribieron un Acuerdo⁷⁴ con PNUD y tienen un rol de asesoría técnica y de fortalecimiento de capacidades institucionales del GAD provincial de Pastaza, pero también son los encargados de la canalización y ejecución de los recursos a nivel local. El acuerdo fue suscrito con PNUD, pues actúa como la agencia implementadora de los recursos canalizados por el Gobierno de Noruega, que es el donante principal del GCF-TF. Uno de los pasos previos habilitantes para suscribir un acuerdo con PNUD, conforme con sus políticas y procedimientos, es hacer un proceso de evaluación (*assessment*), en función de su potencial para generar los beneficios que se esperan de la alianza y revisarse periódicamente para garantizar que los mismos se estén logrando. Respecto de los beneficios, las Políticas y Procedimientos del PNUD (POPP), establecen que, *“la alianza debe contribuir a la misión principal, el mandato y el logro de resultados de desarrollo del PNUD; y complementar las capacidades del PNUD para: i. Entregar conocimientos técnicos / generar conocimiento; ii) acceder o movilizar recursos; iii) implementar programas o proyectos; iv) supervisar los resultados y garantizar la rendición de cuentas; y/o; v) fomentar la creatividad, la innovación y el cambio”* (UNDP, 2017). Además, será necesario realizar un análisis de riesgos, incluyendo acciones para mitigarlos.

NCI es una organización sin fines de lucro, que mayormente se financia a través de donaciones y asignaciones presupuestarias de otras organizaciones (NCI, 2023), no es una entidad acreditada pero cumple un rol de asistencia técnica, financiera y legal, para la implementación de programas y proyectos con socios locales.

Para efectos del presente análisis, cabe mencionar que dentro de las tres modalidades de acceso: multilateral, directo y aumentado, se definen claramente funciones para la secretaría o Gerencia del Fondo; para la entidad implementadora y para la entidad ejecutora (Vanderweerd, Glemarec, & Billett, 2012). En el caso del GAD provincial de Pastaza, el Fondo respondería al Gobierno de Noruega; NCI actúa como entidad ejecutora; y, PNUD actúa como entidad implementadora. Es así que, las funciones se distribuirían como se indica a continuación:

⁷³ Página web de NCI: <https://www.natureandculture.org/our-vision/> consultada el 18 de febrero de 2023.

⁷⁴ De acuerdo con las políticas y procedimientos de PNUD (POPP), es posible suscribir diferentes tipos de acuerdo con socios implementadores, para que actúen como “partes responsables” en la ejecución de un proyecto específico donde PNUD es la agencia implementadora. Link: https://popp.undp.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/UNDP_POPP_DOCUMENT_LIBRARY/Public/Partnerships_Managing%20Partnerships.docx&action=default (consultada el 3 de febrero de 2023).

Tabla 9: Rutas de Acceso a Financiamiento Multilateral. Fuente: ODI y PNUD, 2011, citado en (Vanderweerd, Glemarec, & Billett, 2012).

FUNCIONES DEL GERENTE DEL FONDO (ALGUNAS FUNCIONES SON REALIZADAS POR LA SECRETARÍA DEL FONDO)	FUNCIONES DE LA ENTIDAD IMPLEMENTADORA	FUNCIONES DE LA ENTIDAD EJECUTORA
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrolla estrategias, políticas y directrices del Fondo • Revisa propuestas presentadas al Fondo • Decide quien recibe financiamiento • Da instrucciones al fideicomisario sobre la transferencia de fondos a entidades implementadoras elegibles • Monitorea el progreso de la implementación • Responsable ante los donantes de los gastos del fondo 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de Proyectos • Preparación de conceptos de proyecto • Evaluación de los conceptos de proyecto • Preparación de documentos de proyecto • Aprobación e iniciación de proyectos • Supervisión de proyectos • Evaluación de proyectos • Responsable ante el Fondo por el uso de los fondos 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión y administración de las actividades diarias del proyecto • Asume la adquisición y contrataciones de bienes y servicios • Responsable ante la entidad implementadora por el uso de los fondos

En este escenario, para la implementación de los proyectos de la Ventana A y Ventana B, el GAD provincial de Pastaza actúa como socio implementador con un marcado rol de liderazgo en la toma de decisiones para la ejecución de los recursos, asegurando que contribuya a la política pública y al logro de los objetivos planteados, como miembro del GCF-TF.

2.2 Mezclar y combinar recursos.

El término “combinar” se refiere a agrupar diferentes tipos de financiamiento, dentro de un solo proyecto; mientras que, “mezclar” se refiere al uso de un recurso para reestructurar los términos de otro recurso no donado. Ambos requieren de mecanismos financieros y capacidades específicas a nivel nacional, como: capacidades para la asignación de recursos de manera transparente y responsable; capacidades para la gestión de fondos, en algunos casos más complejos – funciones bancarias – lo que restringe el tipo de instituciones que podrían involucrarse; y conexión formal con los Ministerios de Finanzas, en caso de que se requiera una garantía soberana, para usar recursos que no sean subvenciones.

La capacidad de “combinar” entendida a nivel local, podría interpretarse, a nivel de proyecto, como la combinación de los fondos solicitados al donante, con las

contrapartes o cofinanciamientos, que pueden provenir del GAD provincial o de la entidad ejecutora de los recursos. En el caso del GAD provincial de Pastaza que se analiza, claramente podemos ver que, en la ventana A no existe una contraparte; pero en la ventana B si existe una contraparte, como se indica a continuación:

Ventana A: “Construcción del Plan de Implementación de medidas y acciones REDD + de la Provincia de Pastaza-Ecuador” (NCI y GADPPz, 2018)

Solicitud total: US\$ 398,035

Ventana B: “Implementación conjunta entre el Gobierno Provincial y las Nacionalidades Indígenas de Pastaza, para reducir la deforestación de bosques y asegurar la conservación de los ecosistemas naturales de la Provincia” (NCI y GADPPz, 2021).

Presupuesto Total US\$: US\$1.041.804,5

Solicitado a la Ventana B: US\$ 914.892,7

Contraparte GAD provincial de Pastaza: US\$ 76.911,7

Contraparte NCI: US\$ 50.000,0

Por otro lado, el término “mezclar”, es un poco más complejo, y va a requerir de una arquitectura financiera robusta y conexiones con otras entidades nacionales, con capacidades bancarias. Para este caso, podría entenderse a nivel local, como el ejercicio realizado por el GAD provincial de Pastaza en la formulación de su PDI de medidas y acciones REDD+, en donde identificó los costos para la implementación de cada una de las medidas y acciones propuestas para reducir la deforestación, los fondos disponibles para avanzar con las acciones prioritarias y las estrategias para canalizar financiamiento o realizar inversiones con el propio presupuesto del GAD, para su ejecución. Justamente en las estrategias, se podrían integrar mecanismos que permitan mezclar recursos en diferentes instrumentos financieros, pues actualmente no constan acciones con ese enfoque planteadas en el PDI, que podrían integrarse en el marco de la propuesta de creación de un fondo fiduciario (GAD Provincial de Pastaza, 2021, pág. 135).

Adicionalmente, el GAD provincial de Pastaza conoce que existe una brecha de financiamiento en su PDI y justamente las acciones de movilización de recursos, estarían enfocadas en cubrir esas brechas para continuar con la implementación. Es así que el PDI se constituye en una herramienta para canalizar recursos de diversas fuentes, contando

con el aval del MAE y aportando al cumplimiento de las metas nacionales enmarcadas en la NDC.

2.3 Formular proyectos, programas y enfoques sectoriales para tener acceso al Financiamiento.

Esta capacidad es muy importante a la hora de acceder al financiamiento. Esto quiere decir que *existan capacidades para formular propuestas de proyecto que sean robustas, con mecanismos apropiados de gestión de riesgo y que sean financiables (tasa favorable de retorno interno) en escalas locales hasta sectoriales* (Vanderweerd, Glemarec, & Billett, 2012). Para esto es necesario contar con instituciones competentes con experticia financiera y técnica para no solo desarrollar políticas y marcos regulatorios, sino también sistemas financieros fuertes para combinar las diferentes fuentes de financiamiento de forma catalítica. Se requiere asistencia legal para establecer o fortalecer herramientas reguladoras y con ello lograr atraer también las inversiones privadas.

En el caso del GAD provincial de Pastaza, se puede destacar que, el contar con un proceso previo de actualización de su planificación y ordenamiento territorial, permitió tener todos los elementos necesarios para presentar una propuesta que les permita construir un plan que formule acciones y medidas para hacer frente a la problemática de la deforestación en la provincia y promover un desarrollo de acuerdo con sus características biofísicas. Si bien es cierto, la motivación se da en el marco del GCF-TF con la oportunidad de acceder a financiamiento, la provincia ya tenía un proceso avanzado que facilitó la formulación de los proyectos. La alianza con NCI fue clave, pues, como ya se indicó antes, ha brindado asistencia técnica al GAD provincial de Pastaza en todo el proceso, pero también ha contribuido con el fortalecimiento de capacidades y de empoderamiento de las autoridades y funcionarios respecto de la propuesta y sus resultados.

Entre las fuentes de financiamiento que se han considerado por parte del GAD provincial de Pastaza en su PDI, se encuentra principalmente el GCF-TF, el FVC y otras fuentes de cooperación internacional, que trabajan en el país, que puedan incorporar dentro de su programación de inversiones, algunas de las acciones planteadas en el PdIPPz.

Adicionalmente, como estrategia para la obtención de recursos, el GAD provincial de Pastaza con el apoyo de NCI, plantea *“construir un mecanismo financiero que guarde concordancia con la necesidad de asegurar la sostenibilidad económica en una perspectiva*

de corto, mediano y largo plazo; bajo una visión de unidad Provincial, y, una lógica de articulación de los diferentes procesos de gestión territorial que se impulsan desde la Provincia, en los ámbitos de la conservación y desarrollo sostenible” (GAD Provincial de Pastaza, 2021).

Esta propuesta, pretende solventar la necesidad de contar con un mecanismo de financiamiento y administración de recursos, que, además de garantizar su correcta ejecución, viabilice la implementación del PdIPPz de manera articulada con los actores responsables de la gobernanza de este espacio territorial, generando propuestas que sean complementarias entre sí, para asegurar el cumplimiento de los objetivos comunes.

De acuerdo con el PDI del GAD provincial de Pastaza (2021, pág. 135), *“el ámbito de acción del Fondo abarcaría la provincia de Pastaza y, su finalidad se resumiría en: administrar recursos aportados al patrimonio autónomo según las instrucciones constantes en el contrato y las que dicten los órganos del Fondo, para destinarlos a financiar medidas y acciones tendientes a fomentar el desarrollo sostenible, la conservación, protección y, restauración de los ecosistemas frágiles y amenazados, a fin de disminuir la deforestación y degradación de los mismos”*. Con el objetivo de facilitar la implementación del Pdl del GAD provincial de Pastaza en articulación con los procesos de gestión territorial de la provincia, contemplados en el AEDSPP y las propuestas de gestión territorial de las Nacionalidades Indígenas (PGTNI).

Componente 3: Capacidades para cumplir con el Financiamiento.

De acuerdo con el marco teórico, esta capacidad se refiere específicamente a la implementación y ejecución de actividades a nivel nacional, regional o local. Constituye el tercer componente de la preparación para el financiamiento climático y es clave para conseguir los objetivos transformadores según las prioridades y necesidades identificadas en el primer componente. La ejecución de los recursos exige contar con sistemas de supervisión y gestión financiera, así como procesos de adquisiciones (contratos) o herramientas que faciliten la implementación; además, deben contar con una oferta local de expertos con habilidades para realizar las actividades del proyecto; y, asegurar una coordinación adecuada entre las entidades involucradas para garantizar que las actividades a nivel de proyecto, estén en línea con la planificación y estrategias o planes de desarrollo más amplios (Vanderweerd, Glemarec, & Billett, 2012). Según el marco teórico (adaptado a nivel subnacional), el alcance de esta capacidad incluye:

- Implementar y ejecutar proyectos, programas, enfoques con amplitud sectorial.
- Construir un suministro local de habilidades y capacidades locales.

3.1 Implementación y ejecución.

“Son capacidades centrales requeridas para que el financiamiento climático sea repartido y cumplido de manera efectiva” (Vanderweerd, Glemarec, & Billett, 2012). Para evaluar este punto, se revisó el presupuesto presentado por NCI y el GAD provincial de Pastaza para acceder a financiamiento y la ejecución presupuestaria el cierre de la implementación. El monto al que accedió el GAD a través de NCI en la Ventana A es de US\$ 398.035, de los cuales se ejecutó el 100% de los fondos. Sin embargo, a nivel programático, no todos los resultados (outcomes) esperados, lograron cumplirse al 100%.

Según el informe final presentado por NCI y el GAD provincial de Pastaza al cierre del proyecto, el promedio de cumplimiento de los resultados es del 88%. Además, de los 9 resultados (outcomes) esperados, 4 lograron cumplirse en su totalidad, mientras que 5 se reportan como “en proceso de lograrse”. Por otro lado, de acuerdo con el Informe de Evaluación final del proyecto correspondiente a la Ventana A (Galindo, 2020), *“La eficiencia del proyecto relaciona los resultados obtenidos en función al uso adecuado de recursos e insumos humanos y técnicos. A pesar que el proyecto ha ejecutado todo el presupuesto, sólo los tres primeros resultados han alcanzado el 100%, los restantes cuatro resultados alcanzaron entre 50% y 90% de cumplimiento. En promedio el avance de resultados del proyecto muestra un desempeño del 84%”*. La diferencia en los porcentajes de desempeño o promedio de cumplimiento, se debe a que el Informe de Evaluación Final se presentó dos meses antes de la finalización del proyecto.

Según la metodología para calcular el índice de eficiencia (Mejía Cañas, 1988), entendiéndola como: *“El logro de un objetivo al menor costo posible. En este caso estamos buscando un uso óptimo de los recursos disponibles para lograr los objetivos deseados”*. Tomando en cuenta el resultado (88%) y los recursos invertidos (100%), el GAD provincial de Pastaza para la implementación de los fondos de la Ventana A, tiene un índice de efectividad de 88 lo que significa *moderadamente efectivo* (rango 80<-<100) siendo =100 muy efectivo.

En relación con la eficacia del proyecto, éste completó los 18 meses propuestos para su ejecución, sin embargo, obtuvo una prórroga de 2 meses para su finalización, tiempo en el cual no se logró tampoco cumplir al 100% en los cuatro resultados esperados

del proyecto. También se refiere en el informe final (NCI Ecuador y GAD provincial de Pastaza, 2020) que ciertos resultados no pudieron lograrse al 100% debido a que se presentaron dos hechos que impactaron en la implementación: 1) limitaciones de movilidad y de organización de reuniones / asambleas, resultantes de la pandemia global por COVID-19; y, 2) movilizaciones de los pueblos indígenas por protestas en octubre de 2019.

En cuanto al mecanismo de implementación de los recursos, tanto para el caso de la Ventana A, como de la Ventana B, se ha canalizado al GAD provincial de Pastaza a través de NCI, en virtud de un Convenio de Cooperación Interinstitucional que lo habilita para brindar asistencia técnica, financiera y legal⁷⁵. Es así que, se utilizan las normas y procedimientos de NCI para la ejecución del financiamiento, por ser la entidad implementadora de los recursos. Por otro lado, considerando que PNUD es la agencia que canaliza los recursos desde el donante (Gobierno de Noruega) hacia la implementación de acciones locales, NCI a su vez debió someterse a un proceso de evaluación HACT o Método Armonizado de Transferencias en Efectivo⁷⁶; que de acuerdo a las normas y procedimientos del PNUD es un paso obligatorio que debe aplicarse antes de realizar transferencias en efectivo, y permite determinar la capacidad de manejo de recursos, dentro de la cual se determina un nivel de riesgo de acuerdo con los resultados obtenidos que puede ser: bajo, medio o alto. Para habilitar la canalización de financiamiento el riesgo debe ser bajo o medio.

Considerando que la modalidad de acceso a financiamiento del GAD provincial de Pastaza a los recursos de las Ventanas A y B ha sido a través de una organización internacional, no se ha evaluado la capacidad de ejecución del GAD provincial de Pastaza, pero se destaca su marcado rol de liderazgo en la implementación de ambos proyectos. Adicionalmente, esta entidad requiere “*capacidades para evaluar la efectividad del proyecto propuesto y su consistencia con las prioridades nacionales de desarrollo y las salvaguardas ambientales y sociales*” (Vanderweerd, Glemarec, & Billett, 2012, pág. 19), por tratarse de un proyecto vinculado a REDD+, esto es clave con el fin de “*asegurar el balance entre las inversiones privadas y situaciones complejas – como tenencia de tierras*” (Boyd et.al, 2009 tomado de Vanderweerd et.al, 2012, pág.19). También “*se necesita*

⁷⁵ <https://gestionambiental.pastaza.gob.ec/ongs/>

⁷⁶ El marco HACT representa un marco operacional común (armonizado) para transferir efectivo a IP gubernamentales y no gubernamentales, independientemente de si estos asociados trabajan con uno o varios organismos de las Naciones Unidas. El objetivo del marco HACT es impulsar una alineación más estrecha entre la asistencia para el desarrollo y las prioridades nacionales y reforzar las capacidades nacionales de gestión y rendición de cuentas, con el objetivo final de avanzar gradualmente hacia sistemas nacionales. Se entiende que ‘armonizado’ en el contexto del marco HACT se refiere a que los organismos pongan en marcha un marco operacional común mediante la utilización de enfoques y herramientas que sean consistentes y normalizados. (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo , 2014)

capacidad dentro del sistema público de gestión financiera para entregar recursos a los socios implementadores y para asegurar que los recursos sean gastados en medidas efectivas y sostenibles”, en este caso para la lucha contra las causas de la deforestación.

3.2 Oferta local de Experticia y Habilidades.

Los sistemas de implementación y de ejecución *“dependen de un grupo de habilidades locales, que pueden ser contratadas, para realizar varios elementos de proyectos y programas climáticos (...). El desarrollo de capacidades es necesario para desarrollar este grupo de talento endógeno y crecer una economía verde a escala local”* (Vanderweerd, Glemarec, & Billett, 2012, pág. 19). Para el caso del GAD provincial de Pastaza, la ejecución de los proyectos de la Ventana A y de la Ventana B, se ha llevado a cabo a cargo de NCI, entidad que tiene experiencia de colaboración con el GAD provincial de Pastaza y amplio conocimiento de la Amazonía ecuatoriana. Para la Ventana A, el equipo del proyecto estuvo conformado por un técnico del GAD provincial de Pastaza, cinco técnicos de NCI y una asistente administrativa; en complemento se contrataron cuatro consultorías para analizar y sistematizar el PdIPPz, gestionar el involucramiento de las comunidades, levantar la línea de base y transversalizar el enfoque de género. Se destaca también la participación de un técnico de NCI, que actuó como enlace operativo entre el equipo técnico y autoridades del GAD provincial de Pastaza (Galindo, 2020). Cabe mencionar que todo el personal técnico y los consultores contratados, son personal local.

La complementariedad entre los perfiles del equipo contratado y los consultores, es un punto a destacar, porque más allá de su rol técnico y pese a los desafíos que se presentaron, lograron integrar a los distintos actores relevantes, incluyendo pueblos indígenas; así como una articulación adecuada entre el estado central, GAD provincial y GAD cantonales, para la ejecución e implementación del proyecto.

Con esta base, para la ejecución de la Ventana B, se logró capitalizar la experiencia y conocimientos del personal y consultores, a través de su continuidad en algunos casos o la contratación mediante otros tipos de figuras.

3.3 Sistemas de Coordinación de Proyectos.

Se refiere a estructuras organizadas que permiten asegurar coherencia entre la planificación y la implementación, esto es esencial especialmente cuando se cuenta con múltiples fuentes de financiamiento. Estos sistemas de coordinación pueden ser por ejemplo: un comité directivo compuesto por múltiples partes interesadas, en lugar de una sola entidad a nivel nacional (Vanderweerd, Glemarec, & Billett, 2012). Son importantes para asegurar que las entidades están programando los recursos de manera que aporten al cumplimiento de los objetivos locales y otros más amplios a nivel nacional, que adoptan un enfoque de género y de respeto a los derechos de las personas, así como de inclusión a grupos marginalizados.

A nivel nacional, existe un marco de gobernanza para REDD+, que considera a diferentes partes interesadas entre entidades nacionales, agencias implementadoras, representantes de la sociedad civil, entre otros, en distintos niveles de participación (toma de decisiones estratégica, operativa y coordinación técnica); y que asegura por ejemplo que, las inversiones que se realizan en el marco de programas nacionales, complementen las inversiones que se realizan en el marco de la implementación del PDI del GAD Pastaza o de PDI de la CONFENIAE y con ello, optimizar recursos y evitar la duplicidad de esfuerzos.

Pero también, a nivel local existen algunos mecanismos de coordinación que han sido establecidos por el GAD provincial de Pastaza para asegurar el involucramiento adecuado de los actores relevantes, como las 7 nacionalidades indígenas, la coordinación con los GAD cantonales y las acciones contempladas entre el PDOT, el PDI y la AEDSPP. También a nivel institucional, es decir, al interno del GAD provincial de Pastaza, se logró comprometer a las direcciones de Planificación, Desarrollo Rural Sustentable y Gestión Ambiental, así como conseguir el compromiso y apoyo al más alto nivel, por parte del Prefecto. Por otro lado, se ha coordinado activamente con el MAE, bajo el marco nacional de gobernanza para REDD+, en donde a través de sus diferentes áreas, se ha brindado la asesoría técnica necesaria para que el PDI de GAD provincial de Pastaza tenga coherencia con la política pública, y responda a las metas nacionales. Desde la Subsecretaría de Cambio Climático se da acompañamiento en temas de salvaguardas, género y fortalecimiento de capacidades; desde la Subsecretaría de Patrimonio Natural se ha facilitado acceso a información del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques.

Entre proyectos y programas también ha existido coordinación, se destaca el caso de PROAmazonía, que por ser el primer programa que implementa REDD+ en el país, ha desarrollado guías metodológicas, herramientas, insumos, y su equipo cuenta con la experiencia necesaria para asesorar a otras entidades implementadoras en procesos sobre

los cuales ya ha tenido práctica. Tal es así, el apoyo que se ha brindado desde PROAmazonía, con capacitación y guía para la implementación de procesos de Consulta previa, libre e informada (CLPI) con comunidades indígenas de Pastaza para la implementación de los diferentes componentes de su PDI; o asesoría para elaborar las herramientas de monitoreo de impactos sociales y ambientales del PDI.

También se destaca que, la intervención ha sido respetuosa con los pueblos indígenas, sus instituciones, jerarquías, tiempos y formas de participación, esto se ha logrado a través de la estrategia de involucramiento que buscó asegurar que el Pdl del GAD provincial de Pastaza se desarrolle a través de un proceso participativo articulado con actores clave como CONFENIAE, con el objetivo de que sean los mismos territorios quienes desde su visión definan cómo integrarse al PDI. Se destacan dos espacios de articulación y gobernanza promovidos por el GAD provincial de Pastaza y un importante proceso de mapeo de actores relevantes:

- i) La conformación del modelo de Gobernanza, denominado “Consortio para la Gestión Ambiental del AEDSPP”, integrado por: GAD Provincial, GAD Municipales, GAD Parroquiales y las Nacionalidades y Asociaciones Indígenas. Una vez constituido el mismo, se iniciará la elaboración del Plan de Gestión del AEDSPP, instrumento de planificación y operación, el cual resultará de la revisión, análisis, priorización de actividades y articulación de los PDOT de cada uno de los GAD de la provincia de Pastaza y los Planes de Vida de las Nacionalidades y Asociaciones Indígenas asentadas en el territorio provincial.
- ii) Suscripción de la “Declaración de Pastaza”⁷⁷ para la construcción de la “Plataforma Amazónica para los Bosques, el Clima y el Bienestar Humano (SUMAK KAWSAY / PÉNKER PUJUSTIN)”⁷⁸; la cual busca articular y alinear los esfuerzos de los GAD Provinciales y grupos indígenas de la Región Amazónica del Ecuador, a fin de proteger y conservar los recursos naturales y culturales, impulsando el desarrollo sostenible del territorio. Entre sus principales acuerdos se busca generar oportunidades colaborativas para la implementación del Plan de Acción Nacional y planes locales de implementación de medidas y acciones

⁷⁷ En diciembre de 2017. Link: <https://es.scribd.com/document/525537421/Declaracion-de-PASTAZA-cambios-2017>

⁷⁸ La Plataforma Amazónica por los Bosques, el Clima y el Bienestar Humano es una iniciativa de colaboración que reúne a comunidades locales, nacionalidades indígenas y gobiernos provinciales para proteger 444,000 hectáreas de bosque amazónico. Está diseñada para promover la acción conjunta de tres Gobiernos provinciales, para reducir las emisiones de GEI causadas por la deforestación y la degradación forestal y conservar la biodiversidad (NCI, 2022).

Link al video “La Plataforma Amazónica por los Bosques, el Clima y el Bienestar Humano” de NCI (Agosto, 2022) https://www.youtube.com/watch?v=KHO5_A2zf00

REDD+ y RIA. NCI, en su calidad de entidad coordinadora del Ecuador ante el GCF-TF, en la décimo tercera reunión anual, hizo un anuncio de los avances en la Plataforma Amazónica del Ecuador, donde se unifican esfuerzos de conservación para proteger y manejar de manera efectiva 4,5 millones de hectáreas de bosque continuo que es hogar de 7 nacionalidades indígenas, protegidas actualmente como Áreas de Conservación y Uso Sostenible (ACUS) provincial (GCF-TF, 2023).

- iii) Se refleja que se cuenta con un mapeo de actores relevantes en la provincia y a nivel nacional, que pueden aportar tanto en la gobernanza como en el desarrollo e implementación de las acciones. Actores territoriales como los gobiernos locales ubicados dentro de la jurisdicción de la provincia, pueblos y nacionalidades indígenas, representados a través de sus asociaciones; ONGs y posibles financiadores, así como instancias nacionales con competencias sectoriales.

Componente 4: Capacidades de Monitoreo, Reporte & Verificación.

El componente final de la preparación para el financiamiento climático es la capacidad de monitorear, reportar y verificar (MRV) los flujos financieros, gastos y resultados. En este punto, los autores Vanderweerd, Glemarec & Billet (2012), remarcan la distinción en el contexto de las negociaciones de la CMNUCC, en donde el MRV de los flujos financieros y los resultados de la implementación se abordan como temas distintos.

Cuando nos referimos a REDD+ nos enfocamos en acciones de mitigación con resultados directos en términos de reducción de emisiones de GEI y beneficios en el desarrollo (salvaguardas / género), donde es primordial, como uno de los requisitos establecidos por el Marco de Varsovia para REDD+, contar con un Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB) que sea robusto y transparente. *Cuando escalamos a “pago por resultados” se requiere una atribución de dichos resultados (en términos de reducciones de emisiones) para acceder a los flujos financieros (pagos) que deben estar vinculados a mecanismos de reporte adecuados (Vanderweerd, Glemarec, & Billett, 2012).*

- Monitorear, reportar y verificar flujos.
- Pagos basados en resultados.

4.1. Monitorear, reportar y verificar flujos.

De acuerdo con el marco teórico, el MRV es necesario para entender qué recursos financieros se están utilizando, dónde y para qué propósito, así como su efectividad para mitigar el cambio climático o incrementar la resiliencia. Adicionalmente, de acuerdo con los requerimientos de cada donante será necesario informar cómo desde el nivel local, regional y nacional se suma colectivamente a los compromisos climáticos internacionales.

Un componente crítico del MRV de finanzas es asegurarse de que los recursos han sido utilizados de acuerdo con los requisitos de los donantes y las estrategias o planes nacionales de desarrollo. Esto significa específicamente que los sistemas nacionales estén establecidos para verificar que las finanzas fueron implementadas y ejecutadas de acuerdo con las salvaguardas sociales y ambientales, transversalización del enfoque de género; así como con otras políticas sociales dentro de los planes nacionales.

Aunque esto va más allá del estricto monitoreo de flujos financieros, es necesario que los sistemas para monitorear los gastos financieros también sean capaces de identificar los impactos de desarrollo de esos recursos, para poder retroalimentar lecciones a los procesos de planificación (Vanderweerd, Glemarec, & Billett, 2012).

Según los autores, adicional al MRV de finanzas puro, hay una creciente necesidad de hacer MRV a las finanzas y los resultados a nivel nacional de manera integrada. Los pagos por desempeño se desembolsan a los países receptores después de haber demostrado que lograron reducir las emisiones o cumplir con indicadores específicos, previamente establecidos (resultados). Casos concretos se pueden evidenciar en el financiamiento climático que se canaliza a través de acuerdos bilaterales, donde las partes firman acuerdos de pago por adelantado para actividades de mitigación donde se acuerda un precio fijo por cada tCO₂e, y los mecanismos de verificación y reporte para demostrar los resultados.

Para esta clase de opciones de financiamiento climático, es necesario que las instituciones tengan capacidades para llevar a cabo inventarios de emisiones de GEI, como parte de su sistema de MRV. El desarrollo de sistemas de MRV es complejo y requiere de capacidades técnicas, administrativo financiero y operativas; así como el desarrollo de metodologías que puedan ser aplicadas a nivel nacional y local.

Para el caso específico del GAD provincial de Pastaza y su acceso a las Ventanas A y B del GCF-TF, se evidencia que la propuesta de financiamiento de la Ventana A, no incluye mayor detalle sobre la incorporación de enfoques de género y salvaguardas, y

tampoco existía un presupuesto habilitado para aquello; sin embargo, en el Plan de Implementación REDD+ del GAD provincial de Pastaza (GAD Provincial de Pastaza, 2021) ya se transversaliza de forma efectiva estos enfoques y se incluye un presupuesto específico para su implementación. Muchas de estas consideraciones se derivan del enfoque de género integrado en el PA REDD+ del Ecuador, que, además, reconoce las contribuciones diferenciadas de hombres y mujeres, así como la necesidad de transversalizar el enfoque en los planes de implementación (UNDP Climate and Forests Programme, 2022).

Por otro lado, los mecanismos de reporte y monitoreo de los avances en la implementación del proyecto tanto a nivel programático como financiero se ha dado mediante la presentación de informes semestrales de avances y reuniones periódicas de seguimiento con el socio implementador, en este caso, NCI. También se presenta un informe de cierre o final en donde se reflejan todos los logros e impactos alcanzados por el proyecto (para el caso de la Ventana A que ya se ejecutó en su totalidad), con base en un cuestionario que detalla los puntos clave de interés del donante, según los TDR de la convocatoria. Del análisis de la estructura y contenido de los informes de seguimiento se desprende que los reportes se hacen sobre la base de una gestión por resultados, con indicadores de cumplimiento y con verificables tangibles como sustento de lo reportado.

4.2. Pagos basados en resultados.

Respecto del MRV de resultados medidos en términos de reducciones de emisiones, es necesario señalar que en el Ecuador actualmente, el SNMB está establecido a nivel nacional y que, por ello, no es posible atribuir un número determinado de resultados a jurisdicciones o financiamientos específicos, pero se podrían hacer estimaciones, sin que ello implique un derecho a reclamar o recibir recursos por esos resultados.

En ese sentido, el Pdl del GAD provincial de Pastaza, no tiene una meta en toneladas de CO₂ equivalente o en términos de reducción de emisiones, sus indicadores se basan en hectáreas intervenidas o en población beneficiada, por ejemplo, los cuales alimentan al Sistema de Gestión de Medidas y Acciones REDD+ (SIGMA) para reportar los avances y el aporte del GAD provincial a las metas nacionales.

Como indicado en capítulos anteriores, el MAE, en calidad de Autoridad Nacional REDD+ está en proceso de oficialización del Mecanismo Nacional de Gobernanza para REDD+ que incluye mecanismos de implementación financiera, entre los cuales se

considera a los Acuerdos de Pago Basados en Desempeño⁷⁹ como una herramienta de asignación de financiamiento, sobre la base de cumplimiento de indicadores de desempeño previamente acordados entre las partes, que no necesariamente se miden en términos de reducción de emisiones, por la complejidad a nivel metodológico que ello implica. Esta herramienta innovadora se implementa en el marco del proyecto “Pago por Resultados Ecuador 2014”⁸⁰ y se aplica con dos GAD municipales y una Mancomunidad⁸¹, se espera que a mediados del 2023 se realice el primer pago, luego de la evaluación de tercera parte que arroje los resultados del primer año de implementación.

Resumen de Resultados

Como se pudo ver de los resultados del análisis previo, basado en el marco teórico que sugiere amplios componentes para considerar que un país está listo para acceder a financiamiento climático, existen diferentes capacidades, herramientas y mecanismos que podrían ser útiles o necesarios para facilitar dicho acceso.

En la tabla resumen que se presenta a continuación, muchas de estas capacidades ya pueden estar establecidas a nivel nacional de forma total o parcial, lo que puede facilitar a un gobierno subnacional el camino para implementar la capacidad, herramienta o mecanismo adaptado a sus necesidades específicas. Otras capacidades probablemente necesitan ser fortalecidas o reforzadas, pero esto también dependerá de las prioridades identificadas, para acceder y usar efectivamente el financiamiento climático.

Cuando se trata de establecer sistemas (mecanismos) más amplios a nivel nacional, no es necesario que se replique o desarrolle algo similar a nivel local, pero se podrían establecer conexiones mediante procesos de articulación interinstitucional que facilite la coordinación e intercambio de información. Tal es el caso del Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) -que está establecido a nivel nacional- considerando que los reportes a la CMNUCC y otros donantes se canalizan a nivel nacional, pero que tiene mecanismos de recopilación de información de los diferentes actores que

⁷⁹ Los pagos basados en el desempeño (PBP por sus siglas en inglés) son un tipo de acuerdo entre el PNUD y la parte responsable para proveer financiación luego de la verificación del logro de un resultado de desarrollo acordado y mensurable. No se otorgan anticipos, más bien los pagos se realizan después de la verificación del logro de los resultados acordados. Este enfoque proporciona un mayor incentivo para que las partes responsables obtengan resultados (PNUD, 2023). Link al video: “Acuerdo de Pago Basado en Desempeño” en Ecuador. (PROAmazonia, junio de 2022): <https://www.youtube.com/watch?v=ajYkPWtUug>

⁸⁰ <https://www.greenclimate.fund/project/fp110>

⁸¹ GAD cantonal de Zapotillo, GAD del Distrito Metropolitano de Quito; y Mancomunidad del Pacífico Norte (GAD cantonal de Jama y GAD cantonal de Pedernales).

implementan proyectos o programas REDD+ en el país (como el caso del GAD provincial de Pastaza o el Programa PROAmazonía); esta información (a manera de reporte con un formato predefinido) se canaliza periódicamente a la Autoridad Nacional REDD+ para alimentar al Resumen de Información de Salvaguardas, pero también para retroalimentar las acciones que implementan los actores para abordar y respetar las salvaguardas en sus intervenciones; así como para informar la toma de decisiones. La información generada puede ser usada internamente en distintos niveles, como indicado; pero también aporta a generar este reporte internacional del país.

En la tabla a continuación, se muestra un resumen de las capacidades analizadas para el Nivel Local (GAD provincial de Pastaza), específicamente basado en el estudio de caso del acceso a financiamiento climático a través de las Ventanas A y B del GCF-TF; y se agregan las calificaciones para el nivel nacional, desde un punto de vista únicamente relacionado a la gestión del Plan de Acción REDD+. Se marca con una “x” aquella capacidad que se considera alcanzada totalmente; con un “-” aquella capacidad alcanzada parcialmente; y sin marcar las capacidades no alcanzadas o que no fueron mencionadas / analizadas en la sección previa.

Tabla 10: Los componentes de la Preparación para el Financiamiento Climático. Resumen de identificación de capacidades a nivel nacional y local (GAD provincial de Pastaza).

Niveles de Capacidades	Nivel Nacional	Nivel Local
1. Planificación Financiera		
1.1 Evaluar necesidades y prioridades	x	x
1.2 Identificar Fuentes de financiamiento	x	-
2. Acceso al Financiamiento		
1.3 Programar financiamiento	x	x
1.4 Acceso directo a las Finanzas	x	-
1.5 Mezclar y combinar Finanzas	-	-
1.6 Catalizar finanzas privadas	x	x
3. Ejecución del Financiamiento		
1.7 Implementación y ejecución de proyectos, programas REDD+ (ambos niveles a través de agencias implementadoras)	-	-
1.8 Suministro local de experticias y habilidades	x	x
1.9 Sistemas de coordinación	x	x
4. Monitoreo, Reporte & Verificación		
1.10 Monitorear, reportar y verificar flujos	-	-

1.11 Pagos basados en desempeño	x	-
---------------------------------	---	---

Fuente: Adaptado de (Vanderweerd, Glemarec, & Billett, 2012).

Como se puede ver, los componentes de la preparación para el financiamiento climático, requiere de una combinación de capacidades para funcionar efectivamente (Vanderweerd, Glemarec, & Billett, 2012).

Muchas de ellas pueden estar desarrolladas a nivel nacional o local, y requerir de procesos de consolidación o fortalecimiento; un buen punto de partida sería hacer un diagnóstico de las mismas para facilitar la toma de decisiones y promover un enfoque de desarrollo y fortalecimiento de las capacidades, herramientas y mecanismos a nivel nacional y local. Esto, tendría como resultado la mejora de la habilidad del país y gobiernos subnacionales en planificación, acceso, ejecución, monitoreo y reporte respecto del financiamiento climático.

Mejorando estas capacidades, se promoverá un uso más efectivo y transformador del financiamiento climático a nivel nacional y a nivel local, lo que posicionará mejor al país al demostrar: resultados tangibles, capacidad de ejecución y capacidad de generar transformaciones frente al cambio climático; a la vez que se fortalece la coordinación interinstitucional entre distintos niveles de gobierno.

3.3.4 Análisis de Cumplimiento de los Componentes Transversales de REDD+.

De manera complementaria a los elementos analizados, es importante hacer énfasis en tres adicionales que, por un lado y de acuerdo a lo establecido por el marco teórico son relevantes para demostrar el impacto social o la “adicionalidad” de las acciones implementadas, así como su contribución al Plan Nacional de Desarrollo o a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por otro lado, en el caso específico del proceso de acceso a financiamiento del GAD provincial de Pastaza, han tenido especial atención de parte de los donantes, al ser incorporados como criterios determinantes y elementos clave a ser considerados en las distintas etapas del proceso y que se refleja en la documentación analizada a lo largo de este estudio (notas conceptuales, plantillas y formularios, presupuesto, reportes de avance y reporte final). Estos elementos son:

- Participación ciudadana e involucramiento de la sociedad civil;
- Abordaje de las salvaguardas ambientales y sociales; y,
- Transversalización del enfoque de género.

Para este análisis, considera el estudio realizado a nivel nacional sobre “*Involucramiento de Actores y Fortalecimiento de Capacidades: Lecciones Aprendidas de la Fase de Preparación para REDD+*” (PNUD, 2020), como ya se explicó en la metodología; y, complementariamente, se presentan los resultados para los requisitos relacionados a estos temas, que se reflejan en la herramienta de análisis (Anexo 1) formulada para efectos de este estudio.

i. Participación ciudadana e involucramiento de la sociedad civil

Al Ecuador le tomó varios años llevar adelante su proceso de preparación de REDD+, que incluyó su definición, enfoque y alcance. También representó un trabajo arduo la construcción de su Plan de Acción REDD+, que tuvo como base un proceso que involucró a una serie de actores provenientes del gobierno central y local, la sociedad civil, los pueblos y nacionalidades indígenas y comunidades locales (PNUD, 2020).

La participación ciudadana ha sido reconocida como un derecho humano fundamental⁸² que establece la legitimidad de ser parte de la toma de decisiones de los asuntos públicos, a través de formas institucionalizadas, más allá de participar en las elecciones (Sandoval, Sanhueza, & Williner, 2015). El ejercicio de la participación ciudadana es una forma de poder, que se ejerce a través del involucramiento de los actores interesados en los temas públicos, para participar en debates y tener un rol protagónico en los procesos de toma de decisiones. Es importante que las personas y sus distintas formas de organización se apropien de estos espacios, especialmente aquellos donde se generan procesos de planificación y de formulación de política pública o normativa; más aún cuando estos instrumentos pueden afectarles de manera positiva o negativa.

Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación, deben enmarcarse en un conjunto de principios (Sandoval, Sanhueza, & Williner, 2015): transparencia y acceso a la información, voluntariedad, no exclusión, equidad, reconocimiento y respeto por la diversidad; y, receptividad.

⁸² La participación como derecho humano se encuentra consagrada en el Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que establece: “*Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.*”

Por otro lado, *“los niveles de un proceso de participación ciudadana están dados por el nivel de involucramiento de la ciudadanía y el grado de influencia que tienen su opiniones y propuestas en la toma de decisión respecto del asunto público del que se trate”* (Sandoval, Sanhueza, & Williner, 2015). Según los mismos autores, se propone distinguir los niveles: informativo⁸³, consultivo⁸⁴, decisorio⁸⁵, y cogestión⁸⁶.

Finalmente, es necesario destacar las condiciones mínimas de institucionalidad para llevar adelante procesos de participación ciudadana, según Sandoval et. al. (2015, pág. 19) estas condiciones son:

- La institucionalización de procesos de participación ciudadana.
- La voluntad política de las autoridades responsables.
- La experiencia en la materia del equipo profesional que llevaría adelante el proceso.
- Recursos disponibles para la elaboración e implementación de la estrategia.
- Personas y grupos interesados en participar.

Volviendo al proceso participativo implementado en Ecuador, para la construcción del PA REDD+, según las Salvaguardas de Cancún adoptadas bajo la CMNUCC en la COP16, Específicamente la salvaguarda D, se enfoca en *“la participación plena y efectiva de los interesados, en particular de los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las acciones de REDD+”*. Esto incluye la legitimidad y responsabilidad de los órganos representativos; los mecanismos participativos de consulta, involucramiento, validación y consentimiento; el acceso a la justicia y los mecanismos de reclamo (PNUD, 2020). Este proceso es de particular importancia, considerando la presencia de comunidades, pueblos y nacionalidades que habitan y son custodios de los bosques del país:

“Aproximadamente 6´000.000 hectáreas de bosque están dentro de territorios indígenas, lo que representa el 47% de los bosques del país y 64% de estos se encuentran en la Amazonía ecuatoriana” (MAE, 2016).

⁸³ Consiste en la entrega de información a la ciudadanía sobre un asunto público.

⁸⁴ Representa el nivel básico de influencia que personas y grupos pueden tener al ser convocados a participar en un proceso de consulta. El objetivo del proceso de consulta es recoger opiniones, propuestas e intereses de las personas y grupos que participan. Puede ser o no vinculante, según la normativa de cada país.

⁸⁵ En este nivel de participación las personas y grupos que participan tienen una influencia directa sobre la toma de decisión. Se pueden distinguir dos modalidades: i) proceso de consulta cuyo resultado es vinculante. Un ejemplo es un plebiscito o referéndum con carácter vinculante; ii) Cuando ciudadanos y autoridad pública conforman un grupo que tiene por objeto debatir sobre un asunto público para de manera colectiva tomar una decisión.

⁸⁶ Se refiere a una gestión conjunta entre ciudadanos o representantes de ciudadanos. En este nivel, se busca que las personas y grupos que participaron de la toma de decisiones, se involucren en su implementación y seguimiento de forma de asegurar que se implemente en forma adecuada.

En la jurisdicción del GAD provincial de Pastaza se encuentran 11 de las 14 nacionalidades indígenas de la Amazonía ecuatoriana. Por lo que la implementación de procesos de participación ciudadana e involucramiento de la sociedad civil, se vuelven mandatorios para garantizar el éxito y legitimidad de la planificación y formulación de política pública.

En cuanto al involucramiento de actores, en el caso de la Ventana A se presentaron algunas dificultades para movilizar el apoyo y participación de los pueblos y comunidades indígenas, puesto que un poco antes de empezar la ejecución del proyecto (2018) se presentó una oposición por parte de estos grupos a la ordenanza expedida por el GAD provincial de Pastaza para la creación del AEDSPP (2017); y posteriormente con la pandemia causada por COVID-19 se limitó la posibilidad de realizar procesos participativos presenciales y socializar el contenido del PDI. A pesar de estas dificultades, el GAD provincial de Pastaza con el apoyo de NCI logró conseguir el apoyo de las 7 nacionalidades indígenas de la provincia a partir de la construcción de acuerdos, para integrar su cosmovisión y modelos propios de gestión y gobernanza territorial. Tal es así, que el título del proyecto de la propuesta de financiamiento para acceder a la Ventana B, es: ***“Implementación conjunta entre el Gobierno Provincial y las Nacionalidades Indígenas de Pastaza, para reducir la deforestación de bosques y asegurar la conservación de los ecosistemas naturales de la Provincia”***; y posteriormente en su PDI el GAD provincial de Pastaza *“ha identificado acciones de articulación las propuestas de gestión territorial de las nacionalidades indígenas (...), incorporando la cosmovisión, necesidades y propuestas de las Nacionalidades Indígenas de Pastaza, lo que fue posible gracias a un trabajo coordinado con la CONFENIAE, así como con las siete Nacionalidades Indígenas de la Provincia”⁸⁷. En este sentido, marca un antes y un después respecto a los acuerdos formales establecidos entre la Prefectura y Nacionalidades Indígenas y CONFENIAE, para trabajar de manera conjunta -lo que constituye uno de los resultados más importantes que se han logrado en los 18 meses que tomó construirlo- y que fueran posibles gracias a la visión política y marco político/institucional que se ha venido impulsando de manera sostenida desde hace más de una década, bajo el liderazgo de la Prefectura de Pastaza”* (GAD Provincial de Pastaza, 2021).

Con lo dicho anteriormente, se puede verificar que, si bien no fue un proceso sencillo, se logró considerar las necesidades de los pueblos indígenas de Pastaza en el PDI y asegurar una implementación conjunta de las acciones de acuerdo con sus visiones

⁸⁷ Sapara, Shiwiar, Andwa, Achuar, Waorani, Shuar y Kichwa.

y esquemas de gobernanza. Los resultados se verán al finalizar el proyecto a mediados del 2023.

Dentro de la nota conceptual para el llamado a propuestas para acceder al financiamiento de la Ventana A del GCF-TF, se incluyen tres requisitos de participación ciudadana e involucramiento de la sociedad civil, donde se refleja la relevancia que el GAD provincial de Pastaza le ha dado a este tema, a continuación, se describe los hallazgos más relevantes que constan en el Anexo 1: Herramienta de Análisis.

Ventana A

Requisito / pregunta	Justificación
<p>¿Existen compromisos y/o iniciativas con los pueblos indígenas y/o comunidades locales (PI/CL)?</p> <p>En caso afirmativo, ¿cómo se relaciona la estrategia jurisdiccional existente con las iniciativas de PI/CL (si las hay)?</p>	<p><i>“Sí. Las comunidades locales y las nacionalidades indígenas se encuentran haciendo esfuerzos de conservación y disminuyendo la deforestación a través de la gestión del Área Ecológica de Desarrollo Sostenible Provincial de Pastaza (AEDSP) que fue creada por el GAD provincial de Pastaza en conjunto con los actores en territorio, incluyendo y teniendo como principales a los GAD Municipales y Parroquiales, y, a las Nacionalidades Indígenas” (NCI y GADPPz, 2018).</i></p>
<p>Describir brevemente las otras organizaciones o socios que tienen experiencias importantes de REDD+/LED de su jurisdicción.</p>	<p><i>“(…) La iniciativa REDD+ Indígena amazónica – RIA (...). Es una propuesta que garantiza la gestión holística de los territorios indígenas. Actualmente, la CONFENIAE se encuentra trabajando con el Ministerio del Ambiente en el desarrollo de un plan de implementación REDD+ para territorios indígenas, la cual incluye el enfoque de la iniciativa RIA” (NCI y GADPPz, 2018).</i></p>
<p>Participación de múltiples interesados:</p> <p>Describir cómo las partes se involucraron en la planificación y el diseño de la propuesta; y cómo participarán en: i) la implementación; y ii) el monitoreo y la evaluación. Esta</p>	<p><i>“El proceso Provincial por la gestión sostenible iniciado con la construcción del Plan de Ordenamiento Territorial hace casi ya 10 años, ha posibilitado la inclusión de varios actores de territorio a nivel local y regional, como son los GADs,</i></p>

<p>información servirá como una base para evaluar y entender el involucramiento y la titularidad de las partes. Los procesos jurisdiccionales involucran a varias partes y esta sección deberá identificar el involucramiento con las instancias gubernamentales nacionales y subnacionales, los órganos del sector privado, las organizaciones de la sociedad civil; y a las mujeres, hombres y jóvenes de las comunidades dependientes de los bosques, los pueblos indígenas y los pequeños propietarios.</p>	<p><i>Nacionalidades Indígenas, las prefecturas de las Provincias Amazónicas, los Ministerios, Fundaciones y cooperación Internacional, con las cuales se han conformado varias instancias de participación y toma de decisiones conjuntas, tales como, la plataforma amazónica de clima, bosques y bienestar humano que dentro de la región amazónica ecuatoriana reúne los actores de territorio con el objetivo de conservar. Se espera, que en la construcción del plan de implementación de medidas y acciones REDD + Provincial y en su Plan de Inversión, seguir con esta misma dinámica de participación” (NCI y GADPPz, 2018).</i></p>
---	--

Tabla 11: Extracto de la Herramienta de Análisis de los requisitos de acceso a la Ventana A del GCF-TF y su cumplimiento.

Fuentes: (Ministerio del Ambiente de Noruega y PNUD, 2018) (NCI y GADPPz, 2018).

De acuerdo con los resultados del análisis del caso del GAD provincial de Pastaza, se determina que para el acceso a la Ventana A, el nivel de cumplimiento es del 100% de los tres requisitos que tienen alguna relación o se vinculan a los procesos de participación ciudadana e involucramiento de actores.

Adicionalmente se identifica que este enfoque se integra de manera transversal en otros criterios, como: gestión del conocimiento, integración de la perspectiva de género y asociaciones.

Los elementos que se destacan de la incorporación de estos enfoques son:

- i) Bajo el liderazgo del GAD provincial de Pastaza se impulsa la conformación del modelo de Gobernanza, denominado “*Consortio para la Gestión Ambiental del AEDSPP*”, integrado por los tres niveles de GAD de la provincia y las Nacionalidades y Asociaciones Indígenas.
- ii) Una vez constituido el consorcio, se iniciará la elaboración del Plan de Gestión del AEDSPP, instrumento de planificación y operación, el cual resultará de la revisión, análisis, priorización de actividades y articulación de los PDOT de cada uno de los GAD de la provincia de Pastaza y los Planes de Vida de las Nacionalidades y Asociaciones Indígenas asentadas en el territorio provincial.

- iii) Suscripción de la “Declaración de Pastaza”⁸⁸ para la construcción de la “Plataforma Amazónica para los Bosques, el Clima y el Bienestar Humano (SUMAK KAWSAY / PÉNKER PUJUSTIN)”⁸⁹; la cual busca articular y alinear los esfuerzos de los GAD Provinciales y grupos indígenas de la Región Amazónica del Ecuador, a fin de proteger y conservar los recursos naturales y culturales, impulsando el desarrollo sostenible del territorio. Entre sus principales acuerdos se busca generar oportunidades colaborativas para la implementación del Plan de Acción Nacional y planes locales de implementación de medidas y acciones REDD+ y RIA.
- iv) Se refleja que se cuenta con un mapeo de actores relevantes en la provincia y a nivel nacional, que pueden aportar tanto en la gobernanza como en el desarrollo e implementación de las acciones. Actores territoriales como los gobiernos locales ubicados dentro de la jurisdicción de la provincia, pueblos y nacionalidades indígenas, representados a través de sus asociaciones; ONGs y posibles financiadores, así como instancias nacionales con competencias sectoriales.
- v) El proceso del GAD provincial de Pastaza no es improvisado, ya que se ha trabajado por más de 10 años, desde el primer PDOT en 2008 que consideró la importancia del eje ambiental y el desarrollo sostenible, el GAD Pastaza ha venido dando pasos firmes hacia la consolidación de su Pdl REDD+ junto con actores locales estratégicos que aportan de manera importante en este proceso.
- vi) Se resalta la valorización del conocimiento ancestral de los pueblos y nacionalidades respecto a las mejores prácticas de conservación y de manejo de los bosques, lo que permitirá crear una visión provincial desde distintas perspectivas, que enriquecerá y permitirá la innovación.
- vii) La estrategia de sustentabilidad de la propuesta de financiamiento está enmarcada en la propuesta provincial de conservación de la prefectura de Pastaza, a través del AEDSPP que vincula a áreas de protección privadas como de pueblos y nacionalidades y territorios de las nacionalidades que hoy en día ya poseen proyectos de conservación y recursos de parte del Estado, como Socio Bosque. También se plantea la sostenibilidad en base al interés de los

⁸⁸ En diciembre de 2017. Link: <https://es.scribd.com/document/525537421/Declaracion-de-PASTAZA-cambios-2017>

⁸⁹ La Plataforma Amazónica por los Bosques, el Clima y el Bienestar Humano es una iniciativa de colaboración que reúne a comunidades locales, nacionalidades indígenas y gobiernos provinciales para proteger 444,000 hectáreas de bosque amazónico. Está diseñada para promover la acción conjunta de tres Gobiernos provinciales, para reducir las emisiones de GEI causadas por la deforestación y la degradación forestal y conservar la biodiversidad (NCI, 2022).
https://www.youtube.com/watch?v=KHO5_A2Zf00

diversos sectores por conservar el ambiente, el cual ha sido acordado en compromisos firmados por las autoridades locales que participan en el Consorcio y Comité consultivo de la Nacionalidades Indígenas para la gestión ambiental del área AEDSPP.

Dentro de la nota conceptual para el llamado a propuestas para acceder al financiamiento de la Ventana B del GCF-TF, se incluyen seis requisitos que tienen una relación directa o indirecta a los temas de participación ciudadana e involucramiento de la sociedad civil, a continuación, se describe los hallazgos más relevantes que constan en el Anexo 1: Herramienta de Análisis.

Ventana B

Tabla 12: Extracto de la Herramienta de Análisis de los requisitos de acceso a la Ventana B del GCF-TF y su cumplimiento.

Requisito / pregunta	Justificación
<p>Considere cómo se vinculará esta propuesta con las estrategias jurisdiccionales vigentes de REDD+/desarrollo bajo en emisiones (proporcione una copia de la estrategia o plan y un hipervínculo). ¿Han habido desafíos para la implementación de esta estrategia, incluyendo dificultades para financiar las acciones?</p>	<p><i>“El GAD provincial de Pastaza, junto a las siete Nacionalidades Indígenas (Achuar, Shuar, Shiwiar, Sapara, Waorani, Kichwa y Andwa) que habitan en la provincia de Pastaza y, con el acompañamiento técnico de NCI en su calidad de socio implementador de la Ventana A, construyeron el Pdl REDD+ de la provincia de Pastaza -PdIPPz-, el cual se enmarca en el PA REDD+ del Ecuador, y, es el primero en ser propuesto por un gobierno subnacional en este país (...)” (NCI y GADPPz, 2021).</i></p>
<p>Incluya una descripción de otras iniciativas pertinentes en la jurisdicción y qué influencia tendrá esta propuesta en esos esfuerzos o cómo se vinculará con ellos.</p>	<p><i>“Las siete NI de la provincia de Pastaza, participaron de manera activa y permanente en la fase de diseño del PdIPPz, producto de aquello, todas las NI solicitaron oficialmente al GAD provincial de Pastaza, incluir sus propuestas de gobernanza, conservación y desarrollo sostenible en el PdIPPz, las cuales fueron acogidas y forman parte del mismo. De esta manera, la</i></p>

	<p><i>propuesta contiene acciones a implementarse en territorios colectivos de las Nacionalidades Indígenas Waorani, Kichwa, Shuar y Achuar, las cuales están asentadas a lo largo de los ejes multimodales de la Provincia, en donde se encuentran los principales focos de deforestación identificados en el PdIPPz” (NCI y GADPPz, 2021).</i></p>
<p><i>¿Qué órganos o ministerios a nivel de gobierno estatal/provincial estuvieron involucrados en el diseño de la propuesta? ¿Cómo participarán en la implementación?</i></p>	<p><i>“(…)Estas Nacionalidades Indígenas participarán de principio a fin en la implementación de las acciones propuestas, en coordinación con el GAD provincial de Pastaza y NCI(…)” (NCI y GADPPz, 2021).</i></p>
<p><i>¿Cómo participaron los pueblos indígenas y las comunidades locales en el diseño del proyecto? ¿Cómo participarán en la implementación?</i></p>	<p><i>“Las siete NI de la provincia de Pastaza, participaron de manera activa y permanente en la fase de diseño del PdIPPz. Se menciona la existencia de una alianza entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pastaza –GAD provincial de Pastaza- con las NI de la Provincia, cuya visión y aspiraciones, definidas en cartas de interés han sido integradas en el Pdl provincial; es más, el acuerdo ha implicado, la decisión política desde ambas partes, para avanzar hacia la implementación conjunta del Plan, con una perspectiva de unidad provincial y, en base a acuerdos formales que, no tienen precedentes en la Amazonía ecuatoriana” (NCI y GADPPz, 2021).</i></p>
<p><i>¿Cómo ha establecido y mantenido un proceso robusto con múltiples sectores e interesados para apoyar el desarrollo de la estrategia jurisdiccional o plan de inversión en la Ventana A? ¿Cómo se mantendrá o fortalecerá esto en la Ventana B?</i></p>	<p><i>“El PDI fue construido en estrecha relación con las siete Nacionalidades Indígenas que habitan en la Provincia, ya que ellos poseen el 93% del territorio provincial y, es en los bordes de sus territorios en donde se encuentran los principales focos de deforestación, convirtiéndose en los actores</i></p>

	<i>más importantes durante la fase de construcción e implementación del PdIPPz. (...)” (NCI y GADPPz, 2021).</i>
Participación de múltiples interesados: Describe cómo las partes interesadas relevantes se involucraron en la planificación y el diseño de la propuesta y cómo participarán en: i) la implementación y ii) el monitoreo y la evaluación. Esta información servirá de base para evaluar y comprender la participación y apropiación de las partes interesadas.	<i>“Esta propuesta plantea la implementación de medidas y acciones para la reducción de la deforestación y degradación de los bosques, que fueron identificadas en el PdIPPz, el cual fue construido en el marco del PA REDD+ del Ecuador, con la participación de las siete Nacionalidades Indígenas; además, forma parte del PDOT de la provincia de Pastaza, con consideraciones de género. De esta manera, el PdIPPz se convierte en un instrumento de planificación parte y complementario, el cual debe ser progresivamente implementado de acuerdo a las normativas vigentes a nivel nacional y jurisdiccional” (NCI y GADPPz, 2021).</i>

Fuentes: (Ministerio del Ambiente de Noruega y PNUD, 2020) (NCI y GADPPz, 2021).

De acuerdo con los resultados del análisis del cumplimiento de los requisitos para el acceso del GAD provincial de Pastaza a la Ventana B, se refleja un fuerte componente de involucramiento de las nacionalidades indígenas pero omite mencionar a otros actores relevantes, como aliados gubernamentales, de igual manera, omite otras iniciativas existentes en la zona, que se vinculan con el PA REDD+. Estos actores e iniciativas son mencionados en otras secciones de la propuesta.

Los elementos que se destacan de la incorporación de estos enfoques son:

- i) Alianza estratégica con siete Nacionalidades Indígenas (Achuar, Shuar, Shiwar, Sápara, Waornani, Kichwa y Andwa) para la construcción conjunta del PdI REDD+ del GAD provincial de Pastaza
- ii) El enfoque innovador del GAD provincial de Pastaza que ha llevado a contar con un proceso de articulación y acuerdos sin precedentes, que permitieron un acercamiento, diálogo y formalización de una relación del GAD provincial de Pastaza con las Nacionalidades Indígenas y socios estratégicos de la provincia, con los cuales se logró establecer compromisos formales para trabajar juntos

hacia el logro de objetivos y metas comunes para combatir la deforestación en la provincia.

- iii) El PdIPPz es pionero, por tratarse de la única experiencia a nivel local en el país que reconoce y propone impulsar los modelos de gestión territorial de las Nacionalidades Indígenas, como actores fundamentales de la gestión del patrimonio natural de la Provincia, realizando una contribución directa a las demandas históricas planteadas por los pueblos y nacionalidades indígenas.
- iv) La construcción del PdIPPz marcó un punto de inicio en la articulación multinivel entre el nivel de gobierno provincial con el nivel nacional representado por el MAE como ente rector de la política REDD+. Esto constituye la primera experiencia en Ecuador donde se confirma que los instrumentos de planificación y de gestión de los bosques se articulan para trabajar juntos: Gobierno Central (PA REDD+), Gobierno Provincial (PDOT y PdI REDD+) y Nacionalidades Indígenas (Planes de Vida), con base en el PdIPPz, enmarcados en la lucha contra la deforestación y aportando al cumplimiento de metas nacionales que aportan a la NDC.

De los resultados de este análisis se refleja que las capacidades del GAD provincial de Pastaza de abordar los aspectos de participación ciudadana e involucramiento de la sociedad civil mejoraron considerablemente en la segunda propuesta presentada (Ventana B) donde se demuestra una mayor robustez en términos cualitativos, tanto de la información presentada, como de las evidencias y los argumentos que reflejan el cumplimiento / abordaje de estos requisitos.

Considerando las particularidades de la provincia, que tiene diversidad de actores sociales, partiendo por el hecho de que 11 de las 14 nacionalidades indígenas presentes en la Amazonía ecuatoriana, están en la provincia de Pastaza, esto supone un despliegue importante de esfuerzos para asegurar su involucramiento efectivo.

ii. Abordaje de las salvaguardas sociales y ambientales

Las salvaguardas sociales y ambientales juegan un papel fundamental, cuando hablamos de financiamiento para REDD+.

Los lineamientos del marco de Varsovia, establecen que previo a acceder a financiamiento climático, los países deben presentar un resumen de información sobre el abordaje y respeto de las salvaguardas ambientales y sociales. Adicionalmente, los términos de

referencia del programa piloto para acceder a pagos por resultados del GCF (2017) solicita un informe ex ante en donde se demuestre específicamente cómo fueron abordadas las salvaguardas en las actividades a las que se atribuye la reducción de emisiones que se está solicitando; y por otro lado, un informe ex post, sobre cómo se abordarán las salvaguardas durante la implementación de los fondos que se solicita.

A nivel nacional, las salvaguardas son muy importantes, pues según refiere el Plan de Acción REDD+, estas *“(...) están diseñadas para evitar o minimizar los riesgos asociados a la implementación de REDD+ y, a la vez, potenciar beneficios sociales y ambientales resultantes de la implementación en el marco de las prioridades nacionales. Esto se hará procurando acciones positivas para efectivizar los derechos correspondientes”* (MAE, 2016). Es así que se constituye en uno de los componentes operativos del PA REDD+ y busca que su abordaje y respeto se de en el país en línea con el marco legal, normativo y político nacional vigente sobre el respeto de los derechos individuales, colectivos y ambientales, y sobre la participación de diversos actores y el fortalecimiento de la gobernanza.

En términos generales, cada una de las siete salvaguardas determinadas por la CMNUCC cuenta con una definición de su alcance nacional en el contexto del marco legal, político e institucional del país. Este Alcance Nacional de Salvaguardas, se ha oficializado como parte del PA REDD+, y establece los parámetros sobre los cuales el Ecuador reportará su abordaje y respeto en la implementación de actividades REDD+, en aplicación de los instrumentos y mecanismos legales existentes; y, por tanto, son de cumplimiento obligatorio a nivel nacional.

Adicionalmente, en el marco de REDD+, la CMNUCC solicita específicamente el desarrollo de un sistema para proporcionar información sobre la forma en que se están abordando y respetando las salvaguardas durante la implementación de acciones REDD+. Es así que el Ecuador cuenta con un Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) con el fin de gestionar dicha información, y generar reportes en línea con los compromisos del país ante la CMNUCC, a su vez, estos reportes contribuyen a la toma de decisiones asociada a la implementación de REDD+ en el Ecuador.

“El reporte sobre el abordaje de las salvaguardas que realiza el SIS se basa en la información que proviene de sistemas de información existentes en el país y de datos procedentes de las instituciones que implementan REDD+. Esta información se refiere a la ejecución de medidas y acciones y su seguimiento. Dicho reporte incluye información sobre esfuerzos para promover la equidad de género y para

recopilar información sobre el manejo de quejas y resolución de controversias para REDD+” (MAE, 2016).

Es así que, las bases de las convocatorias para acceder a las ventanas de financiamiento A y B del GCF-TF consideran también a las salvaguardas para REDD+ como un requisito importante. Del análisis realizado, se tienen los siguientes hallazgos:

Ventana A

Tabla 13: Extracto de la Herramienta de Análisis de los requisitos de acceso a la Ventana A del GCF-TF y su cumplimiento.

Requisito/Pregunta	Justificación
¿Existe un vínculo entre la estrategia jurisdiccional y los procesos a nivel mundial?	“El PA REDD+ y el Plan de Pastaza se articulará con el desarrollo de los otros tres pilares de la CMNUCC para REDD+: (...), y un sistema de información sobre el abordaje y respeto de las salvaguardas (...)” (NCI y GADPPz, 2018).
Interacción con un marco normativo más amplio: Describir cómo la estrategia propuesta y/o plan de inversión interactuará con otras prioridades subnacionales. Considerar qué coordinación es necesaria con las políticas y los procesos nacionales; y cómo la estrategia abordará conflictos potenciales con las demás prioridades subnacionales identificadas. Considerar cómo la propuesta se alinea con la contribución determinada a nivel nacional (NDC, en inglés) y cómo el proceso puede ayudar a fundamentar la revisión de la NDC previa a 2020.	“El Plan de Acción REDD+ “Bosques para el Buen Vivir” 2016-2025, expedido a través del Acuerdo Ministerial No. 116 de 7 de noviembre de 2016, el cual establece los lineamientos para la implementación de REDD+ a nivel nacional. La estrategia nacional a la vez, está articulada con los otros tres pilares de la CMNUCC para REDD+, que son: (...), y un Sistema de Información sobre el abordaje y respeto de las salvaguardas . El Gobierno Provincial de Pastaza de la misma forma articula su accionar inicialmente con la ordenanza de declaratoria de las políticas ambientales provinciales las cuales sirven de marco normativo para detallar las prioridades de conservación del área provincial y establecer un punto de partida. Se ha generado la ordenanza de creación del Área Ecológica de Desarrollo Sostenible Provincial de Pastaza como resultado de la

	<i>evaluación de las necesidades de conservación de Pastaza (NCI y GADPPz, 2018).</i>
--	---

Fuentes: (Ministerio del Ambiente de Noruega y PNUD, 2018) (NCI y GADPPz, 2018) Herramienta de Análisis.

Además, considerando que el objetivo principal de acceso del GAD provincial de Pastaza al financiamiento de la Ventana A, es que pueda desarrollar su Plan de Implementación de medidas y acciones REDD+, y que en este proceso de construcción las salvaguardas sean abordadas y respetadas, más adelante, se detalla los esfuerzos realizados por el GAD provincial de Pastaza para este fin. Tomando en cuenta que, dichas acciones también fueron clave y facilitaron su acceso a la Ventana B – para la implementación de su Pdl, pero que también habilitaron a que el Pdl sea aprobado por la Autoridad Nacional REDD+.

Las bases de la convocatoria para el acceso a la Ventana B, exigió algunos requisitos relacionados con salvaguardas, los cuales fueron adecuadamente abordados por el GAD provincial de Pastaza, como se indica a continuación:

Tabla 14: Extracto de la Herramienta de Análisis de los requisitos de acceso a la Ventana B del GCF-TF y su cumplimiento.

Requisito/Pregunta	Justificación
¿Cómo ha establecido y mantenido un proceso robusto con múltiples sectores e interesados para apoyar el desarrollo de la estrategia jurisdiccional o plan de inversión en la Ventana A? ¿Cómo se mantendrá o fortalecerá esto en la Ventana B?	<i>“El PDI fue construido en estrecha relación con las siete Nacionalidades Indígenas que habitan en la Provincia, ya que ellos poseen el 93% del territorio provincial y, es en los bordes de sus territorios en donde se encuentran los principales focos de deforestación, convirtiéndose en los actores más importantes durante la fase de construcción e implementación del PdIPPz. En cuanto a la relación con el MAE esta se ha dado en el marco del proceso de construcción conjunta del PDI, sin embargo se identifica la necesidad de fortalecer esta relación respecto a temas REDD+, género y salvaguardas” (NCI y GADPPz, 2021).</i>
Salvaguardias: Describa brevemente cómo su propuesta cumple con los Estándares	<i>“Este componente busca promover el abordaje y el respeto de las salvaguardas</i>

<p>Sociales y Ambientales del PNUD (SES). En su planteamiento considere las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿La jurisdicción tiene un sistema de salvaguardias? ¿Cómo asegurará esta propuesta la coherencia con ese sistema? - ¿Cómo se alinea esta propuesta al sistema nacional de salvaguardias? - ¿Cómo se involucraron las partes interesadas? - ¿Ha identificado todos los riesgos sociales y ambientales potenciales asociados con la implementación? ¿Cómo gestionará y mitigará esos riesgos la jurisdicción? 	<p><i>sociales y ambientales que permitan la ejecución de las acciones propuestas en este proyecto como parte de la implementación del PdIPPz, en línea con el marco legal, normativo y político nacional vigente sobre el respeto de los derechos individuales, colectivos y ambientales, y sobre la participación de diversos actores y el fortalecimiento de la gobernanza.</i></p> <p><i>Se considera el enfoque nacional de salvaguardas definido para REDD+, así como la potenciación de los cobeneficios durante la implementación del PDI GAD provincial de Pastaza” (NCI y GADPPz, 2021).</i></p>
--	--

Fuentes: (Ministerio del Ambiente de Noruega y PNUD, 2020) (NCI y GADPPz, 2021). [Herramienta de Análisis.](#)

Ecuador como Estado Parte de la CMNUCC, ha cumplido con los pilares para REDD+. Cuenta con un Nivel Nacional de Referencia de emisiones forestales por deforestación; un Plan de Acción Nacional; un Sistema de Información de Salvaguardas y un Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques. El GAD Pastaza, a través de su PDI se alinea a estos elementos, proveyendo información que alimenta a estos sistemas nacionales, a través de los mecanismos establecidos por la Autoridad Nacional REDD+ en el marco del Mecanismo Nacional de Gobernanza para REDD+. También aportará con la implementación de medidas y acciones al cumplimiento de las metas nacionales⁹⁰. Con las justificaciones dadas por el GAD provincial de Pastaza para acceder al financiamiento de la Ventana B, se puede verificar que se considera como una ventaja el hecho de que el país ya cuenta con los elementos establecidos, lo que facilita su abordaje, pero también se constituye en una guía para las intervenciones del GAD provincial de Pastaza.

Es así que según se refiere en el documento del PDI REDD+ del GAD provincial de Pastaza (GAD Provincial de Pastaza, 2021), desde la fase de construcción del mismo se

⁹⁰ Los mecanismos para que el GADPPz pueda reportar cómo aborda y respeta las salvaguardas, y cómo avanza en la implementación de su PDI y su aporte a las metas nacionales son: 1) Sistema de Información de Salvaguardas (SIS); y, 2) Sistema de Gestión de Medidas y Acciones REDD+ (SIGMA). Ambos sistemas gestionados por la Autoridad Nacional REDD+, que de acuerdo con el marco nacional de gobernanza para REDD+, recae en la Subsecretaría de Cambio Climático, a través de la Dirección Nacional de Mitigación del Cambio Climático.

tomaron en cuenta y se aplicaron las salvaguardas ambientales y sociales, así podemos verlas reflejadas de manera concreta, en las siguientes secciones:

Tabla 15: Identificación de secciones de salvaguardas dentro del PDI del GAD provincial de Pastaza.

Sección	Descripción
Resumen Ejecutivo. Pg. 10	<p>“Para la construcción de este PDI se ha realizado un levantamiento de información primaria que además de servir de base para la construcción del PDI, ha servido para la actualización del nuevo Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia 2019-2023; también, considerando las salvaguardas sociales y ambientales (principalmente la C y la D) establecidas para el PA REDD+, se ha realizado un proceso amplio de participación y consulta con las siete nacionalidades indígenas que habitan en la provincia, realizando reuniones con asambleas, comunidades de base al interior de los territorios de las nacionalidades amazónicas y también con la dirigencia agrupada en la CONFENIAE. Estas reuniones consideraron criterios de género para asegurar la participación de mujeres y que, se recojan sus realidades, problemáticas y necesidades frente a la construcción del PDI. Los datos estadísticos sobre aspectos socioeconómicos; así como los datos cualitativos generados, sobre roles y relaciones de género y, uso acceso y control de recursos, permitieron identificar que, si bien existen prácticas de inclusión de mujeres indígenas en actividades productivas y organizativas, persisten situaciones que limitan su autonomía económica y política y el ejercicio de sus derechos.</p>
Articulación con las Nacionalidades Indígenas Páginas 83, 84	<p>En una segunda fase se realizaron reuniones de trabajo para abordar sobre la articulación del PdIPPz, así como el abordaje de temas de salvaguardas y el enfoque de género. En el documento de sistematización del proceso de participación en la construcción del PdIPPz se puede consultar de forma detallada este proceso llevado con las nacionalidades, en esta sección se exponen principalmente los resultados alcanzados en cuanto a la articulación, que puede sistematizarse en los siguientes pasos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contacto directo con dinámicas territoriales. • Percepción de medidas y acciones de reducción de la deforestación propios y externos a la población

	<p>considerando la opinión diferenciada entre hombres y mujeres</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compaginación de objetivos de las nacionalidades. • Propuestas vinculación del PdIPPz Pastaza a otras herramientas. <p>Sobre la base de estas acciones se ha identificado las principales propuestas de las NI para la reducción de la deforestación que en función de los componentes estratégicos del PA REDD+ se muestran en la tabla 30.</p>
Teoría del cambio Pg. 91-92	Adicionalmente, al igual que el PA REDD+ el PdIPPz reconoce el enfoque de género e intercultural como un eje transversal que articula los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de igualdad de género y respeto a los derechos de los pueblos originarios; los mandatos constitucionales y de políticas nacionales referidas a género e interculturalidad.
	En cuanto a las NI, como bien se ha detallado en la sección 3, ha existido un amplio trabajo coordinado y participativo con cada una de las siete NI, derivado del cual cada una de ellas han oficializado su voluntad de formar parte del PdIPPz mediante oficios suscritos por cada una de sus dirigencias, en los cuales han expresado las acciones de especial interés para ellas, las cuales han sido incorporadas en distintas acciones del PdIPPz, tal como se podrá ver en la sección 6.
	El PdIPPz incorpora y ha costeado todas las acciones necesarias para cumplir con las salvaguardas sociales y ambientales, así como, las de vinculación y participación de las nacionalidades, de las mujeres y jóvenes.
	Es importante que el enfoque de género sea transversal desde la concepción de las medidas y acciones REDD+, y que sea acompañado de presupuesto específico para ejecutar acciones concretas, además es necesario tener claridad sobre cómo ejecutar las estrategias de género, por lo que se plantea que para la implementación del PdIPPz, se profundice en el análisis de género y se elabore un Plan de Acción de Género con un sistema de indicadores que permitan realizar el monitoreo y la evaluación de los avances frente a la igualdad de género, para lo que se deberá identificar un presupuesto específico.
	Así mismo se plantean como ejes transversales al fortalecimiento organizacional y a la educación y comunicación ciudadana. En el primer caso se reconoce la necesidad de realizar un fortalecimiento tanto de los GAD como de las organizaciones de las NI y de otros actores sociales y gremios de la provincia.

	Acompañado todo esto de un profundo proceso de concientización y educación ciudadana a todo nivel.
Presupuesto del Pdl Pastaza	Del presupuesto total del Pdl, el 6,9% se destinará para: “5. Implementación y ejecución del plan de gestión ambiental-social, plan de género, involucramiento, participación, comunicación y demás relacionados a salvaguardas ambientales y sociales”.

Fuente: (GAD Provincial de Pastaza, 2021).

Otro de los elementos clave ha sido la implementación de procesos de Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI), sobre la base de la normativa nacional establecida, a través de la [Guía Nacional de Consulta para REDD+](#), mediante la cual se determina los pasos a seguir para cumplir con los estándares internacionales y constitucionales para cumplir con este derecho fundamental de las Nacionalidades Indígenas de la Amazonía. Como ejemplo de ello, se puede citar que para la conformación del Consejo Consultivo de las Nacionalidades como parte del Consorcio del AEDSPP, se condujeron procesos de CPLI y se obtuvieron las Cartas de Consentimiento de las 7 Nacionalidades Indígenas, para ser parte de este espacio de gobernanza.

De igual forma, el PDI del GAD provincial de Pastaza cuenta con un Plan de Gestión Ambiental y Social que incluye: Plan de Partes Interesadas, Plan de Pueblos Indígena y un Plan de fortalecimiento de capacidades (Naturaleza y Cultura Internacional , 2022). Estos planes, guiarán a lo largo de la implementación del Pdl las acciones a ser implementadas para mitigar posibles riesgos, respetar y garantizar los derechos de las personas durante las intervenciones; y, potenciar los beneficios adicionales a la reducción de emisiones o cobeneficios múltiples.

Finalmente, según se desprende del Informe de Evaluación Final del proyecto correspondiente a la Ventana A (2020), las siete nacionalidades indígenas han participado en momentos clave de construcción del PDI, mediante procesos participativos, como en la definición de la teoría de cambio, la construcción de varios acuerdos estratégicos y en la definición de acciones que forman parte del PdIPPZ, esta participación se formalizó a través de siete cartas de las nacionalidades indígenas, dirigidas al prefecto. Un hito fundamental, fue el acuerdo de principios firmado en noviembre de 2019 con la CONFENIAE para trabajar de manera conjunta en la articulación del Pdl con las nacionalidades indígenas, y el primer convenio interinstitucional suscrito entre la Nacionalidad Kichwa y el GAD provincial de Pastaza para la implementación conjunta de acciones de interés común enmarcadas en el PdIPPz. (Galindo, 2020). Si bien, al cierre del proyecto, aún no se había logrado consultar a las nacionalidades indígenas sobre el contenido integral del documento del Pdl del GAD provincial de Pastaza, posteriormente,

con el financiamiento de la Ventana B, se están conduciendo procesos de CLPI con las nacionalidades indígenas, basándose en la Guía Nacional de Consulta para REDD+.

iii. Transversalización del Enfoque de Género

Promover la igualdad de género y la inclusión de las mujeres en la conservación de los bosques y en la toma de decisiones para el manejo sostenible de los recursos naturales, no solo es crucial para alcanzar las metas de reducción de la deforestación y degradación de los bosques sino también para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible y aportar a reducir las brechas existentes entre hombres y mujeres⁹¹ (ONU Mujeres - PROAmazonía , 2019).

“Reconociendo estas brechas y el vínculo crítico entre la igualdad de género y la implementación sostenible y eficaz de REDD+, se integró el enfoque de género en los requisitos para acceder e implementar financiamiento bajo la subvención del GCF-TF”. (UNDP Climate and Forests Programme, 2022). En este proceso, el GAD provincial de Pastaza junto a otras jurisdicciones, recibió apoyo del PNUD para integrar efectivamente una perspectiva de género y promover el empoderamiento de las mujeres dentro de su iniciativa climática basada en los bosques.

Para acceder a las Ventanas A y B de financiamiento del GCF-TF, el GAD provincial de Pastaza debió demostrar la forma en que se integraría el enfoque de género en el proyecto, para las fases de diseño, implementación, monitoreo y evaluación, considerando los siguientes aspectos (UNDP Climate and Forests Programme, 2022):

- i) “Proporcionar información sobre las diferentes condiciones sociales, económicas, culturales y políticas, que tanto mujeres como hombres (y jóvenes, niñas y niños cuando corresponda) enfrentan dentro de la jurisdicción, así como identificar posibles oportunidades, barreras y desigualdades entre estos grupos.*
- ii) Integrar las consideraciones de género y los principios de empoderamiento de la mujer en los objetivos de la propuesta y los resultados esperados, las actividades del proyecto y el plan de implementación.*
- iii) Identificar los riesgos relacionados con las cuestiones de género y las mujeres dentro del análisis de riesgos del proyecto.*

⁹¹ Diagnóstico de la Situación de las Mujeres Amazónicas. <https://www.proamazonia.org/wp-content/uploads/2020/07/Diagnostico-de-mujeres-Amazonicas-3.pdf>

- iv) *Asignar suficiente presupuesto para ayudar en la implementación de las medidas del proyecto relacionadas con género.*
- v) *Incluir indicadores sensibles al género y objetivos relacionados con el género, así como recopilar datos desagregados por sexo dentro del marco de seguimiento del proyecto”.*

Para esto, se contó con el apoyo de una especialista en género que apoyó en el proceso de integración de los aspectos de género, especialmente en el diseño del PDI REDD+ del GAD provincial de Pastaza, pero también brindó capacitaciones al equipo técnico y representantes de las nacionalidades y comunidades indígenas involucradas; adicionalmente, se fortalecieron estos aspectos a través de una coordinación efectiva con el equipo REDD+ a nivel nacional, de tal manera que el enfoque integrado en el PA REDD+ se vea reflejado también en el PDI y que sea abordado desde su diseño.

Los cinco requisitos de género mencionados anteriormente son los mismos criterios utilizados para las evaluaciones de medio término y final de los proyectos, en donde se refleja el proceso y la evolución que tuvo el GAD provincial de Pastaza al integrar el enfoque de género en su PDI REDD+. Al inicio se hacen muy pocas referencias a este tema en la propuesta de financiamiento presentada para acceder a la Ventana A, pero en la Ventana B se refleja un esfuerzo mayor; y si examinamos el PDI REDD+ podemos notar una integración adecuada del enfoque, inclusive en el presupuesto. Además de ello, se necesita un esfuerzo adicional para garantizar que el género se integre aún más de manera significativa y pasar de la teoría a la acción.

Algunas buenas prácticas implementadas por el GAD provincial de Pastaza en su proceso de integración del enfoque de género, se indican a continuación:

- Contar con un análisis de género, para establecer una línea de base e identificar las oportunidades de mejora para promover la integración del enfoque en las acciones y medidas REDD+. A nivel de la Amazonía, se cuenta con el Diagnóstico de la Situación de las Mujeres Amazónicas (ONU Mujeres - PROAmazonía , 2019), lo que facilitó el proceso de afinar la información acotada al nivel local, mediante varios talleres participativos llevados a cabo con el objetivo de capacitar a los actores interesados, pero también de plantear acciones concretas para contribuir a la reducción de las brechas.

- Promover la participación activa de hombres y mujeres en los espacios de participación llevados a cabo a lo largo de la implementación de los proyectos e incluir este enfoque en su PDI REDD+. Esto se logra implementando acciones afirmativas como: promover discusiones o grupos de trabajo separando hombres y mujeres; proporcionando material lúdico para niños y niñas a fin de que sus madres puedan integrarse a los espacios de participación; promoviendo la participación activa de mujeres, motivándolas a que expresen sus opiniones; y buscando días y horas adecuadas que sean convenientes para que las mujeres cabezas de familia, puedan participar.

Como resultado, el GAD provincial de Pastaza cuenta con un PDI REDD+ que integra el enfoque de género, no solo en su diagnóstico, sino también en la formulación de las acciones y medidas a ser implementadas para hacer frente a las causas de la deforestación; y va más allá al considerar en su presupuesto, financiamiento para que dichos planteamientos puedan hacerse efectivos, resta por ver los resultados de sus intervenciones y verificar su impacto.

Capítulo IV: Factores de Éxito, Elementos de Réplica, Conclusiones y Recomendaciones

En este capítulo se analizan las conclusiones del análisis del caso de acceso a financiamiento del GAD provincial de Pastaza, describiendo cuáles fueron los factores principales que lo llevaron a acceder al financiamiento climático, para las Ventanas A y B del GCF-TF; y se identifican las experiencias que pueden ser replicadas para potenciar la capacidad de implementación de medidas y acciones REDD+ a nivel jurisdiccional.

4.1 Factores de Éxito y Elementos de Réplica.

Para efectos de este capítulo, un factor de éxito constituye una característica sobresaliente del proceso analizado, que se puede considerar como determinante para acceder al financiamiento climático. Los factores que se describen a continuación, son el resultado del análisis realizado bajo el marco teórico, principalmente Vanderweerd et.al. (Preparación para Financiamiento Climático: Un marco para entender que significa estar listo para utilizar el financiamiento climático, 2012); de la revisión bibliográfica y de las entrevistas realizadas a actores clave del proceso, que en algún punto fueron parte de la elaboración, revisión o aprobación de las propuestas.

Adicionalmente, se identifican elementos de réplica de las experiencias analizadas, ya que, al tratarse de un proceso sin precedentes, en donde el GAD provincial de Pastaza se convirtió en la primera jurisdicción subnacional en acceder a financiamiento climático para la construcción de un PDI de medidas y acciones REDD+, aprobado por la Autoridad Nacional REDD+; es necesario extraer aquellos elementos, mecanismos o metodologías que podrían replicarse en otros gobiernos provinciales del Ecuador, para contribuir a las metas nacionales del PA REDD+ y la NDC del Ecuador.

La estructura de la información que se presenta a continuación, está organizada de acuerdo con los componentes de preparación para el financiamiento climático que fueron analizados a lo largo de este trabajo, destacando los factores de éxito resultantes del análisis del caso del GAD provincial de Pastaza de acceso a financiamiento climático de GCF-TF, y los elementos de réplica.

1. Capacidades de Planificación Financiera

Factor de Éxito 1: Tener claramente establecidas sus prioridades de desarrollo, sobre la base de información robusta e instrumentos de planificación formales.

El GAD provincial de Pastaza cuenta con un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) actualizado, que con el pasar del tiempo y sus sucesivas actualizaciones se ha convertido en un documento robusto, con información de base que ha permitido generar un proceso de planificación y definir las prioridades de desarrollo de la provincia, considerando sus características biofísicas y socio ambientales, para plantear alternativas costo-efectivas para sus pobladores.

Adicionalmente, conocer a detalle las características de la jurisdicción y de sus habitantes, aporta a generar procesos de participación para la formulación de propuestas que se ajusten a las necesidades e intereses de las personas; pero también que respondan a la realidad nacional y global.

Elementos de réplica: conducir un proceso de diagnóstico de las características biofísicas y socio ambientales de la provincia, profundizando el análisis nacional de las causas de la deforestación, en la jurisdicción de la provincia; y considerando estos elementos en la actualización del PDOT y para conducir procesos participativos robustos.

Factor de Éxito 2: Conducir su proceso sobre la base de elementos técnicos sin perder de vista la importancia de la voluntad y apoyo político multinivel.

Durante el diagnóstico para el desarrollo del PDI del GAD provincial de Pastaza, se levantó información valiosa que permitió conocer a más detalle las causas de la deforestación en la provincia. Si bien ya se contaba con información oficial a nivel nacional, fue necesario afinar los datos para proponer medidas y acciones REDD+ que se ajusten a la realidad de la provincia y que permita enfocar las acciones de coordinación interinstitucional tanto con el nivel nacional, como con los GAD cantonales y parroquiales, dentro de su jurisdicción; así como con las siete nacionalidades indígenas asentadas en la provincia de Pastaza.

En cuanto a la voluntad y apoyo político multinivel, se puede decir que es una característica única del proceso del GAD provincial de Pastaza, que se evidencia en que a pesar de los cambios de autoridades seccionales que se dieron durante el proceso, este se mantuvo y se fue fortaleciendo cada vez más. Los funcionarios del GAD provincial de Pastaza se empoderaron del proceso desde el inicio y eran ellos los encargados de presentarlo a las autoridades y mantenerlo vigente. Aquí también fue clave el rol de NCI como socio

implementador principal del GAD provincial de Pastaza, pues gracias a su intervención con asistencia técnica y apoyo constante, lograron que la institución gane experiencia y fortalezca sus capacidades a lo largo de todo el proceso.

Elementos de réplica: conducir procesos de diagnóstico partiendo de la base de la información generada a nivel nacional, para afinar los datos a nivel local, es una práctica costo efectiva que brinda la información técnica necesaria para iniciar con un proceso de planificación robusto. Cuando se actúa a través de una agencia implementadora, un elemento fundamental es el fortalecimiento de capacidades institucionales y promover la apropiación del proceso por parte de sus funcionarios. Con esto se garantiza la permanencia de las acciones y se logra mantener los procesos independientemente de los cambios de autoridades.

2. Acceso al Financiamiento

Factor de Éxito 3: Visión para identificar las oportunidades estratégicas de ser una provincia amazónica en el contexto del cambio climático.

Tomar la decisión de formar parte del GCF-TF fue el primer paso que abrió las puertas al GAD provincial de Pastaza para aprovechar otras oportunidades. Formar parte de un grupo de gobiernos subnacionales con características y retos similares, abre la visión de sus líderes para tener objetivos más ambiciosos, hacia un desarrollo local bajo en emisiones, resiliente al cambio climático, pero al mismo tiempo generando oportunidades para sus habitantes. Participar en conversaciones sobre la problemática global y las acciones que, como jurisdicciones con bosque pueden implementarse, no solo para revertir la deforestación, sino también sobre cómo esto contribuye al desarrollo local y al cumplimiento de las metas globales; hace que se amplíe el espectro de opciones más aún cuando viene acompañado de financiamiento que permita dar el siguiente paso.

Elementos de réplica: Actualmente dos provincias además de Pastaza, son parte del GCF-TF: Zamora Chinchipe y Morona Santiago. Ambas provincias amazónicas y contiguas en ubicación a Pastaza, que lideran procesos de articulación territorial para generar impacto en sus intervenciones y que también trabajan cercanamente con NCI. Estas dos provincias, pueden seguir los pasos del GAD provincial de Pastaza, considerando que ya cuentan con sus PDOT actualizados, los cuales incluyen elementos de cambio climático, producción sostenible y REDD+; pueden avanzar con la formulación de sus PDI de medidas y acciones REDD+ sobre la base de información de la deforestación más

detallada para cada provincia; y para ello, buscar acceder a la próxima convocatoria de financiamiento en el marco del GCF-TF, o a su vez, identificar otras posibles fuentes de financiamiento sea de cooperación internacional o de fuente fiscal. Una plataforma de apoyo a estos procesos, tanto para Morona Santiago, como para Zamora Chinchipe, puede ser el haber trabajado activamente con el MAE y el MAG a través de PROAmazonía, en varios procesos complementarios que han tenido impacto en ambas provincias y que suman a los esfuerzos locales para proteger los bosques y promover un desarrollo sostenible, resiliente y bajo en emisiones.

3. Cumplir con el Financiamiento

Factor de Éxito 4: Articulación multinivel y multiactor para potenciar el impacto y objetivos de su estrategia.

Al explorar las opciones para acceder a este financiamiento, se motivó al GAD a conocer más profundamente la gobernanza y los mecanismos existentes a nivel nacional relacionados con REDD+ y buscar la mejor forma de coordinar con el nivel nacional para lograr su objetivo. Al mismo tiempo, esto motivó a las autoridades nacionales a definir ciertas reglas de juego que aún no estaban del todo claras, para acompañar al GAD provincial de Pastaza en su proceso de formulación de lo que se convertiría en el primer plan de implementación de acciones y medidas REDD+ a nivel jurisdiccional en el país. Es decir que el GAD provincial de Pastaza, tiene muy bien definido cuáles son sus contribuciones a las metas nacionales y como estas se articulan con los compromisos del país.

La vinculación de su PDOT con el PDI ha sido también fundamental, pues permitió que las acciones identificadas para la reducción de la deforestación, se articulen con las herramientas y mecanismos incluidos en el PDOT, pero principalmente con la posibilidad de asignar presupuesto fiscal para la implementación de algunas de estas acciones.

Por otro lado, la vinculación de su PDOT con los instrumentos de planificación de los GAD cantonales y parroquiales que están dentro de la jurisdicción de la provincia de Pastaza; y la consideración de los Planes de Vida de las nacionalidades asentadas en la provincia, supuso un gran esfuerzo del GAD provincial de Pastaza para conducir procesos de participación y el establecimiento de espacios más formales de coordinación con los actores relevantes de la provincia.

Elementos de réplica: Mantener una coordinación adecuada con los diferentes niveles de gobierno, es clave para establecer alianzas que faciliten la formulación e implementación

de las acciones planteadas. Más aún, conducir procesos de involucramiento de actores genuinos que respeten las diferentes formas de gobernanza de los pueblos y nacionalidades indígenas, permiten generar confianza en el proceso y garantizan la participación de los actores sociales relevantes, más allá de la formulación de las propuestas, al convertirse en aliados estratégicos para las diferentes intervenciones y su permanencia.

Factor de éxito 5: Contar con un marco nacional de gobernanza establecido para REDD+ a nivel nacional, en línea con los lineamientos de la CMNUCC

Anclarse a una estrategia nacional más amplia, fue clave para el GAD provincial de Pastaza, a fin de aprovechar los avances ya existentes y experiencia ganada de una fase de preparación nacional para REDD+, que permitió a la autoridad nacional generar conocimientos, para luego orientar al GAD provincial de Pastaza en su proceso.

Los avances del Ecuador en REDD+ sin duda fueron clave para que el proceso a nivel subnacional sea más llevadero. El hecho de que el Ecuador, para ese entonces haya cumplido con todos los cuatro pilares de REDD+, implicó que:

- i) Se contaba con una estrategia nacional que orientaba con líneas estratégicas las acciones y medidas que deben implementarse para reducir la deforestación en el país; para esto se debió pasar por un proceso de levantamiento de información, consultas, involucramiento de actores clave de la sociedad civil y construcción participativa de la política pública. Con esta experiencia la Autoridad Nacional pudo formular los lineamientos para que gobiernos locales, entre otros, puedan definir acciones y medidas que contribuyan a los esfuerzos nacionales en la lucha contra la deforestación; y con ello guiar y apoyar al GAD provincial de Pastaza en su proceso subnacional. Es así que se construyó un proceso ordenado, articulado y coordinado entre los niveles nacional y provincial.
- ii) Se cuenta con un enfoque nacional definido para el abordaje y respeto de las salvaguardas sociales y ambientales, que se basa en un marco constitucional y legal robusto, que ya exige al estado y a sus instituciones el respeto a los derechos de las personas y de la naturaleza. También se cuenta con otros instrumentos a nivel nacional como, la definición del alcance nacional de las Salvaguardas de Cancún; el Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) y sus mecanismos de

reporte; y, por último, la Guía Nacional de Consulta para REDD+. Todos estos elementos fueron adoptados por el GAD provincial de Pastaza para ser aplicados en su proceso subnacional, sin que ello implique tener que invertir tiempo o recursos en desarrollar nuevos esfuerzos para crear esto desde cero.

- iii) En cuanto a los mecanismos de reporte sobre cómo estos esfuerzos locales contribuyen a las metas nacionales; se podría decir que el proceso del GAD provincial de Pastaza, junto con los de otros actores nacionales como la CONFENIAE, ha llevado a la Autoridad Nacional a buscar mecanismos costo efectivos para vincularse. Es así que, se cuenta con el Sistema de Gestión de Medidas y Acciones REDD+, o mejor conocido como SIGMA, que tiene la función de recopilar información y generar reportes sobre los avances en la ejecución de los PDI, y con ello determinar las contribuciones de los proyectos que implementan acciones REDD+ a nivel nacional. Estas contribuciones no se miden en TCO_{2e}- sino más bien mediante indicadores previamente definidos y sus porcentajes de avance. La dificultad de medir en términos de reducción de emisiones se da por la dificultad metodológica de atribuir resultados a ciertas jurisdicciones, territorios o acciones.
- iv) Finalmente, en cuanto a la participación plena y efectiva y el involucramiento de actores relevantes; el hecho de que para la formulación del PA REDD+ se haya llevado a cabo un proceso participativo inclusivo, transparente y robusto; hace que se fije un estándar y que, por tanto, desde la Autoridad Nacional se exija a los proponentes de planes de implementación, llevar a cabo procesos de participación con semejantes características. En ese ámbito, la Mesa de Trabajo REDD+ juega un papel importante, pues los miembros de la sociedad civil que la conforman, están vigilantes de que las salvaguardas sean aplicadas en la práctica.

Elementos de Réplica: Establecer una coordinación con la Autoridad Nacional REDD+ en etapas tempranas del proceso de elaboración de un PDI es un factor importante para asegurar la articulación temprana y facilitar el acceso a información sobre los avances nacionales en cuanto a estudios, análisis, herramientas y sistemas.

Factor de Éxito 6: Convertir a los Pueblos y Nacionalidades Indígenas, en socios estratégicos para la intervención.

La coordinación e involucramiento de actores locales siempre representa un reto, más aún para el GAD provincial de Pastaza que dentro de su jurisdicción tiene a 7 de las 11 nacionalidades indígenas de la Amazonía. Esto es algo que el GAD provincial de Pastaza lo ha hecho muy bien y que ha generado lecciones y aprendizajes que podrían ser acogidos por otras provincias y gobiernos locales y por el gobierno nacional.

La articulación y coordinación con las Nacionalidades, a través de sus puntos focales designados y respetando sus mecanismos propios de gobernanza y toma de decisiones, es indispensable para la adecuada implementación de acciones en territorios colectivos. La entrega de información clara, transparente y oportuna ha permitido fortalecer la relación de confianza entre el equipo de NCI y el GAD provincial de Pastaza con las Nacionalidades y Comunidades involucradas en el Proyecto.

Los gobiernos locales tienen la fortaleza y la capacidad para implementar acciones de manera directa con los actores locales; sin embargo, el GAD provincial de Pastaza ha ido más allá, no solo ha visto a las Nacionalidades Indígenas como actores interesados o relevantes, para el proceso; sino que las ha convertido en socios para implementar de manera conjunta las acciones planteadas en el Pdl. Esto implica un nivel de responsabilidad mayor de las nacionalidades como actores directos del proceso y por ende su involucramiento ha sido mayor.

Elementos de réplica: Realizar un mapeo de actores a nivel local, permite caracterizar a la población y generar estrategias adecuadas para su involucramiento a través de procesos adecuados y culturalmente adaptados. Considerar el uso de las herramientas y metodologías generadas a nivel nacional, puede facilitar estos procesos, al igual que compartir experiencias y fomentar espacios de fortalecimiento de capacidades sobre temas que aún no llegan a ser de conocimiento general, como salvaguardas, CPLI, REDD+, entre otros.

Factor de Éxito 7: Acompañamiento y asesoría técnica constante

En este proceso ha sido clave para el GAD provincial de Pastaza, el contar con el acompañamiento técnico de personal especializado mediante el apoyo constante que brinda NCI y la asistencia técnica de PNUD, para ejecutar las acciones propuestas de manera adecuada y en el marco de las herramientas y metodologías establecidas a nivel nacional por parte de la Autoridad Nacional para la implementación de REDD+ en el territorio. Esto, complementado con apoyos puntuales de los especialistas de

PROAmazonia durante la ejecución del Proyecto, en temas específicos como REDD+, género y salvaguardas, ha permitido incorporar metodologías y estrategias que aportan para conseguir una participación igualitaria efectiva entre mujeres, hombres, jóvenes, personas adultas y entre otros actores, partes interesadas; así como en las comunidades beneficiarias, durante la implementación del Proyecto. Por ejemplo: trabajar con grupos diferenciados en los procesos de CPLI con la respectiva mediación lingüística; elegir a un punto focal hombre y otra mujer; convocar a actores, partes interesadas, dirigencias y habitantes de comunidades beneficiarias; prever procesos de fortalecimiento de capacidades con actores y partes interesadas, pero también con dirigencias y habitantes de las comunidades beneficiarias.

Elementos de réplica: El contar con personal especializado y fortalecer sus capacidades de manera permanente, es clave para garantizar el éxito de un proceso. Más aún, si se trata de personal que pertenece a la propia institución local que lidera el proceso, ya que sus capacidades fortalecidas, contribuyen también al fortalecimiento institucional y a la permanencia de los procesos que se impulsan.

Para ciertos elementos de la implementación de REDD+ es necesario promover procesos de intercambio de conocimientos con programas o proyectos con experiencia previa en estos temas; y con ello, evitar la duplicidad de esfuerzos al tratar de crear cosas nuevas sin considerar la base de información, estudios o análisis existentes.

4. Monitoreo, Reporte & Verificación

Factor de éxito 8: Tener en cuenta los sistemas de información nacionales para generar información para hacer un adecuado monitoreo, reporte y verificación del financiamiento canalizado y sus impactos: De acuerdo con el marco nacional de gobernanza para REDD+, existen sistemas de información generados a nivel nacional, como el Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB), el Sistema de Información de Salvaguardas (SIS); el Sistema de Gestión de Medidas y Acciones REDD+ (SIGMA), entre otros. Estos sistemas solicitan la entrega de una serie de reportes periódicos a los proponentes de los PDI REDD+, a fin de contar con información actualizada que permita retroalimentar los procesos y contribuir a la toma de decisiones, así como generar reportes más amplios a nivel nacional, considerando las iniciativas locales y de programas y proyectos que contribuyen al PA REDD+.

Por lo antes expuesto, resulta de trascendental importancia el prepararse a nivel local para recopilar la información necesaria desde etapas tempranas de implementación de las acciones, a fin de reportarla apropiadamente.

Si bien existen otras oportunidades de articulación a través de la interoperabilidad de sistemas de información locales con los nacionales, aún hace falta robustecer estos mecanismos para que el flujo de información sea efectivo. Esto permitiría no solo reportar información relacionada con REDD+, sino también incluir otros aspectos relacionados con las competencias y gestión de los gobiernos locales.

Elementos de réplica: En el caso del GAD provincial de Pastaza se destaca el haber logrado establecer una coordinación con la Autoridad Nacional REDD+ que permitió generar procesos de fortalecimiento de capacidades, con el apoyo de PROAmazonía, para motivar la generación y reporte de información a nivel local. Se recomienda replicar esta buena práctica para por un lado cumplir con la normativa aplicable para la formulación de un PDI y su implementación; así como para aprovechar la información existente para evitar duplicar esfuerzos y para establecer mecanismos de generación y reporte de la información que se adapten a las necesidades definidas por los sistemas REDD+ nacionales, desde el inicio.

4.2 Conclusiones y Recomendaciones.

El caso del GAD provincial de Pastaza por sus características se convierte en un modelo a seguir para otras provincias de la Amazonía del Ecuador, que buscan mirar más allá de las exigencias normativas en cuanto a la planificación y desarrollo de su territorio; y ampliar su visión hacia nuevas oportunidades que les permita lograr cambios reales en sus jurisdicciones, a la vez que acceden a fuentes de financiamiento específicas y contribuyen con las metas del país; pero también aportan para el cumplimiento de los compromisos internacionales enmarcados en el Acuerdo de París.

El financiamiento al que en este caso accedió el GAD provincial de Pastaza, gracias a que es miembro del GCF-TF, es una fuente muy específica y que se basa en la voluntad e iniciativa de un donante como el Gobierno de Noruega. Esto hace que este tipo de recursos sean limitados o exclusivos, pero también únicos y dependientes. Las fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales son muy limitadas, por lo que un gran reto es

lograr que los gobiernos nacionales que son los que tienen mayores posibilidades de acceso a este financiamiento, establezcan mecanismos internos de asignación de recursos, para que las jurisdicciones puedan acceder a los mismos e implementar acciones junto a las poblaciones locales. Los gobiernos nacionales tienen principalmente el rol de formular política pública, mientras que los gobiernos subnacionales tienen la capacidad de implementar acciones directamente, posiblemente con mayor impacto directo en las personas y los ecosistemas.

Como se puede determinar por los factores de éxito detallados y después del análisis exhaustivo realizado al caso del GAD provincial de Pastaza, se ha logrado demostrar la hipótesis planteada: *“los avances del Ecuador en el enfoque y políticas positivas para reducir las emisiones por deforestación y degradación forestal - REDD+, la importancia de la Amazonía para la mitigación del cambio climático y las características específicas del GAD Pastaza, como su ubicación, extensión, presencia de bosques y biodiversidad; así como sus políticas, y ordenanzas implementadas a nivel subnacional; fueron factores determinantes para facilitar el acceso del GAD Provincial de Pastaza a fuentes de financiamiento climático”*.

Adicionalmente, según el marco teórico de PNUD de preparación para el financiamiento climático, se pudo evidenciar que si bien la mayoría de los elementos que son parte de los componentes de planificación y acceso al financiamiento se cumplen, en el caso del GAD provincial de Pastaza será necesario fortalecer los elementos relacionados con los componentes de cumplir con el financiamiento y monitoreo, reporte & verificación. También se considera que NCI cumplió un rol muy importante en el proceso de acceso al financiamiento del GAD provincial de Pastaza y que algunos de los elementos / componentes fueron suplidos o abordados por NCI. Esto lleva a la reflexión de que aún queda trabajo por hacer para pensar en una modalidad de acceso directo, considerando estos elementos.

Finalmente, se considera que para otros GAD si sería posible acceder a financiamiento como lo hizo Pastaza, es decir en el marco del GCF-TF. Especialmente para Zamora Chinchipe y Morona Santiago, que recientemente se vincularon al Foro y están trabajando arduamente en sus jurisdicciones para contar con las condiciones habilitantes que les permitan este acceso. Cabe mencionar que ambas provincias, también trabajan muy de cerca con NCI, quien está constantemente asesorando procesos para implementar herramientas de conservación de los recursos naturales en la zona.

Por su parte, Pastaza puede tener la oportunidad de acceder a fuentes de financiamiento adicionales con su PDI, que es de por sí, un instrumento que habilita al GAD a la búsqueda y acceso al financiamiento climático. El hecho de contar con un presupuesto y una brecha (necesidad) de financiamiento determinada, así como con líneas de acción definidas, y avances considerables en la implementación, facilita la formulación de proyectos. También existe la posibilidad de que si el país logra movilizar más recursos para continuar con la implementación de su PA REDD+, se canalicen recursos al GAD provincial de Pastaza por ser la única jurisdicción subnacional en contar con un PDI; como el caso de la CONFENIAE⁹² que ya cuenta con fondos asignados por el gobierno, provenientes del pago por resultados canalizado bajo los mecanismos oficiales de la CMNUCC para la implementación de su PDI (MAATE, 2022); o del GAD cantonal de Zapotillo, el Distrito Metropolitano de Quito y la Mancomunidad del Pacífico Norte, que suscribieron un Acuerdo de Pago basado en Desempeño para acceder a financiamiento de REDD+ proveniente de pago por resultados (PNUD Ecuador, 2022), una vez que cumplan con los indicadores de desempeño acordados, y que estos sean evaluados por una entidad independiente.

⁹² CONFENIAE (2022). Plan de Implementación de Medidas y Acciones REDD+. Link: <https://confeniae.net/plan-de-implementacion>

ANEXOS

Anexo I: Herramienta de Análisis

Como parte de la metodología de este trabajo de investigación, se diseñó una herramienta que permitió analizar los diferentes criterios de evaluación considerados por los donantes para los llamados a propuestas de la Ventana A y Ventana B del GCF-TF, los cuales se reflejan en las notas de concepto, términos de referencia y formatos de aplicación, para cada ventana de financiamiento. También, se analizan las respuestas e información proporcionadas por los proponentes (GAD provincial de Pastaza y NCI) frente a los criterios o requisitos solicitados.

Esta herramienta permitió facilitar el análisis de los aspectos relacionados con los elementos de REDD+ que se evalúan en las propuestas de acceso a financiamiento y otros relevantes para el donante; para complementar el análisis a la luz del marco teórico seleccionado y con ello, determinar la capacidad de acceso a financiamiento del GAD provincial de Pastaza, considerando los componentes definidos por Vanderweerd, Glemarec & Billet (2012) en la publicación de PNUD.

Link de acceso al Anexo I:

https://docs.google.com/spreadsheets/d/142_pt4pz_5fyinTxwVSDNUoV8vcXpxgT/edit?usp=share_link&oid=106689584801318241678&rtpof=true&sd=true

Anexo II: Anexo 3 de la Herramienta para la integración de criterios de cambio climático en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial desarrollada por (MAE, 2019), que incluye las competencias de los GAD afines a los sectores prioritarios para la adaptación y la mitigación al cambio climático establecido en la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC).

La gestión de cambio climático se encuentra incluida de manera implícita dentro de varias competencias de los GAD. La Estrategia Nacional de Cambio Climático establece trece sectores prioritarios para la mitigación y la adaptación, cada uno de ellos con vínculos en uno o más de los componentes de la planificación territorial.

La incorporación de criterios sobre cambio climático en el PDOT permite vincular y sumar esfuerzos entre diferentes niveles de gobierno para gestionar objetivos comunes, así se puede considerar como una estrategia de articulación entre las competencias de los GAD para mejorar la planificación del territorio. A continuación, se identifican las relaciones entre los sectores priorizados por la ENCC con respecto a las competencias de los distintos niveles de gobierno.

GAD provincial

El rápido crecimiento poblacional, urbanización y limitaciones de recursos ejercen gran presión sobre el ambiente, la agricultura y los bosques, que son elementos cruciales para la seguridad alimentaria y los medios de vida. La agricultura y el cambio de uso de suelo suman un 24% de las emisiones globales (The Global Commission on the Economy and Climate, 2015). A través del PDOT, el GAD provincial tiene el marco referencial general a fin de considerar elementos y/o criterios de cambio climático en la planificación local, orientando la aplicación, generación y ejecución de políticas públicas en su ámbito territorial. La tabla 1 resume las competencias provinciales que tienen relación con los sectores definidos por la ENCC.

GAD municipal

Este nivel de gobierno es el encargado de planificar e implementar principalmente obras públicas, y otros servicios. Los GAD municipales, tienen una gran oportunidad de actuación frente al cambio climático, en función de sus competencias, que abarcan temas clave de

acción en territorio y que pueden significar impactos relevantes tanto en mitigación como en adaptación (Ver Tabla 2).

GAD parroquial rural

El Quinto Informe de expertos (AR5-IPCC, 2014) prevé que los impactos rurales más importantes en el futuro ocurrirán a corto plazo y posteriormente en relación con la disponibilidad y el suministro de agua, la seguridad alimentaria y los ingresos agrícolas, especialmente en relación con cambios de las zonas de producción de cultivos alimentarios y no alimentarios en todo el mundo (nivel de confianza alto).

En tal sentido, es importante fortalecer las capacidades de este nivel de gobierno para promover iniciativas que incluyan elementos de cambio climático, así como fortalecer aquellas que ya se encuentran en marcha.

La tabla 3 resume las competencias del GAD parroquial rural y su relación con los sectores de adaptación y mitigación definidos por la ENCC.

Tabla 16. Competencias del GAD provincial y su vínculo con los sectores de adaptación y mitigación de la ENCC

Competencias GAD provincial	Adaptación							Mitigación					
	Soberanía alimentaria, agricultura, ganadería, acuicultura y pesca	Sectores productivos y estratégicos	Salud de la población humana	Patrimonio hídrico	Patrimonio natural	Aseentamientos humanos	Todos los sectores	Agricultura	Uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura (USCUSS)	Procesos industriales	Energía	Manejo de desechos sólidos y líquidos (residuos)	Todos los sectores
Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias.	X	X						X		X			
La gestión ambiental provincial.			X	X	X				X*		X		
Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo con la Constitución y la ley.				X									
Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.													X

Oportunidades de acceso a financiamiento climático para gobiernos subnacionales en Ecuador

Competencias GAD provincial	Adaptación							Mitigación					
	Soberanía alimentaria, agricultura, ganadería, acuicultura y pesca	Sectores productivos y estratégicos	Salud de la población humana	Patrimonio hídrico	Patrimonio natural	Asentamientos humanos	Todos los sectores	Agricultura	Uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura (USCUSS)	Procesos industriales	Energía	Manejo de desechos sólidos y líquidos (residuos)	Todos los sectores
Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.							X						X

Nota: La gestión de riesgos y la atención a grupos más vulnerables, que constan en la ENCC como sectores prioritarios para la adaptación, constituyen enfoques transversales y como tales son integrados en la gestión del cambio climático a nivel nacional.

* USCUSS está enmarcado en la conservación y protección de los ecosistemas, así como el manejo del recurso forestal.

Fuente: COOTAD (2018); ENCC (2012).

Elaboración: MAE, 2019.

Tabla 17. Competencias del GAD municipal y su vínculo con los sectores de adaptación y mitigación de la ENCC

Competencias GAD municipal	Adaptación							Mitigación					
	Soberanía alimentaria, agricultura, ganadería, acuicultura y pesca	Sectores productivos y estratégicos	Salud de la población humana	Patrimonio hídrico	Patrimonio natural	Asentamientos humanos	Todos los sectores	Agricultura	Uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura (USCUISS)	Procesos industriales	Energía	Manejo de desechos sólidos y líquidos (residuos)	Todos los sectores
Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.	X	X						X	X	X			
Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.				X		X					X		
Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.			X										
Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin				X									

	Adaptación							Mitigación					
	Soberanía alimentaria, agricultura, ganadería, acuicultura y pesca	Sectores productivos y estratégicos	Salud de la población humana	Patrimonio hídrico	Patrimonio natural	Asentamientos humanos	Todos los sectores	Agricultura	Uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura (USCUISS)	Procesos industriales	Energía	Manejo de desechos sólidos y líquidos (residuos)	Todos los sectores
Competencias GAD municipal													
perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.													
Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.				X	X	X							
Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.				X	X				X*				
Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.						X							
Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.						X				X			
Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal.						X				X			
Gestionar la cooperación internacional para el													X

Oportunidades de acceso a financiamiento climático para gobiernos subnacionales en Ecuador

Competencias GAD municipal	Adaptación							Mitigación					
	Soberanía alimentaria, agricultura, ganadería, acuicultura y pesca	Sectores productivos y estratégicos	Salud de la población humana	Patrimonio hídrico	Patrimonio natural	Asentamientos humanos	Todos los sectores	Agricultura	Uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura (USCUISS)	Procesos industriales	Energía	Manejo de desechos sólidos y líquidos (residuos)	Todos los sectores
cumplimiento de sus competencias.													

Nota: La gestión de riesgos y la atención a grupos más vulnerables, que constan en la ENCC como sectores prioritarios para la adaptación, constituyen enfoques transversales y como tales son integrados en la gestión del cambio climático a nivel nacional.

*USCUISS está vinculado con el patrimonio natural.

Fuente: COOTAD (2018); ENCC (2012).

Elaboración: MAE, 2019.

Tabla 18. Competencias del GAD parroquial rural y su vínculo con los sectores de adaptación y mitigación de la ENCC

Competencias GAD parroquial rural	Adaptación								Mitigación			
	Soberanía alimentaria, agricultura, ganadería, acuicultura y pesca	Sectores productivos y estratégicos	Salud de la población humana	Patrimonio hídrico	Patrimonio natural	Asentamientos humanos	Todos los sectores	Agricultura	Uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura (USCUSS)	Manejo de desechos sólidos y líquidos (residuos)	Todos los sectores	
Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.	X	X		X	X			X				
Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.			X	X		X			X			
Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vitalidad parroquial rural.												
Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales con el carácter de organizaciones territoriales de base.						X						
Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.											X	

Nota: La gestión de riesgos y la atención a grupos más vulnerables, que constan en la ENCC como sectores prioritarios para la adaptación, constituyen enfoques transversales y como tales son integrados en la gestión del cambio climático a nivel nacional.

Fuente: COOTAD (2018); ENCC (2012).
Elaboración: MAE, 2019.

Anexo 3: Marco normativo y regulatorio de financiamiento climático del Ecuador.

Fuente: (MAAE y MEF, 2021). Elaboración propia.

Cuerpo Normativo	Artículo
Constitución de la República del Ecuador	Art. 413: El Estado promoverá la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas, así como de energías renovables, diversificadas, de bajo impacto y que no pongan en riesgo la soberanía alimentaria, el equilibrio ecológico de los ecosistemas ni el derecho al agua.
	Art. 414: El Estado adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; tomará medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y protegerá a la población en riesgo”
Código Orgánico del Ambiente (COA)	Objetivo: Garantizar el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como proteger los derechos de la naturaleza para la realización del buen vivir. El COA establece que la Autoridad Ambiental Nacional es el Ministerio del Ambiente (MAE), quien será el encargado de emitir las normas, lineamientos y directrices para el funcionamiento de los fondos. De igual forma, define que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) podrán crear fondos ambientales que contribuyan a la gestión ambiental dentro de sus competencias (MAAE y MEF, 2021).
	El Libro Cuarto del COA tiene por objetivo establecer el marco legal e institucional para la planificación, articulación, coordinación y monitoreo de las políticas públicas orientadas a diseñar, gestionar y ejecutar a nivel local, regional y nacional, acciones de adaptación y mitigación del cambio climático de manera transversal, oportuna, eficaz, participativa, coordinada y articulada con los instrumentos internacionales ratificados por el Estado y al principio de la responsabilidad común pero diferenciada.
	Art. 253: el Ministerio del Ambiente y Agua establecerá mecanismos para identificar y canalizar financiamiento climático proveniente de fuentes nacionales e internacionales, para gestionar medidas y acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, en coordinación con las entidades competentes.
Reglamento del Código Orgánico del Ambiente (COA)	De acuerdo con el Reglamento del COA, dentro de los fondos para la gestión ambiental se consideran los fondos constituidos para la mitigación y adaptación al cambio climático, independientemente de su figura jurídica. Con respecto a los instrumentos para la gestión del cambio climático, el reglamento establece que estos instrumentos de política pública y otros que determine la Autoridad Ambiental Nacional deberán incorporar de manera transversal el financiamiento climático, así como otros componentes como el fortalecimiento de capacidades, la transferencia tecnológica

	<p>y demás condiciones necesarias para la gestión del cambio climático (MAAE y MEF, 2021).</p>
<p>Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP)</p>	<p>Objetivo: Organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP), y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público. Además, dispone que el ente rector del SINFIP es el Ministerio a cargo de las finanzas públicas, el cual además determina reglas fiscales y los lineamientos que deben regir la inversión pública.</p>
	<p>Este Código establece cómo deben ser gestionados los recursos que ingresan al país en forma de donaciones o recursos no reembolsables. De acuerdo con su artículo 65, la cooperación internacional no reembolsable se entiende como <i>“el mecanismo por el cual Ecuador otorga, recibe, transfiere o intercambia recursos, bienes, servicios, capitales, conocimientos y/o tecnología, con el objeto de contribuir o complementar las iniciativas nacionales para el logro de los objetivos de la planificación”</i>.</p> <p>Estos recursos provienen de fuentes externas que pueden ser públicas o privadas y de organismos que realicen ese tipo de actividades. Además, los recursos no reembolsables de cooperación internacional podrán ser ejercidos por las entidades del gobierno central, universidades, seguridad social y por los GAD, siempre que estén orientados por las políticas nacionales, así como a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (MAAE y MEF, 2021).</p>
	<p>En materia de financiamiento climático, el COPLAFIP y su reglamento regulan el funcionamiento y el vínculo entre las finanzas públicas y el sistema de planificación, ambos aspectos clave para la gestión del financiamiento climático. Específicamente, brindan la oportunidad de alinear las inversiones públicas a proyectos estratégicos para la gestión del cambio climático (MAAE y MEF, 2021).</p>
<p>Código Orgánico Monetario y Financiero</p>	<p>En términos de financiamiento climático, el Código Orgánico Monetario y Financiero que regula el sistema financiero nacional, promueve la transparencia y garantiza el derecho de los usuarios a contar con información clara y certera desde el sector financiero. El Código proporciona las herramientas para seguir construyendo sobre una base de transparencia y rendición de cuentas que favorezca la movilización, canalización y acceso al financiamiento climático (MAAE y MEF, 2021).</p>

Anexo 4: Otros espacios de participación e involucramiento de la sociedad civil y otros actores estratégicos que forman parte de la Gobernanza para REDD+ en Ecuador.

Plataformas de producción agropecuaria: Son espacios de diálogo e involucramiento de diferentes actores de la cadena de los productos agropecuarios priorizados por el Plan de Acción REDD+: café cacao, palma y ganadería de carne y leche; con el objetivo de promover la producción sostenible y libre de deforestación en la Amazonía ecuatoriana, con miras a expandirse a un alcance nacional. (Serrano Roca, 2020). Dentro de este tipo de plataformas, se distinguen tres:

- i) El **Comité Interinstitucional de Seguimiento a la Palma Sostenible (CISPS):** El Ecuador es suscriptor de la NYDF y como parte de sus acciones para avanzar en la transformación a sistemas de producción sostenible, especialmente de la palma aceitera, conformó el CISPS, mediante Acuerdo Ministerial N° 145 del Ministerio de Agricultura y Ganadería con fecha 23 de mayo de 2017; que actúa como un ente público-privado, autónomo e independiente, conformado por representantes de los diferentes eslabones de la cadena y otras partes interesadas⁹³. El Comité de Palma busca equilibrar el crecimiento económico del sector con la preservación de los bosques, la productividad y la conservación. Para esto, trabaja en incrementar el rendimiento productivo del cultivo con la implementación de un programa de buenas prácticas agrícolas sobre la base de la normativa nacional y los estándares internacionales, lo cual aliviará la presión sobre los bosques en el país y permitirá fortalecer capacidades de manejo sostenible en los pequeños productores. Estas actividades en conjunto contribuirán con los avances del país en la lucha contra de deforestación (MAG, 2017).
- ii) Las **Mesas de Café y Cacao de Sucumbíos y Orellana:** son espacios que se crearon en el año 2019 con el objetivo de avanzar en la implementación de la hoja de ruta para la producción sostenible y libre de deforestación, están liderados por el MAG a través de la Dirección Distrital en cada provincia, si bien no cuentan con un equipo gestor, se espera que una vez fortalecidos ambos espacios se pueda crear la Plataforma Norte de café y

⁹³ Gremios de pequeños productores, gremios nacionales de productores, gremios de comercializadores, extractoras, productores de grasas y aceites, ONGs ambientales, sociales y productivas, academia, instituciones de gobierno central y gobiernos locales.

cacao sostenibles y libres de deforestación (Valverde, 2022). Según (Quingaísa & Barrionuevo, 2022) *estos espacios tienen alta representatividad y participación de actores (aunque medianamente proactivos)*, debido a que están conformados por actores públicos, privados, academia, ONGS, asociaciones de productores de las provincias de Sucumbíos y Orellana. Se registran avances en propuestas de ordenanzas para la producción sostenible, que aún están pendientes de culminación; se encuentra en pleno funcionamiento y dispone de un modelo de gobernanza, directiva y plan de acción, que dan cuenta de un nivel de institucionalización (Quingaísa & Barrionuevo, 2022).

- iii) Las **Mesas de Ganadería Sostenible de Morona Santiago y Zamora Chinchipe**: son espacios que están en etapas tempranas de conformación desde el año 2021, debido a ello, la pandemia afectó su avance. Con un marcado liderazgo de las prefecturas (representantes de GAD provinciales) e involucramiento del MAG, es un espacio para promover el acceso a la información y el involucramiento de actores que han generado resultados iniciales en términos de propuestas para la producción sostenible, asociatividad y acceso a crédito (Valverde, 2022); se espera que una vez que ambos espacios estén consolidados se generen reuniones entre ambas mesas para establecer la Plataforma Sur de Ganadería Sostenible (Quingaísa & Barrionuevo, 2022).

Plataformas Regionales: Son espacios de involucramiento de actores que buscan generar incidencia a nivel de la Región Amazónica para contribuir en procesos de planificación y medidas habilitantes que permitan la implementación del PA-REDD+, con entidades o actores que tienen incidencia a ese nivel. Dentro de estas se destacan dos:

- i) La **Mesa Técnica de Articulación y Coordinación Regional de la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (STCTEA)**, es un espacio que se origina a partir de la suscripción de un convenio de cooperación interinstitucional entre el MAE, el MAG y la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (STCTEA), en el que se define que el MAG y MAE, a través de PROAmazonía, deberán *“Brindar asistencia técnica para la inclusión de criterios de cambio climático, conservación, producción sostenible libre de deforestación, género e interculturalidad en el proceso de actualización del Plan Integral de la Amazonía (PIA)”*. En el marco de este convenio, y acorde

a las metas de PROAmazonía, se propuso generar un Centro de Gobernanza como espacio interinstitucional de los representantes técnicos del Consejo de Planificación de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (CTEA); se propuso también que la iniciativa fuera liderada por la STCTEA. La Plataforma aún no está en funcionamiento, pero se espera que 50 personas participen en las 5 mesas que integrarían la Mesa Técnica de Articulación y Coordinación Regional, 10 en cada una. Además, el Consejo de Planificación, que aprueba las asignaciones presupuestarias, está integrado por: representante de universidades, delegado del sector productivo (productor o empresa privada), de Pueblos y Nacionalidades Indígenas, uno de cada GAD cantonal, parroquial, provincial, MAG, MAE y Minería, SENPLADES, delegado de Secretaría Técnica Amazónica, SRI, otros (Asamblea Nacional, 2018). Al momento se cuenta con la Resolución de Aprobación del Consejo de Planificación del PIA, Centro Información de Gobernanza Amazónica y las propuestas elaboradas (Modelo de Gestión y Normativa Implementación PIA, Herramienta Priorización de Inversión Amazónica), para su puesta en marcha.

- ii) **La Mesa Regional Amazónica sobre Productos Forestales No Maderables (PFNM):** Este espacio arrancó con un análisis de los actores interesados e inició en el año 2019, para lo cual se realizó un diagnóstico participativo del sector de productos no maderables, posteriormente se diseñó su planificación estratégica y modelo de gestión. La Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL) es la organización que facilitó su conformación y se encargó de generar confianza entre los distintos actores que la conforman. A fin de asegurar una participación informada de sus miembros, se impartieron charlas magistrales sobre temas de interés a cargo de expertos. La Mesa de PFNM está conformada por 44 actores regulares de los cuales el 21% pertenece a Ministerios e instituciones del Gobierno Central (MAE, MAG, MPICEP, INABIO), el 16% a GAD, el 27% a ONG y cooperación, 16% a Organizaciones comunitarias y de productores, un 9% a empresas privadas y el 9% a la academia. Es un espacio de alta representatividad y participación, con resultados e impactos en políticas y bioemprendimientos, que se encuentra en pleno funcionamiento y en proceso de institucionalización (Quingaísa & Barrionuevo, 2022).

Plataformas territoriales de articulación local: Son espacios de coordinación territoriales en donde diferentes actores vinculados con la toma de decisiones sobre el uso del suelo, concurren para participar en los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial. Estos espacios se llevan a cabo a nivel provincial y se articula con el nivel cantonal, parroquial y con las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ubicados en cada jurisdicción, concurren además los productores y personas que viven y dependen de los bosques para su subsistencia (Serrano Roca, 2020). A continuación, se detallan los espacios identificados:

- i) **El Comité Provincial de Articulación de Acciones para la Mitigación y Adaptación al Cambio Climático de Sucumbíos** cuenta con liderazgo del MAE (aunque debiera ser del GAD Provincial), con una alta representatividad de actores, aunque con una participación irregular; su foco de atención ha pasado de la actualización del PDOT a acciones concretas de implementación, se encuentra en pleno funcionamiento y en proceso de institucionalización (Quingaísa & Barrionuevo, 2022).
- ii) **El Comité Técnico de Planificación de la Provincia de Napo** es un espacio representativo y participativo, que realizó la actualización del PDOT (motivo central de su conformación) y, en la actualidad, se encuentra en pausa. Por este motivo, y con el objetivo de continuar fortaleciendo los procesos de articulación en la provincia, se ha optado por apoyar el espacio de articulación público-privado denominado "Grupo Chakra", el cual ya está consolidado en el tiempo y que se encuentra en pleno funcionamiento, con una hoja de ruta en construcción, que incluye la actualización de la Ordenanza para la institucionalización (Quingaísa & Barrionuevo, 2022).
- iii) **El Convenio Marco Interinstitucional de la Franja de Diversidad y Vida (FDyV) de la provincia de Orellana** es un espacio con tiene una trayectoria de 8 6 años, se encuentra en plena reactivación, que ha trascendido la actualización del PDOT, con alta representatividad y participación, pero que requiere de la inclusión en el acuerdo convenio marco interinstitucional y modelo de gestión del GAD Provincial y los GAD Parroquiales de Dayuma e Inés Arango, actores clave por sus competencias y para la sostenibilidad.
- iv) **La Mesa Técnica de Articulación para la Planificación Provincial de Pastaza (MTAPPP)** es un espacio de alta representatividad y participación,

en pleno funcionamiento, que, una vez cumplido el objetivo de actualización del PDOT, se orienta hacia temas de implementación en conservación y producción sostenible, con énfasis en la planificación territorial, intercambio de información, educación ambiental y la agenda productiva (Quingaísa & Barrionuevo, 2022).

- v) La **Coordinadora Técnica de Planificación Provincial de Morona Santiago (CTPP MS)** es un espacio de alta representatividad y participación de actores, que ha conseguido la actualización del PDOT como objetivo inicial central, así como avances en ordenanzas sobre cambio climático y género; es un espacio en pleno funcionamiento e institucionalizado a través de la respectiva ordenanza y reglamento (Quingaísa & Barrionuevo, 2022).
- vi) La **Mesa Provincial por el Clima y los Bosques de Zamora Chinchipe** es un espacio de alta representatividad y participación de actores, que luego de realizada la actualización del PDOT, se ha centrado en actividades de conservación y producción sostenible, alrededor de un proyecto de silvopasturas y escuelas de campo que se implementan en el marco de PROAmazonía; se encuentra en pleno funcionamiento y aunque se ha conformado mediante delegaciones oficiales, tiene pendiente la ordenanza de institucionalización (Quingaísa & Barrionuevo, 2022).

Anexo 5: Sistemas de Información para REDD+ en Ecuador

Según Moscoso & Leguía (2015) tomado de (Consortio Corporación ECOVERSA - SEDEFA, 2021), el **SIGMA** “*busca incorporar a todas aquellas iniciativas que de manera articulada e integrada, permiten evitar la deforestación y degradación de bosques, favorecer la conservación o el aumento de las reservas de carbono, y/o promover el manejo sostenible de los bosques, contribuyendo de esa forma, a reducir las emisiones de GEI del sector forestal, a la vez que busca maximizar los beneficios ambientales y sociales relevantes en territorios concretos*”. Constituye el soporte para la gestión de la implementación del PA REDD+ en Ecuador y tiene un vínculo directo con el SIS, que se vincula como subsistema para cumplir con dos funciones específicas:

- Registro de información de Salvaguardas, como parte del registro de programas, proyectos y planes de implementación REDD+ (PdI).

- Seguimiento para recopilar información referente al respeto y abordaje de las Salvaguardas, como parte del seguimiento a la implementación de programas, proyectos y planes de implementación REDD+ (Pdl).

Este sistema constituye el registro del PA REDD+, a fin de contar con un manejo adecuado y seguimiento de las fuentes de financiamiento, actores, programas, proyectos y planes de implementación. Dentro del seguimiento, se realiza el registro del avance físico y presupuestario para programas, proyectos y planes de implementación, el monitoreo del avance y la generación de informes sobre los mismos. Además, provee de información para los tomadores de decisión en lo que respecta a los avances en las metas y mantiene una interacción entre los donantes, usuarios y beneficiarios para monitoreo de los avances de las actividades desarrolladas; en ese marco, el SIS se interconecta directamente en lo que respecta al abordaje y respeto de las salvaguardas y género. En este sentido, existe un intercambio continuo de información entre los dos sistemas, donde el SIS levanta información más específica relacionada a las salvaguardas y género que alimenta al SIGMA y le permite una interacción completa cuando se generan reportes.

Por su parte, el **SNMB** constituye la base de información de la cobertura y uso del suelo y sus dinámicas de cambio en el país, según el artículo 3 del Acuerdo Ministerial 52, que expide los lineamientos para el funcionamiento del SMNB, *“constituye un conjunto armonizado de actores, componentes, metodologías y procesos, a través de los cuales se genera, recopila, analiza y reporta información espacial, biofísica y socioeconómica relacionada con los bosques, otros ecosistemas naturales y su biodiversidad asociada”* (MAE, 2019). Este sistema a través del monitoreo de la deforestación y degradación de los bosques, alimenta al SIGMA con datos que apoyan al monitoreo de los indicadores y avances de las metas del PA REDD+, así como permite evaluar la efectividad de las intervenciones que se realizan en territorio, e identificar las emisiones por deforestación, desagregando los datos por regiones y tipos de bosques, y de esta manera visualizar espacialmente áreas con potencial para iniciar proyectos futuros con otros beneficiarios en temas REDD+ (Consortio Corporación ECOVERSA - SEDEFA, 2021). El SNMB también proporciona información específica al SINGEI, en lo que respecta a la estimación de los niveles de referencia tomando en cuenta los datos de actividad y factores de emisión del sector USCUS, por lo que también se convierte en proveedor de información tomando como base las emisiones por deforestación. A futuro se espera la medición de otro tipo de actividades para reporte del inventario de GEI relacionadas con la restauración y de degradación de los bosques (MAE, 2019).

El **SIS** por su parte, recopila información relacionada con el abordaje y cumplimiento de las salvaguardas; así como los efectos de índole social en provincias, cantones o áreas cercanas a la implementación de programas, proyectos o Pdl vinculados al PA REDD+, que permitan la evaluación y gestión de cobeneficios. Tiene una conexión con el SNMB, a través del SIGMA y toma información de este sistema para complementar los reportes de las salvaguardas en lo que respecta a la identificación de la cobertura y uso del suelo así como los mapas de deforestación, permitiendo analizar el funcionamiento de las comunidades que se encuentran dentro del Programa Socio Bosque, y adicionalmente, si el financiamiento de REDD+ tiene resultados positivos solventando los reportes de las salvaguardas que se presentan anualmente de cada uno de los implementadores de las iniciativas REDD+. Según el Acuerdo Ministerial 116 que expide los lineamientos para la implementación de REDD+ en Ecuador (MAE, 2016), Los enfoques para el abordaje y respeto de las salvaguardas sociales y ambientales son:

- *Complementariedad de las medidas y acciones REDD+ con las políticas, leyes, programas nacionales y marco jurídico internacional.*
- *Transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional*
- *El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales.*
- *Participación plena y efectiva de las partes interesadas.*
- *Conservación de bosques naturales y biodiversidad, mantenimiento de servicios ecosistémicos y potenciación de beneficios sociales y ambientales.*
- *Adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión.*
- *Adopción de medidas para reducir el desplazamiento de emisiones.* (MAE, 2016)

De acuerdo con la CMNUCC, los países que adoptan el enfoque de REDD+, deben reportar avances en el abordaje y respeto de las Salvaguardas REDD+ según sus capacidades nacionales, a través de un Sistema de Información que posibilite gestionar dicha información. Es así que, el SIS se constituye en la herramienta que permite la recopilación y sistematización de la información proveída por los implementadores de REDD+ a través del SIGMA, para la generación de los reportes internacionales, retroalimentar a los implementadores y favorecer a la toma de decisiones.

El **SINGEI** recibe información directamente del SNMB en relación con los datos de actividad y factores de emisión en el sector USCUS, en lo que respecta a deforestación. El SIGMA

interactúa con el SINGEI a través de la entrega del anexo técnico del avance de la deforestación que posteriormente es traducido en el inventario de GEI. Este sistema no posee interacciones con el SIS, pero se espera que a futuro pueda aportar a disponer datos para el reporte de las salvaguardas, especialmente para la reducción en el desplazamiento de las emisiones. (Consortio Corporación ECOVERSA - SEDEFA, 2021).

Se han identificado también conexiones principalmente con los sistemas de información del MAG, relacionados a mapeo del uso del suelo, tenencia de la tierra y aprovechamiento forestal en plantaciones comerciales. Esta información se desarrolla en un sistema de uso institucional interno. En este sentido MAE y MAG, se encuentran desarrollando un proceso de interconexión entre el Sistema de Producción Forestal (SPF) y el Sistema de Administración Forestal (SAF), con el fin de agilizar los procesos y mejorar el control forestal a nivel nacional.

Los GAD también presentan interacciones con los sistemas REDD+ que por el momento funcionan de manera indirecta, y a futuro se busca integrar los datos que se generan a través de los sistemas de información locales (SIL). El SIGMA trabaja en conjunto con el SNMB y han iniciado pilotos a nivel provincial, los cuales buscan que la generación de información por parte de los GAD se encuentre alineada a los conceptos y parámetros que se utilizan al momento de generar datos de cobertura, uso del suelo y deforestación, buscando fortalecer los sistemas de información local para que a futuro aporten en temas de MRV. Por otro lado, también existen interacciones con el SIS, ya que los sistemas de información local podrían proveer de datos para el reporte de las salvaguardas, pero para el desarrollo de este proceso se hace necesario realizar un análisis de la información e identificar cómo las variables entrarían en el sistema. Es importante mencionar que conforme a la norma técnica de SIL (que aplica para los niveles provinciales y cantonales), el proceso de interoperabilidad es mucho más complicado debido a que muchos GAD no tienen la capacidad operativa y humana para llevar a cabo los procesos y generación de datos implementados por los sistemas REDD+ a nivel nacional. En este sentido, la implementación debe partir desde un banco mínimo de indicadores con una base teórica común, que permita a futuro una discusión de la interoperabilidad semántica entre los sistemas del ámbito nacional, provincial y cantonal.

Este proceso de integración se encuentra en desarrollo y presenta vacíos de implementación, y todavía no es factible de monitorear. Los trabajos futuros deben centrarse en cómo se anclan los sistemas locales a los sistemas nacionales, que se complementen dando mayor robustez a la información del MAE, y a su vez disminuyendo los costos operativos del SNMB. Al momento se encuentran en desarrollo pilotos con el

GAD Provincial de Pastaza que ya tiene un Pdl, así como trabajos de reporte de salvaguardas con el GAD Provincial de Morona Santiago y Sucumbíos; además, se espera a futuro iniciar trabajos con los GAD cantonales.

Bibliografía

- Angelsen, A., Martius, C., De Sy, V., Duchelle, A. E., Larson, A. M., & Thuy, P. T. (2019). *REDD+: la transformación. Lecciones y nuevas direcciones*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Arthur, A. (octubre de 2022). Oficial de Programa de Bosques y Clima de PNUD. (P. Serrano Roca, Entrevistador)
- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Obtenido de https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Asamblea Nacional. (2017). *Código Orgánico del Ambiente*. Quito: Registro Oficial Suplemento 983 de 12-abr.-2017.
- Asamblea Nacional. (2018). *Ley de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica*. Quito: Suplemento del Registro Oficial No. 245 , 21 de Mayo 2018.
- Asamblea Nacional. (2019). Reglamento del Código Orgánico del Ambiente.
- Banecuator. (13 de 11 de 2022). *Banecuator*. Obtenido de [https://www.banecuator.fin.ec/2022/07/28/el-gobierno-nacional-y-la-banca-publica-lanzan-una-nueva-linea-de-credito-de-finanzas-sostenible-con-apoyo-internacional/#:~:text=Es%20por%20ello%20que%2C%20desde,y%20Ganader%C3%ADa\)%20y%20agrega%20a](https://www.banecuator.fin.ec/2022/07/28/el-gobierno-nacional-y-la-banca-publica-lanzan-una-nueva-linea-de-credito-de-finanzas-sostenible-con-apoyo-internacional/#:~:text=Es%20por%20ello%20que%2C%20desde,y%20Ganader%C3%ADa)%20y%20agrega%20a)
- Carrión, D. (2014). *La Implementación de REDD+ en el Ecuador: Analisis de la estructura de gobernanza y mecanismos de financiamiento*. Quito: Repositorio Digital UASB - DIGITAL.
- CEPAL. (20 de 11 de 2022). *Amazonía Posible y Sostenible*. Obtenido de CEPAL: https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/folleto_amazonia_posible_y_sostenible.pdf
- Climate Chance. (2018). *The mobilisation of the local and subnational governments*.
- CMNUCC. (2011). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16° período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010*. Cancún: Naciones Unidas.
- CMNUCC. (2015). Acuerdo de París. París.
- CMNUCC. (s.f.). *REDD+ Information Hub de la CMNUCC* . Recuperado el 16 de octubre de 2022, de <https://redd.unfccc.int/info-hub.html>
- Consortio Corporación ECOVERSA - SEDEFA. (2021). *Consultoría para elaborar un Modelo Nacional de Gobernanza para REDD+ en Ecuador*. Quito: PROAmazonía (PNUD, MAATE, MAG).
- Corbera, E., & Schroeder, H. (2011). Governing and implementing REDD+. *Environmental Science & Policy*, 89-99.

- Ecología 171*. (21 de agosto de 2015). Obtenido de <https://ecologia171.wordpress.com/region-amazonica/>
- GAD Provincial de Pastaza. (2021). *Plan de Implementación de Medidas y Acciones*. Puyo.
- GAD Provincial de Pastaza. (s.f.).
- GAD Provincial de Pastaza. (2019). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la provincia de Pastaza al año 2025, actualización 2019*. Puyo.
- GAD Provincial de Pastaza. (s.f.). *Gestión Ambiental del Gobierno Provincial de Pastaza*. Recuperado el 07 de 02 de 2023, de <https://gestionambiental.pastaza.gob.ec/ppdiz/>
- Galindo, J. (2020). *Evaluación de la implementación del proyecto: Construcción del Plan de Medidas y Acciones REDD+ de la provincia de Pastaza, Ecuador*. Evaluación Final.
- GCF. (16 de octubre de 2022). *GCF Proyecto FP109 Ecuador*. Obtenido de <https://www.greenclimate.fund/project/fp019>
- GCF. (1113 de 2022). *Green Climate Fund*. Obtenido de <https://www.greenclimate.fund/redd>
- GCF. (19 de 02 de 2023). *GCF*. Obtenido de <https://www.greenclimate.fund/document/enhancing-capacities-banco-de-desarrollo-de-ecuador-bp-bde-support-its-accreditation-green>
- GCF-TF. (08 de febrero de 2023). Comunicado de Prensa: El GCF-TF lanza alianzas clave en la reunión anual de Yucatán. Yucatán, México. Obtenido de https://www.gcfff.org/governors-climate-and-forests-task-force-launches-key-partnerships-to-support-forest-protection-actions-attract-investment-into-subnational-jurisdictions-and-communities-and-improve-impact/?fbclid=IwAR0kvh31DKbOW1E_waDWR60zV-ac18IEmv
- GCF-TF. (18 de 02 de 2023). *Governors' Climate and Forests Task Force*. Obtenido de <https://www.gcfff.org/who-we-are/history/>
- Green Climate Fund. (2 de October de 2017). *Green Climate Fund*. Recuperado el 15 de October de 2022, de <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/terms-reference-pilot-programme-redd-results-based-payments.pdf>
- Green Climate Fund. (2020). *Manual del Programa de Apoyo Preparatorio*.
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo . (2014). *Marco para un Método Armonizado de Transferencias en efectivo (HACT)*.
- IPCC. (2014). *Impactos, adaptación y vulnerabilidad – Resumen para responsables de políticas*. Ginebra.
- Kmusser, D. (10 de diciembre de 2022). *Cuenca del Amazonas*. Obtenido de Wikipedia: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=4745680>
- LEAF Coallition. (13 de 11 de 2022). *LEAF Coallition*. Obtenido de <https://leafcoalition.org/es/>

- López, J. (2018). Las políticas de cambio climático como un elemento clave para alcanzar el desarrollo territorial. *Revista Territorios* , 42-46.
- MAAE y MEF. (2021). *Estrategia Nacional de Financiamiento Climático (EFIC)*. Quito.
- MAATE. (2022). *Infografía EFIC*. Quito: GIZ.
- MAATE. (15 de 10 de 2022). *Mesa de Trabajo REDD+*. Obtenido de REDD+ Ecuador: http://reddecuador.ambiente.gob.ec/redd/?page_id=1110
- MAATE. (14 de 10 de 2022). *Mesa REDD+ Micrositio*. Obtenido de <http://reddecuador.ambiente.gob.ec/mesareddmas/mesa-de-trabajo-redd/>
- MAATE. (16 de agosto de 2022). *Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica*. Obtenido de Gobierno Nacional gestiona USD 2.5 millones para Nacionalidades y Pueblos Indígenas de la Amazonía como incentivo por la reducción de la deforestación alcanzada: <https://www.ambiente.gob.ec/gobierno-nacional-gestiona-usd-2-5-millones-para-nacionalidades-y-pueblos-indigenas-de-la-amazonia-como-incentivo-por-la-reduccion-de-la-deforestacion-alcanzada/>
- MAATE. (2023). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático del Ecuador*. Quito.
- MAATE, MAG, & PNUD. (2021). *Una mirada a los bioemprendimientos amazónicos: logros, oportunidades y desafíos*. PROAmazonía. Quito.
- MAE. (2012). *Estrategia Nacional de Cambio Climático*. Quito.
- MAE. (2016). *Acuerdo Ministerial 116 para la Expedición del Plan de Acción REDD+ y Lineamientos para la implementación de REDD+ en Ecuador*. Quito.
- MAE. (2016). *Plan de Acción REDD+ Bosques para el Buen Vivir 2016-2025*. Quito.
- MAE. (2018). *Estadísticas del Patrimonio Natural del Ecuador Continental* (Segunda ed.). Quito, Ecuador.
- MAE. (2019). Acuerdo Ministerial 52. Quito, Ecuador.
- MAE. (2019). *Contribución Determinada a Nivel Nacional*. Quito.
- MAE. (2019). *Herramienta para la integración de criterios de cambio climático en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Quito.
- MAE. (2019). *Lineamientos para el funcionamiento del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques*. Quito.
- MAE. (1 de julio de 2023). *Mapa Interactivo Ecuador*. Obtenido de <http://ide.ambiente.gob.ec:8080/mapainteractivo/>
- MAG. (23 de Mayo de 2017). Acuerdo Ministerial 145. *Creación del Comité Interinstitucional de Seguimiento a la Palma Sostenible (CISPS)*. Quito, Ecuador.
- Mejía Cañas, C. (1988). Indicadores de Efectividad y Eficacia. *Planning*, 4.
- Ministerio del Ambiente. (2 de julio de 2019). Acuerdo Ministerial 56. *Registro Oficial 521*. Quito, Ecuador.

- Ministerio del Ambiente de Noruega y PNUD. (2018). Nota Conceptual para el "Desarrollo de estrategias jurisdiccionales y planes de inversión para reducir la deforestación y promover un desarrollo bajo en emisiones".
- Ministerio del Ambiente de Noruega y PNUD. (19 de 02 de 2018). Plantillas y Directrices del GCF-TF: Ventana A.
- Ministerio del Ambiente de Noruega y PNUD. (2018). Plantillas y Directrices para la Ventana A del GCF-TF.
- Ministerio del Ambiente de Noruega y PNUD. (2020). *Plantillas y Directrices del GCF-TF para la Ventana B*.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador. (2013). *Política de Estado: Estrategia Nacional de Cambio Climático*. Quito: Registro Oficial Edición Especial 9 de 17-jun.-2013. doi:https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-10/Documento_Politica-Estado-Estrategia-Nacional-Cambio-Climatico.pdf
- Naciones Unidas. (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Nueva York.
- Naturaleza y Cultura Internacional . (2022). *Quarterly Progress Report, Pastaza Window B*.
- Naturaleza y Cultura Internacional; GAD Provincial de Pastaza. (2018). *Propuesta para la construcción del Plan de Implementación de medidas y acciones REDD+ de la Provincia de Pastaza – Ecuador*. Pastaza.
- NCI. (18 de 02 de 2023). *Página web de Naturaleza y Cultura Internacional*. Obtenido de <https://www.natureandculture.org/our-vision/>
- NCI Ecuador y GAD provincial de Pastaza. (2020). *Informe Final de Implementación del Financiamiento de la Ventana A de GCF-TF*.
- NCI y GADPPz. (2018). *Propuesta para la construcción del Plan de Implementación de medidas y acciones REDD+ de la Provincia de Pastaza – Ecuador*.
- NCI y GADPPz. (2021). *Propuesta de Financiamiento para la Ventana B*.
- NICFI y PNUD. (2020). Nota Conceptual del Compromiso de Noruega para el GCF TF: Ventana B de Financiación para la Innovación.
- OECD. (2022). *Aggregate Trends of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2020, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal*. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/d28f963c-en>
- Onestini, M. (2015). *Evaluación Final del Programa Nacional Conjunto ONU REDD Ecuador*. Quito.
- ONU Mujeres - PROAmazonía . (2019). *Diagnóstico de la Situación de las Mujeres Amazónicas* . Quito.
- OTCA. (15 de octubre de 2022). *¿Quiénes Somos? LA OTCA*. Obtenido de <http://otca.org/quienes-somos/#:~:text=La%20Organizaci%C3%B3n%20del%20Tratado%20de,constituy%C3%A9ndose%20en%20el%20%C3%BAnico%20bloque>
- Paladines, B. (3 de octubre de 2022). (P. Serrano, Entrevistador)

- ParlAmericas. (2019). *Manual sobre financiamiento climático: Mecanismos y oportunidades para América Latina y el Caribe*.
- PNUD. (2020). *Involucramiento de Actores y Fortalecimiento de Capacidades: Lecciones Aprendidas de la Fase de Preparación para REDD+*. Quito.
- PNUD. (2020). *Involucramiento de Actores y Fortalecimiento de Capacidades: Lecciones Aprendidas de la Fase de Preparación para REDD+*,. Quito.
- PNUD. (2023). Design Performance Based Payments Agreement.
- PNUD Ecuador. (8 de 4 de 2022). *PNUD Ecuador*. Obtenido de Quito, Zapotillo y la Mancomunidad del Pacífico Norte promoverán áreas de conservación y uso sostenible: <https://www.undp.org/es/ecuador/noticias/quito-zapotillo-y-la-mancomunidad-del-pacifico-norte-promoveran-areas-de-conservacion-y-uso-sostenible>
- PNUD LAC. (21 de Abril de 2022). *¿Cómo Ecuador protege los bosques en la Amazonía?* Obtenido de Autor: Patricia Serrano: <https://www.undp.org/es/latin-america/blog/c%C3%B3mo-ecuador-protege-los-bosques-en-la-amazon%C3%ADa>
- Presidencia de la República. (2019). *Decreto Ejecutivo No. 752. Reglamento al Código Orgánico del Ambiente*. Quito : Registro Oficial Suplemento 507 de 12-jun.-2019.
- Presidencia de la República. (2019). *Decreto Ejecutivo No. 840 Formulación de la Primera NDC y su declaratoria como política de Estado*. Quito: Registro Oficial Suplemento de 22 de agosto de 2019.
- PROAmazonía. (29 de julio de 2022). Evento de exportación de café sostenible con mención en libre deforestación a Italia. Guayaquil, Guayas, Ecuador.
- PROAmazonía. (2022). *Hitos y Avances Componente 1*. Quito.
- PROAmazonía. (13 de 11 de 2022). *PROAmazonía*. Obtenido de <https://www.proamazonia.org/politicas-e-institucionalidad/proyecto-pago-por-resultado-ecuador/acuerdo-de-pago-basado-en-desempeno/>
- PROAmazonía, MAE, MAG, PNUD. (2021). *Conservación y Producción Sostenible para la Planificación de los GAD: sumando criterios en las Guías PDOT*. Quito.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2018). *Academia REDD+ Diario de Aprendizaje. Financiamiento de REDD+ (Tercera ed.)*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2018). *Financiamiento de REDD+, Academia REDD+ Diario de Aprendizaje, tercera edición*.
- Puebla, M. E. (2021). *Tesis de Maestría RETOS Y OPORTUNIDADES DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES DEL ECUADOR PARA EL ACCESO AL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO Y SU ABORDAJE*. Quito: Universidad Tecnológica Indoamérica.
- Quingaísa, E., & Barrionuevo, N. (2022). *Evaluación participativa del funcionamiento y efectividad de las plataformas y mecanismos de participación y articulación interinstitucional en el marco de REDD+, que aportan a la implementación del Plan de Acción REDD+*. Quito.

- Samaniego, J., & Schneider, H. (2017). *Financiamiento para el cambio climático en América Latina y el Caribe en 2015*. Santiago: Naciones Unidas.
- Sandoval, C., Sanhueza, A., & Williner, A. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Secretaría Nacional de Planificación. (2021). *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*. Quito. Obtenido de <http://oportunidades.planificacion.gob.ec/Plan2125/>
- Secretaría Técnica de la CTEA. (2021). *Plan Integral para la Amazonía 2021 - 2035*. Puyo, Ecuador.
- Serrano Roca, P. G. (2020). *Costa Rica: Preparación de la Estrategia Nacional REDD+ y el establecimiento del programa de mediadores culturales y su aplicación en Ecuador*. Quito.
- Sierra, R., Calva, O., & Guevara, A. (2021). *La Deforestación en el Ecuador, 1990 – 2018: Factores, Promotores y Tendencias Recientes*. Quito: PNUD.
- Standing Committee on Finance. (2021). *Report of the Standing Committee on Finance. Addendum: Summary by the Standing Committee on Finance of the fourth (2020) Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows*. Glasgow: UNFCCC.
- Stickler, C., David, O., Chan, C., Ardila, J., & Bezerra, T. (2020). *The Rio Branco Declaration: Assessing Progress Toward a Near-Term Voluntary Deforestation Reduction Target in Subnational Jurisdictions Across the Tropics*. Front. For. Glob. Change. doi:<https://doi.org/10.3389/ffgc.2020.00050>
- Subsecretaría de Cambio Climático, MAE. (14 de junio de 2023). Presentación sobre Avances del Ecuador en REDD+. Quito.
- The Global Commission on the Economy and Climate. (2015). Chapter Three | Land Use: Protecting Food, Forests, and People. *The New Climate Economy. Better growth, better climate*. Obtenido de <http://2014.newclimateeconomy.report/land-use/>
- UNDP. (22 de 12 de 2017). *Programme and Operations Policies and Procedures (POPP)*. Recuperado el 03 de 03 de 2023, de Partnerships: Managing Partnerships: https://popp.undp.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/UNDP_POPP_DOCUMENT_LIBRARY/Public/Partnerships_Managing%20Partnerships.docx&action=default
- UNDP Climate and Forests Programme. (2022). *The End of Business as Usual: Mainstreaming Gender in Jurisdictional REDD+ Approaches*. New York: United Nations Development Programme.
- UNDP Climate Promise. (11 de 12 de 2022). *UNDP Climate Promise*. Recuperado el 07 de 02 de 2023, de <https://climatepromise.undp.org/es/what-we-do/where-we-work/ecuador>
- UNFCCC Standing Committee on Finance. (2014). *Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows*. Bonn. Obtenido de https://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/standing_committee/application/pdf/2014_biennial_assessment_and_overview_of_climate_finance_flows_report_web.pdf

- UNFCCC. (s.f.). *UNFCCC: Introduction to Climate Finance*. Recuperado el 07 de 02 de 2023, de <https://unfccc.int/topics/introduction-to-climate-finance>
- Valera, V. (2019). *Programa de Fortalecimiento de Capacidades en Formulación de Propuestas para acceder a Financiamiento Climático*. Quito: PNUD.
- Valverde, L. (12 de 10 de 2022). Plataformas de Cadenas Productivas. (P. Serrano, Entrevistador)
- Vanderweerd, V., Glemarec, Y., & Billett, S. (2012). *Preparación para Financiamiento Climático: Un marco para entender que significa estar listo para utilizar el financiamiento climático*. PNUD.
- Viracucha, J. (21 de Septiembre de 2022). Rol de la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica en el Modelo Nacional de Gobernanza para REDD+. (P. Serrano Roca, Entrevistador)
- Watson, C., Patel, S., & Schalatek, L. (2016). Reseña temática sobre el financiamiento para el clima: Financiamiento para REDD+. *Información básica sobre financiamiento para el cambio climático*, 4.
- Watson, C., Schalatek, L., & Evéquoz, A. (2022). La Arquitectura Mundial del Financiamiento para el Clima. *Climate Funds Update*, 6.
- WWF. (2022). *Informe Amazonía Viva 2022*. Gland, Suiza: WWF Internacional.
- Zambrano M., R. M. (2019). *Atlas geográfico de la Provincia de Pastaza. Gobierno Provincial de Pastaza*. Puyo, Ecuador: The Nature Conservancy, Universidad Estatal Amazónica y Conservación Internacional.

Otras fuentes consultadas:

- Agrawal, A., Nepstad, D., & Chhatre, A. (2011). Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation. *Annual Review of Environment and Resources*.
<https://doi.org/10.1146/annurev-environ-042009-094508>
- (FIELD), Foundation for International Environmental Law and Development (2013). *Guía para los negociadores de REDD-plus Febrero 2013*.
- Financiamiento verde para el desarrollo sostenible. (2016). *Economía y Desarrollo*, 156(1), 155–167.
- FAO. (2010). La gestión de los bosques ante el cambio climático. *Strategic Framework for Forests and Climate Change*, 20.

- Happaerts, S., van den Brande, K., & Bruyninckx, H. (2011). Subnational governments in transnational networks for sustainable development. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 11(4), 321–339.
<https://doi.org/10.1007/s10784-010-9128-4>
- Irawan, S., Widiastomo, T., Tacconi, L., Watts, J. D., & Steni, B. (2019). Exploring the design of jurisdictional REDD+: The case of Central Kalimantan, Indonesia. *Forest Policy and Economics*, 108. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2018.12.009>
- Iwanaga, S., Yokota, Y., & Hyakumura, K. (2017). Social safeguards in national and sub-national redd+ initiatives: A comparison based on literature review. *Japan Agricultural Research Quarterly*, 51(1), 31–43. <https://doi.org/10.6090/jarq.51.31>
- Jones, K. W., Holland, M. B., Naughton-Treves, L., Morales, M., Suarez, L., & Keenan, K. (2017, March 1). Forest conservation incentives and deforestation in the Ecuadorian Amazon. *Environmental Conservation*, Vol. 44, pp. 56–65.
<https://doi.org/10.1017/S0376892916000308>
- Kandzior, A. (2015). Indigenous People and Forests. In *Tropical Forestry Handbook*.
https://doi.org/10.1007/978-3-642-41554-8_269-1
- Malhi, Y., Roberts, J. T., Betts, R. A., Killeen, T. J., Li, W., & Nobre, C. A. (2008). Climate change, deforestation, and the fate of the Amazon. *Science*.
<https://doi.org/10.1126/science.1146961>
- Miyamoto, M. (2020). Poverty reduction saves forests sustainably: Lessons for deforestation policies. *World Development*, 127, 104746.
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104746>
- Ministerio de Ambiente del Ecuador. (2019). Primera Contribución Determinada a nivel nacional para el Acuerdo de París bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. *Acuerdo de París*, 1–44.
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Naciones Unidas. (2015). *Acuerdo de París*. 21930.

- Nepstad, D., McGrath, D., Stickler, C., Alencar, A., Azevedo, A., Swette, B., ... Hess, L. (2014). Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains. *Science*. <https://doi.org/10.1126/science.1248525>
- Ostrom, E. (2014). A polycentric approach for coping with climate change. *Annals of Economics and Finance*, 15(1), 97–134. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1934353>
- Puppim de Oliveira, J. A. (2009). The implementation of climate change related policies at the subnational level: An analysis of three countries. *Habitat International*, 33(3), 253–259. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2008.10.006>
- Rayaningtyas, I. Y., & Nakagoshi, N. (2014). *REDD+ Readiness Through Selected Project Activities, Financial Mechanisms, and Provincial Perspectives in Indonesia*. https://doi.org/10.1007/978-4-431-54819-5_19
- Roberto B. Cabral y Bowling. (2015). Fuentes de financiamiento para el cambio climático. Cepal, 108. Retrieved from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37767/S1500127_es.pdf?sequence=1
- Samaniego, J., & Schneider, H. (2015). Financiamiento para el cambio climático en América Latina en 2013. *Estudios Del Cambio Climático En América Latina*, 166. Retrieved from http://repositorio.cepal.org/bitstream/11362/37910/1/S1500296_es.pdf
- Samaniego, J., & Schneider, H. (2019). Cuarto informe sobre financiamiento para el cambio climático en América Latina y el Caribe, 2013-2016. Documentos de Proyectos, 2013–2016. Retrieved from <https://ideas.repec.org/p/ecr/col022/44487.html>
- Shukla, J., Nobre, C., & Sellers, P. (1990). Amazon deforestation and climate change. *Science*. <https://doi.org/10.1126/science.247.4948.1322>
- Voigt, C., & Ferreira, F. (2016). Differentiation in the Paris Agreement. *Climate Law*, 6(1–2), 58–74. <https://doi.org/10.1163/18786561-00601004>