

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR**

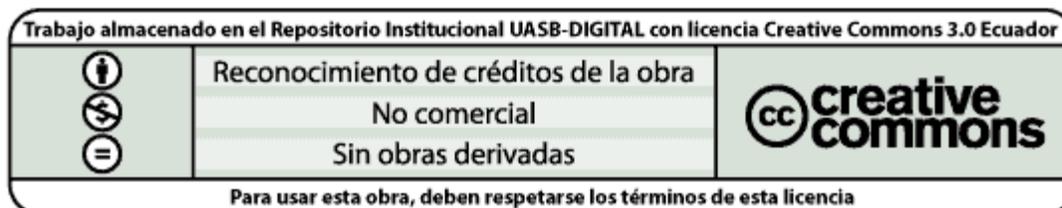
ÁREA DE ESTUDIOS SOCIALES Y GLOBALES

**MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
MENCIÓN EN NEGOCIACIONES INTERNACIONALES Y
MANEJO DE CONFLICTOS**

***“LA IMPLEMENTACIÓN DE REDD+ EN EL ECUADOR:
ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE GOBERNANZA Y
MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO”***

DANIELA CARRIÓN JARAMILLO

2014



CLAUSULA DE CESION DE DERECHO DE PUBLICACION DE TESIS

Yo, Daniela Carrión Jaramillo, autora de la tesis intitulada “LA IMPLEMENTACIÓN DE REDD+ EN EL ECUADOR: ANALISIS DE LA ESTRUCTURA DE GOBERNANZA Y MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO” mediante el presente documento de constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Master en Relaciones Internacionales con mención en negociaciones internacionales y manejo de conflictos en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha.

Firma:

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR

ÁREA DE ESTUDIOS SOCIALES Y GLOBALES

MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
MENCIÓN EN NEGOCIACIONES INTERNACIONALES Y
MANEJO DE CONFLICTOS

*“LA IMPLEMENTACIÓN DE REDD+ EN EL ECUADOR:
ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE GOBERNANZA Y
MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO”*

DANIELA CARRIÓN JARAMILLO

2014

TUTOR DE TESIS: PhD. PABLO ANDRADE

QUITO, ECUADOR

RESUMEN

Sobre la base de la problemática del fenómeno de cambio climático y potencial de los bosques para contribuir a la mitigación del mismo, el objetivo de este estudio es analizar si el mecanismo REDD+, puede constituir una alternativa viable en el Ecuador para la reducción de la tasa de deforestación, la mitigación del cambio climático y el desarrollo local. Para el efecto, se analizará el contexto internacional del mecanismo REDD+ y el proceso que Ecuador lleva adelante para implementar dicho mecanismo. Particularmente, se profundiza en los aspectos de gobernanza y financiamiento para la implementación de REDD+.

Sobre la base del caso ecuatoriano se pueden derivar lecciones interesantes para la implementación de REDD+ en otros países que enfrentan contextos similares, en términos de la estructura de gobernanza y mecanismos de financiamiento. Además, Ecuador es un ejemplo interesante sobre un enfoque de gobernanza híbrido con múltiples niveles de implementación pero a la vez el rol prominente del gobierno en cuanto a los mecanismos financieros y mecanismo de distribución de beneficios.

Los resultados de la investigación muestran que la implementación del mecanismo REDD+ a múltiples niveles es fundamental y necesaria para el éxito de la política en los países. El liderazgo del gobierno en la fase de diseño es clave para asegurar una escala de implementación a nivel nacional, de manera que se contribuya a metas más amplias, tanto ambientales como de desarrollo. Sin embargo, un proceso inclusivo donde los actores no gubernamentales formen parte de los procesos y la fase de implementación es fundamental para garantizar la sostenibilidad de REDD+.

DEDICATORIA

Quiero dedicar este trabajo a mi tatita Miguel, por siempre seguir siendo su orgullo.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a mi familia por su apoyo incondicional y empuje para finalizar este trabajo.

A mis amigos de la maestría, Vane, José y Fer por haber hecho del año de estudios uno de los más divertidos, no podía haber encontrado un mejor “grupo de estudio”. Finalmente, agradezco a mi tutor de tesis, Pablo Andrade, por su apoyo en la elaboración de este trabajo.

Tabla de Contenidos

RESUMEN	3
DEDICATORIA	4
AGRADECIMIENTOS	5
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1: El debate internacional sobre el Mecanismo REDD+.....	11
El régimen internacional de la política de cambio climático: CMNUCC.....	11
El mecanismo REDD+.....	19
Contexto de REDD+ en el marco de la CMNUCC	19
Estructura de gobernanza para REDD+: Enfoque de gobernanza a múltiples niveles	23
La estructura de gobernanza nacional para la implementación de REDD+.....	26
Mecanismos de financiamiento para la implementación de REDD+	27
CAPÍTULO 2: El mecanismo REDD+ en el Ecuador.....	30
Contexto Nacional	31
El proceso de REDD+: hacia la implementación a escala nacional.....	35
La estructura de gobernanza para REDD+ en Ecuador	36
Mecanismos de financiamiento.....	41
Interacciones entre la cooperación internacional y los esfuerzos nacionales para la futura implementación de REDD+	45
CAPÍTULO 3: Discusión y conclusiones	49
La estructura de gobernanza para REDD+: ¿Hacia un enfoque de gobernanza a múltiples niveles en Ecuador?	50
Lecciones aprendidas del caso de REDD+ en el Ecuador: ¿compatibilidad con los planteamientos del régimen internacional de cambio climático?.....	52
Conclusiones	55
Referencias Bibliográficas	58

INTRODUCCIÓN

El proceso de globalización abarca dimensiones económicas, sociales, políticas, culturales y jurídicas, relacionadas entre sí de formas complejas, a través de las cuales las economías del mundo se vuelven interdependientes entre sí y unifican sus mercados y sociedades. A través del proceso de globalización se consolida una economía mundial dependiente de los recursos naturales, en particular recursos no renovables como proveedores de energía en el mundo (Boaventura de Sousa Santos, 2005). Lo anterior se suma a la aplicación de políticas económicas donde se considera a la naturaleza por los recursos que nos provee en el proceso de producción, haciendo una extracción y uso no sostenible de los recursos naturales del planeta.

En la actualidad, la globalización, junto con la liberalización del mercado han extendido la demanda global por alimentos, energía y productos primarios (Tilman et al. 2011), generando presión sobre los bosques para convertirlos en otros usos de suelo (German et al. 2011). De acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés), la deforestación y degradación de los bosques son una de las principales causas de emisiones de dióxido de carbono (CO_2) que causas el cambio climático (FAO 2011). En la década pasada, 13 millones de hectáreas fueron convertidas en otros usos de suelo cada año (FAO 2010). En las últimas seis décadas, los bosques se han reducido más de un 60% y dos tercios del remanente está fragmentado, lo cual aumenta el riesgo de deforestación.

Los bosques contribuyen a la mitigación del cambio climático por sus funciones de captura y almacenamiento de carbono en la corteza vegetal. Reconociendo su importancia, en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) se ha planteado un mecanismo para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) asociadas a la deforestación y degradación de los bosques, el mecanismo REDD+. Así también, el mecanismo considera el rol de la conservación, el manejo forestal sostenible y el incremento de contenidos de carbono. REDD+ busca implementar políticas e incentivos positivos en países en desarrollo para reducir las emisiones asociadas al sector forestal (CMNUCC 2010). Aquellos países que demuestren reducción de emisiones recibirán compensaciones económicas provenientes de mercados o fondos internacionales (Skutsch y McCall 2011).

El debate en torno al mecanismo REDD+ ha cambiado en el proceso de las negociaciones internacionales. A una escala global, REDD+ continúa siendo una alternativa financiera basada en pagos por emisiones reducidas. Sin embargo, a nivel nacional y local, el mecanismo pretende contribuir a la mitigación del cambio climático mientras apoya metas más amplias de desarrollo, asegurando beneficios socio-económicos para las personas que dependen de los bosques (Schoneveld et al. 2012). Además, tanto en el contexto de la CMNUCC como a nivel de los países implementadores, el debate sobre el mecanismo REDD+ ha evolucionado, pasando de discusiones técnicas y metodológicas a cuestiones estructurales como financiamiento, costo-efectividad del mecanismo, reformas políticas, capacidades institucionales y estructuras de gobernanza necesarias para la implementación de REDD+ (Somorin et al. 2013). Esta nueva fase donde el debate sobre REDD+ se encuentra es la motivación de esta investigación.

El objetivo de este estudio es analizar si el mecanismo REDD+, puede constituir una alternativa viable en el Ecuador para la reducción de la tasa de deforestación, la mitigación del cambio climático y el desarrollo local. En este sentido, esta investigación pretende responder a la siguiente pregunta: *¿Qué debe hacer el Ecuador para implementar satisfactoriamente una política de incentivos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas a la deforestación y degradación de los bosques?* Para el efecto, se analizará el contexto internacional del mecanismo REDD+ y el proceso que Ecuador lleva adelante para implementar dicho mecanismo. Particularmente, se profundizará en los aspectos de gobernanza y financiamiento para la implementación de REDD+.

Ecuador constituye un caso de estudio interesante porque cumple con las características que hacen a un país apto para implementar REDD+. No solo que cuenta con alta cobertura forestal y una alta tasa de deforestación (De Koning et al. 2011), sino que también cuenta con la posibilidad de alcanzar objetivos sociales y ambientales adiciones a las contribuciones a la mitigación del cambio climático debido a la riqueza cultural y biodiversidad de los bosques en el país. Además, el país se encuentra implementando un modelo de gobernanza forestal compuesto por políticas de incentivos y comando control amparadas en instrumentos de legislación nacional particulares para el país. Por último, el Ecuador como país parte de la CMNUCC participa en el debate internacional en torno a la política y gobernanza del cambio climático, incluyendo el mecanismo REDD+.

La investigación resulta relevante para el Ecuador ya que se busca responder a la pregunta *¿qué debe hacer el Ecuador para implementar el mecanismo REDD+?* desde dos perspectivas, el debate internacional donde se discute el mecanismo, anclado a un régimen internacional de política ambiental global y un enfoque nacional donde se plantea investigar qué

está haciendo y que debe hacer el país para aplicar el mecanismo REDD+ en referencia a la estructura de gobernanza y mecanismos de financiamiento.

Sobre la base del caso ecuatoriano, este estudio argumenta que, una estructura de gobernanza a múltiples niveles, construida sobre la base de un marco legal e institucional coherente debe ser implementada para que el mecanismo REDD+ funcione exitosamente. Así también, la implementación necesita una combinación de distintas políticas y medidas para cumplir con los objetivos, tanto nacionales como internacionales, del mecanismo y un adecuado flujo de recursos financieros vertical y horizontalmente en cada fase de implementación.

Esta investigación se compone de tres secciones. En la sección I se examina el debate internacional del mecanismo REDD+. En la sección II se analiza el caso de Ecuador para la implementación de REDD+. Finalmente, la sección III, presenta la discusión de los resultados de la investigación, incluyendo lecciones aprendidas del proceso de Ecuador útiles para la región de América Latina y conclusiones.

CAPÍTULO 1: El debate internacional sobre el Mecanismo REDD+

Este capítulo examina el debate internacional sobre el mecanismo REDD+. Cuenta con cuatro secciones. La sección I, analiza el régimen internacional de la política de cambio climático, la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, que constituye el marco de referencia internacional para el desarrollo de políticas para enfrentar el fenómeno de cambio climático, entre esas REDD+. La sección II, examina el desarrollo del mecanismo REDD+ en el marco del régimen de cambio climático. La sección III, hace referencia al enfoque de gobernanza desarrollado para la implementación de REDD+. Finalmente, la sección IV evalúa los mecanismos de financiamiento necesarios para la futura implementación del mecanismo.

El régimen internacional de la política de cambio climático: CMNUCC

El régimen de gobernanza ambiental emergente busca dar lineamientos para el manejo sustentable de los recursos naturales. La Convención Marco de Naciones Unidas para Cambio Climático (CMNUCC) forma parte del régimen de gobernanza ambiental internacional como uno de sus elementos principales, constituyendo uno de los tres pilares que emergieron de la Conferencia de la Tierra de Río¹ celebrada en 1992 para enfrentar problemas ambientales globales. El objetivo de la Convención, y cualquier instrumento jurídico adoptado por la Conferencia de las Partes², es lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto

¹ La Conferencia de la Tierra de Río es el nombre por el cual es conocida la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro, Brasil.

² Conferencia de las Partes es el órgano supremo de la Convención, y conforme a su mandato toma las decisiones necesarias para promover la eficaz aplicación de la Convención. Entre sus funciones se encuentran: (1) examinar las obligaciones de las Partes y los arreglos institucionales establecidos en virtud de la Convención, (2) promover y facilitar el intercambio de información sobre las medidas adoptadas por las partes para hacer frente al cambio climático y sus efectos, (3) facilitar la coordinación de las medidas adoptadas por las Partes para hacer frente al cambio climático y sus efectos, (4) promover y dirigir el desarrollo y perfeccionamiento periódico

invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático (CMNUCC 1992:4). Dicha Convención está conformada por 195 países que se han adherido a la misma, representados por los Gobiernos de cada país. Los países parte se comprometen a tomar las medidas necesarias para hacer frente a la problemática del cambio climático, reconociendo responsabilidades comunes pero diferenciadas entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo. La CMNUCC fue creada para hacer frente al fenómeno de cambio climático, como una estructura de gobernanza internacional que busca crear normas e instituciones que guíen el comportamiento de los países parte hacia un desarrollo sustentable.

Existen dos maneras de entender un problema ambiental global, de manera sistémica o cumulativa. El enfoque sistémico se refiere a cambios a nivel local que tienen repercusiones a nivel global mientras que, un enfoque cumulativo entiende un problema global como la suma de problemas locales en distintas localidades (Turner 1990; Forsyth 2012). El fenómeno de cambio climático, se define como sistémico ya que cambios a nivel local tienen repercusiones a escalas mayores, en este caso afectando al sistema global (Turner 1990). Por su parte, la CMNUCC es la respuesta sistémica a la problemática de cambio climático, ya que régimen emergente tiene un enfoque ‘top-down’ para plantear soluciones. Éstas deben ser acordadas por los países miembros de la Convención antes de que se apliquen en los mismos.

El fenómeno del cambio climático se puede entender como un problema global sistémico causado por las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera, representando una amenaza a la sostenibilidad a largo plazo del avance del desarrollo (Stern 2006). La CMNUCC

demetodologías comparables que se acuerdan entre las Partes p.e. el inventario de gases de efecto invernadero de los países. (UNFCCC 1992:12-13).

define cambio climático como ‘un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables (UNFCCC 1992:3).

Las causas del cambio climático pueden ser directas, que se refiere a actividades humanas que ocasionan cambios físicos en el medio ambiente, o subyacentes, que se refiere a causas indirectas de carácter macro que a su vez ocasionan o potencian las directas por ejemplo las políticas de desarrollo, incremento poblacional o cambios tecnológicos (Turner 1990). De acuerdo con el informe del IPCC las principales causas de emisiones de GEI son resultado de las actividades humanas, siendo el uso de combustibles fósiles, el cambio de uso de suelo y deforestación las que más contribuyen al cambio climático (IPCC 2013).

Los impactos del cambio climático son ambientales, sociales y económicos. En referencia a los impactos ambientales, se destaca la pérdida de ecosistemas naturales y contaminación de los recursos debido a las actividades económicas en los países, en particular aquellas productivas y extractivas. El daño a los ecosistemas naturales, de los cuales depende la economía de los países, ocasiona pérdidas económicas. De acuerdo con el informe Stern (2006), en un escenario elevado, las pérdidas económicas pueden llegar al 20% del PIB de no invertir en medidas de mitigación y adaptación significativamente. Además, el cambio climático traerá consecuencias sociales, no solamente porque los efectos ambientales afectaran a las poblaciones que dependen de los recursos pero también como resultado de los problemas económicos que acarrea el fenómeno.

En el marco de la Convención, tanto las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático se definen bajo el entendido que es un problema global que afecta a todos, aunque de forma diferenciada. El enfoque sistémico del problema ambiental global crea estructuras de gobernanza internacional que pueden ser analizadas con la teoría de regímenes. Dicha teoría define un régimen internacional como un ‘conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones que rige el comportamiento de los Estados en un área política internacional’ (Hasenclever et al. 1999:499; Young 1997). Los regímenes, constituyen un tipo de instituciones internacionales (Keohane 1982), creados con alcance regional o mundial para alcanzar expectativas comunes sobre conductas que resultan apropiadas para que los Estados cooperen para alcanzar beneficios comunes (Hasenchlever et al. 1999:500).

La teoría de regímenes es útil para analizar la problemática de cambio climático porque la CMNUCC constituye un régimen emergente que, mediante un enfoque sistémico del problema ambiental global, busca dar lineamientos a los países miembros para enfrentar los impactos del cambio climático, a través de un conjunto de normas, reglas y procedimientos. De esta manera, la Convención representa la politización del fenómeno de cambio climático, a través de la participación de los Estados como los principales tomadores de decisión y la internacionalización de las repercusiones del problema.

De acuerdo con Hasenclever et al. (1999), la mayor parte de las teorías de regímenes internacionales se atribuyen a tres escuelas de pensamiento: (1) realismo, (2) neoliberalismo y (3) cognitivismo. El primero se basa en las relaciones de poder entre los Estados, el segundo se basa en las configuraciones de intereses y el tercero enfatiza el conocimiento causal y rol de los actores no gubernamentales (Hansenclever et al. 1999). Esto concuerda con Forsyth (2012), quien plantea que existen tres tipos de regímenes que se destacan al analizar la problemática del

cambio climático, (1) régimen basado en poder, (2) régimen basado en intereses y (3) régimen basado en conocimiento. Dichos tipos de regímenes se derivan de las teorías de relaciones internacionales y se aplican al contexto ambiental.

El régimen basado en poder se asocia a la teoría realista, donde el actor primordial del sistema internacional son los Estados, quienes buscan satisfacer sus propios intereses resguardando su soberanía. Este actor busca mantener su posición en el sistema de manera que mantenga su poder dentro del mismo. Este tipo de régimen es relevante al analizar el fenómeno de cambio climático porque la Convención, constituye un régimen formado por Estados, quienes representan a los países, y son quienes toman las decisiones. Actores no gubernamentales como organizaciones de la sociedad civil tienen un status de observadores en las negociaciones, siendo capaces de influir mediante la generación de conocimiento y concientización de los impactos.

Algunos realistas destacados, como Robert Gilpin (1981) o Joseph Grieco (1997), quienes estudian los regímenes internacionales argumentan que el poder es un elemento decisivo para alcanzar acuerdos de cooperación. En el marco de la Convención, así como otros regímenes internacionales, el poder demarca la posición del país en el sistema internacional.

Los países buscan satisfacer sus propios intereses y usan el poder que tienen en el Sistema (económico y político) para influir las decisiones de cooperación. Esto, puede explicar el fracaso de alcanzar un acuerdo legalmente vinculante en el marco de la Convención, ya que aquellos predominantes, de los cuales se necesita un mayor compromiso para que los acuerdos funcionen, tienen el poder de decidir si participar o no. Un ejemplo de lo anterior es los Estados Unidos, quienes no accedieron a firmar el Protocolo de Kioto en 1997.

El régimen basado en intereses se deriva de la teoría neoliberalista³ (institucionalista neoliberal), donde predomina la formación de coaliciones de acuerdo a los intereses de las partes. En particular, se deriva de los planteamientos de Hardin (1968) sobre la tragedia de los comunes y Olson (1965) sobre acción colectiva. Hardin argumentó que, la degradación ambiental es inevitable debido a que es un recurso de uso común, donde la sobreexplotación y el ‘beneficio gratuito’ (free-riding) se pueden dar al ser un bien o servicio público. Lo anterior se articula con los planteamientos de Olson (1965) referentes al problema de acción colectiva debido al interés individual de las personas por maximizar su utilidad. De acuerdo con Hardin, la solución a la tragedia de los comunes es asignar derechos de propiedad a los recursos naturales. Dichos derechos pueden ser ejercidos mediante privatización o el control del Estado. Elinor Ostrom (1980), presentó una alternativa a los planteamientos de Hardin y Olson argumentando que los individuos tienen la capacidad de aprender normas que permitan cambiar su comportamiento para fomentar la cooperación (Crawford y Ostrom 2005).

Sobre la base de la teoría institucionalista, una forma de analizar la cooperación internacional es a través de la teoría de juegos. Específicamente, una de las ramas de la teoría de juegos, la teoría de coaliciones. Barrett (1994) ha contribuido al análisis de los acuerdos multilaterales en la problemática ambiental a través del uso de la teoría de coaliciones. De acuerdo a este autor, los acuerdos ambientales internacionales pueden alcanzar un alto grado de cooperación solo si la diferencia entre los beneficios globales bajo una situación de no cooperación y aquellos en una situación de cooperación completa son bajos. Además, se planteó la existencia de un ‘trade-off’ entre la profundidad del acuerdo y el alcance del mismo (Barrett y Stavins 2003). Esto quiere decir que, entre más participantes haya en un acuerdo,

³Los neoliberales han tomado conceptos de la teoría económica de las instituciones (Hansenclever et al. 1999). Por tanto, los regímenes basados en configuración de intereses se denominan también institucionalistas.

menor es el grado de compromiso de cooperación. Como alternativa, se plantea la formación de múltiples coaliciones entre aquellos que tienen intereses similares. Lo anterior da la posibilidad de formar varios acuerdos por separado, lo cual puede promover el éxito de los acuerdos multilaterales globales (Finus et al. 2008).

La problemática de cambio climático puede ser analizada bajo este esquema. Siendo el cambio climático uno de los problemas de acción colectiva más grave (Inman 2009), la cooperación es difícil de alcanzar ya que el riesgo de beneficio gratuito es alto. En particular, existen demasiados actores (países parte) en la Convención, negociando un acuerdo global vinculante. El fracaso del proceso se evidencia debido a la falta de intereses comunes en el proceso de negociación así como también la no definición de sanciones y metas específicas para todos los países parte de la Convención (Barrett 2005).

Finalmente, el régimen basado en conocimiento se deriva de la teoría constructivista (cognitivist), donde los movimientos sociales tienen un rol importante en el marco global, influyendo a través de la generación de conocimiento y comunidades epistémicas. Existe un vínculo entre el conocimiento, representado por la ciencia, y la política (Taylor y Buttel 1992). La ciencia tiene un papel central en la definición de un problema ambiental. Por esto, las comunidades epistémicas, entendidas como grupos de actores informados que generan conocimiento con el cual se puede influir en la toma de decisiones (Haas 1992). Este tipo de régimen es relevante cuando se analiza la problemática de cambio climático porque resalta la importancia de los actores no gubernamentales. A pesar de que éstos no toman las decisiones directamente, influyen en las mismas, a través de la generación de conocimiento, participación en los procesos de negociación y procesos de gobernanza privada.

De alguna manera, las tres escuelas de pensamiento trabajan conjuntamente en la configuración de los regímenes internacionales. Esto puede evidenciarse al analizar el régimen emergente de cambio climático. El régimen de cambio climático ha sido interpretado como complejo, ya que está conformado por grupos específicos de regímenes (Keohane y Victor 2011). Este régimen, empezó como uno basado en conocimiento, donde mediante de la arena científica, con el entendimiento sobre la problemática de cambio climático, a través de una de las comunidades epistémicas formadas a nivel internacional, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) generó la información y conocimiento necesario para entender la problemática (Bodansky 2001 en Luterbacher y Sprinz 2001).

Después, en 1988 surgió como un problema intergubernamental desde que se involucraron los Estados de los países miembros de la Convención volviéndolo un proceso político. Entre 1988 y 1990, se dio un período de transición y los Estados empezaron a tener un rol más importante mientras que los actores no gubernamentales influían en el proceso indirectamente. De esta manera, pasó de ser un proceso dominado por actores no gubernamentales a uno regido por posiciones nacionales y mandatos gubernamentales, como los actores que toman las decisiones (Bodansky 2001 en Luterbacher y Sprinz 2001).

Por décadas, los gobiernos han tratado de crear un sistema regulatorio coherente, fuerte e integrado sin éxito. En el contexto actual de la Convención, se evidencia un dominio de la escuela realista y la escuela institucionalista neoliberal (Rowlands 2001). Un régimen donde priman los intereses de los países y quienes tienen más poder económico y político en el sistema internacional son quienes mayor influencia tienen en la toma de decisiones. Un régimen basado en la teoría realista se evidencia cuando se analiza la distribución de poder entre los Estados y la

habilidad del país hegemónico para usar el poder que tienen y transformar la problemática ambiental en cuestión, afectando los procesos de cooperación (Rowlands 2001).

Adicionalmente, la creación de múltiples arreglos institucionales junto con coaliciones formadas sobre la base de los intereses de los países miembros (Keohane y Victor 2011), evidencian un régimen basado en la teoría institucionalista. Sobre la base que, el cambio climático no es únicamente un problema ambiental sino también un problema de desarrollo las negociaciones pasaron de ser un proceso técnico a uno político, existen diferencias en las posiciones e intereses entre los países del ‘Norte’ y aquellos del ‘Sur’. En este sentido, un régimen basado en intereses se evidencia porque los países parte se diferencian de acuerdo al costo de abatimiento y grado de vulnerabilidad a los efectos del cambio climático (Sprinz y Vaahtoranta 1994).

El mecanismo REDD+

Contexto de REDD+ en el marco de la CMNUCC

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 mecanismo que tome en cuenta la reducción de emisiones asociadas a la deforestación y degradación de bosques. Dicho mecanismo se conoce como REDD+. El mecanismo 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).

El mecanismo REDD+ surge en el 2005 cuando cuando Papua Nueva Guinea y Costa Rica proponen incluir un mecanismo de mitigación que considere la reducción de emisiones asociadas a la deforestación, y es cuando se empieza a hablar de RED. En 2007, durante la definición del 'Plan de Acción de Bali' los países decidieron incluir a las emisiones generadas por la degradación, con lo que se aumentó una 'D' a REDD. Después, durante la reunión de Poznan, 2008 de la CMNUCC se incluyó el '+' reconociendo la importancia climática de la conservación, manejo forestal sostenible y el incremento de reservorios de carbono.

A pesar de haber transcurrido varios años de negociaciones en torno a este mecanismo, seguía siendo una propuesta hasta que finalmente en Cancún, durante la Conferencia de las Partes (COP 16) en 2010, el mecanismo REDD+ fue adoptado como un mecanismo oficial de mitigación del cambio climático. En esta Conferencia, se acordaron los temas centrales sobre el mecanismo REDD+: (1) alcance, (2) enfoque de implementación por fases, (3) elementos principales para la fase de preparación (CMNUCC 2010).

El alcance se refiere al tipo de actividades elegibles que comprende el mecanismo 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 (MAE 2012a). Los elementos de la fase de preparación acordados son: (1) desarrollo de la Estrategia o Plan Nacional REDD+, (2) levantamiento de información sobre la tasa de deforestación en el país y los contenidos de carbono forestal, (3) proceso de construcción de capacidades y (4) proceso de consulta (CMNUCC 2010).

Respecto al enfoque de implementación por fases, se han acordado tres fases para la implementación de REDD+ en los países. La primera es una fase de preparación donde se contemplan actividades de capacitación, desarrollo de las estrategias nacionales REDD+ y procesos de levantamiento de información y consulta con actores clave. La segunda fase es aquella 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 implementación plena donde los países reciben pagos basados en desempeño en base a emisiones reducidas previamente verificadas (Angelsen et al. 2009). El enfoque de fases permite tener flexibilidad de implementación en los países en desarrollo ya que se ajusta a las circunstancias nacionales.

El mecanismo REDD+ ha continuado en negociaciones en el marco del proceso de la Convención. Durante la COP19 en Varsovia, se dieron progresos importantes respecto a la futura implementación del mecanismo. Después de ocho años de negociaciones, se definieron formalmente las funcionalidades del mecanismo REDD+. Lo anterior incluye las reglas para determinar escenarios de referencia, reconocer actividades de mitigación, crear instituciones, asegurar salvaguardas y en particular crear mecanismos de financiamiento en base a desempeño (UNFCCC 2013).

A través de la creación del mecanismo REDD+ el problema de la deforestación, el cual se define como un problema acumulativo (Turner 1990), se convierte en sistémico, insertándose en el régimen internacional de cambio climático. En este sentido, el mecanismo REDD+ juega bajo las reglas de la Convención, y por tanto tiene un enfoque de implementación y toma de decisiones ‘top-down’. A pesar de esto, para asegurar resultados efectivos de actividades REDD+ se deben ejecutar actividades a nivel local, donde se encuentran los bosques y procesos

de deforestación. Lo anterior requiere de un enfoque por niveles que integre a la escala local en el proceso de toma de decisiones y acciones para implementar el mecanismo. Se trata de procesos híbridos y a múltiples niveles, con procesos de toma de decisiones inter-sectoriales y acción colectiva (Rival y Murandian 2013:6).

La implementación de REDD+ requiere de estructuras de gobernanza vinculadas a la gestión de los bosques y del cambio climático en los países. La estructura de gobernanza se refiere al conjunto de instituciones, normas y regulaciones que influyeran los procesos de toma de decisiones y acciones relacionadas al diseño de políticas (Somorin et al. 2013; Corbera y Schroeder 2011). La gobernanza ambiental comprende procesos regulatorios anidados, desde mecanismos de gobernanza internacional hasta procesos a nivel local. Es necesario relacionar la gobernanza ambiental como aquella que comprende organizaciones financieras a distintos niveles de gobernanza, el Estado como regulador, una interconexión entre gobernanza, escalas e instituciones y políticas para manejar los bosques (Rival y Murandian 2013).

En particular, la gobernanza de la provisión de servicios ecosistémicos, como es el caso del mecanismo REDD+, requiere múltiples escalas y dimensiones donde se generan y fluyen dichos servicios (Rival y Murandian 2013:6). 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.

Estructura de gobernanza para REDD+: Enfoque de gobernanza a múltiples niveles

Gobernanza a múltiples niveles se refiere a un enfoque inclusivo para la implementación de políticas públicas a distintas escalas geográficas con coordinación de varios grupos de actores en el proceso de diseño de políticas (Forsyth 2009). En el contexto de REDD+, un enfoque de gobernanza a múltiples niveles se refiere a la coordinación a distintas escalas, armonizando información, actividades e incentivos en distintos niveles, tanto en los aspectos técnicos como institucionales (Korhonen-Kurki et al. 2012).

El mecanismo 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 gobiernos centrales desarrollan el marco de política para la implementación del mecanismo y (3) a nivel sub-nacional, donde las actividades para reducir la deforestación y degradación de bosques junto con las emisiones de GEI asociadas se desarrollan. Esto incluye acciones a nivel regional y local. El tercer nivel es clave para la efectiva implementación del mecanismo REDD+, sin embargo la coordinación con el nivel nacional e internacional es importante para asegurar que las compensaciones económicas por actividades REDD+ se reciben.

La implementación de REDD+ requiere la aplicación de regulaciones y políticas con un enfoque de arriba hacia abajo -‘top-down’- y de manera simultánea acciones de abajo hacia arriba - ‘bottom-up’ - que involucren a los actores locales. Se debe conectar las demandas globales con estructuras nacionales y sub-nacionales que satisfagan las necesidades de los actores locales, en particular aquellos que dependen de los bosques, mientras se reducen las emisiones de GEI asociadas a la deforestación y degradación de bosques (Korhonen-Kurti et al.

2012). Lo anterior significa que una integración vertical – de lo local a lo global – y horizontal – al mismo nivel entre los distintos actores – es necesaria para aplicar un enfoque de múltiples niveles de gobernanza para REDD+ (Mwangi y Wardell 2012).

Para alcanzar un enfoque de gobernanza a múltiples niveles, varios enfoques pueden ser utilizados (Forsyth 2009). Un primer enfoque es aquel planteado por Robbins (1998), denominado pluralismo legal, el cual reconoce la coexistencia de varias formas de gobernanza de forma simultánea a múltiples niveles (Forsyth 2009). Este enfoque, toma en cuenta las distintas organizaciones políticas y culturales que son parte de un determinado proceso. Por lo anterior, puede resultar interesante para la implementación de REDD+ porque toma en cuenta las prácticas de los propietarios de los bosques dentro del enfoque de gobernanza. Sin embargo, este enfoque refleja complejidades a nivel local que pueden limitar las metas globales de reducción de emisiones.

Un segundo enfoque es el deliberativo. En éste, los asuntos locales y globales son tomados en cuenta al tratar de reconciliar los mismos a través de procesos de negociación para alcanzar objetivos y prácticas comunes (Agrawal 2005). Es decir que, este enfoque busca reconciliar distintas escalas de implementación (local – global) permitiendo la participación de los actores en cada nivel en los procesos de toma de decisiones. Un enfoque alternativo es la formación de asociaciones entre distintos sectores donde actores a múltiples niveles pueden tener una plataforma de encuentro que permita diseñar e implementar políticas permitiendo una integración a nivel vertical y horizontal, así como un rol más relevante de los actores no gubernamentales (Forsyth 2009). Un cuarto enfoque es el denominado ‘gran gobierno’. En este enfoque predominan las agencias del gobierno central en estructurar el régimen que maneje los recursos naturales (Mwangi y Wardell 2012).

Finalmente, un quinto enfoque es el policéntrico (Ostrom 2010). Se destaca porque se basa en la creación de instituciones anidadas para manejar los bienes comunes. Dichas instituciones se entienden como sistemas para manejar recursos a múltiples escalas bajo una normativa única establecida para el uso de los bosques (Forsyth 2009; Pedroni et al. 2009). Con este enfoque, las reglas e incentivos locales encajan en aquellas reglas e incentivos de una escala mayor, por ejemplo entre gobiernos locales y nacionales (Forsyth 2009). Para la implementación del mecanismo REDD+, el enfoque puede integrar objetivos internacionales con estructuras de gobernanza nacional que tienen el rol de proveer la regulación que aplique a distintos niveles y acciones sub-nacionales.

A pesar de que varios de los enfoques de gobernanza antes mencionados pueden aplicar para analizar la implementación de REDD+, esta investigación se basa en el último enfoque presentado, el ‘enfoque policéntrico’. Lo anterior se debe a que este enfoque representa la oportunidad de aplicar medidas ‘top-down’ y ‘bottom-up’ de forma combinada y simultánea. Esto representa una oportunidad para REDD+ porque al combinar acciones a múltiples niveles está tomando en cuenta que las raíces del problema de deforestación son cumulativas y a su vez insertarse en el Sistema Internacional desde una perspectiva sistémica.

De esta manera, se destaca el planteamiento de Ostrom (2003) para el manejo de recursos naturales comunes como son los bosques, se forman instituciones globales ‘supranacionales’ que deben ser adaptadas para ser implementadas a nivel de los países y dentro de los mismos en niveles más reducidos (regionales y locales). Además, se debe tomar en cuenta que, si un país decide implementar un mecanismo que se rige por reglas internacionales, como REDD+, debe cumplir con los acuerdos internacionales enmarcándose en el contexto y

legislación nacional. Para esto, se debe definir una estructura de gobernanza específica, la cual se expone en la siguiente sección.

La estructura de gobernanza nacional para la implementación de REDD+

Como parte del enfoque de gobernanza a múltiples niveles, el marco de referencia nacional para REDD+, definido por la estructura de gobernanza que los países definan para la implementación del mecanismo es fundamental para armonizar actividades REDD+ a distintos niveles. Aquino y Guay (2013) definen una estructura de gobernanza nacional como el conjunto de instituciones y procesos de toma de decisiones que permiten al país canalizar recursos financieros de fuentes internacionales a acciones necesarias a nivel local para enfrentar las causas de la deforestación. Lo anterior significa que, arreglos institucionales, marco legal y una arquitectura financiera son necesarios para la implementación. Estos arreglos son necesarios porque definen el acceso a los beneficios y la canalización de los mismos, lo cual es la base del mecanismo REDD+.

Las distintas formas de estructura de gobernanza para REDD+ se definen por las formas que los fondos se canalizan de fuentes internacionales a locales, así como los tipos de actores involucrados en el proceso (Aquino y Guay 2013). Vatn y Angelsen (2009) identifican cuatro formas distintas de arreglos institucionales: (1) estructura basada en proyectos privados donde predominan actividades REDD+ con acceso a mercados internacionales, (2) una estructura que establece un fondo nacional fuera del sistema de cuentas nacionales del gobierno y múltiples actores pueden participar de los procesos de toma de decisiones, (3) establecer un fondo REDD en el gobierno central y (4) fondos canalizados directamente al gobierno como parte de su presupuesto y luego este distribuye a otros sectores por los canales de administración nacional.

Esta investigación analizará los aspectos de la estructura de gobernanza para REDD+ detallados anteriormente tomando como caso de estudio Ecuador.

Mecanismos de financiamiento para la implementación de REDD+

Además de la estructura de gobernanza a múltiples niveles necesaria para la implementación de REDD+, el mecanismo necesita un flujo de recursos financieros constante para que se asegure la sostenibilidad de las actividades a largo plazo y por medio de estas la permanencia de las emisiones de GEI reducidas. Los mecanismos de financiamiento aceptados por cada país se vinculan directamente con la estructura de gobernanza determinada para REDD+, en particular el marco legal y arquitectura financiera.

El financiamiento para REDD+ es un punto de inflexión (Streck y Parker 2012). Las fuentes de financiamiento aunque diversas, son escasas. El flujo de recursos financieros para enfrentar el fenómeno de cambio climático es uno de los puntos críticos de las negociaciones internacionales que se llevan a cabo en el marco de la Convención.

De acuerdo al grupo de trabajo informal sobre el financiamiento provisional para REDD+ (IWG-IFR por sus siglas en inglés), se necesitan aproximadamente 35 billones de dólares (25 billones de euros) para el período 2010-2015 para crear incentivos basados en resultados y creación de capacidades para implementar REDD+ para lograr una reducción del 25% de la tasa anual de deforestación global hasta el 2015. Además, se prevé la necesidad de 3.5 billones de euros para la fase de preparación para REDD+ (IWG-IFR 2009). El costo más alto en la fase de preparación es posiblemente la construcción de las instituciones necesarias o reformas a las existentes con un monto aproximado de 20 millones en un período de cinco años (Hoare et al.

2008). Por su parte, Eliasch (2008) estima que el costo de reducir en un 50% las emisiones provenientes de la deforestación al 2030 necesita entre 17 y 33 billones de dólares anuales.

Existen múltiples fuentes de financiamiento para REDD+. En base al ‘Acuerdo de Cancún’ resultado de la COP16, existen dos mecanismos de financiamiento que operan para las distintas fases de implementación del mecanismo REDD+, estos son: (1) fondos públicos o privados y (2) mecanismos de mercado. Dichas fuentes de financiamiento pueden ser nacionales o internacionales.

La mayoría de países que se encuentran en la fase de preparación para futura implementación de REDD+ están siendo financiados por fondos, ya sea bilateral o multilateral. En una segunda y tercera fase los países pueden ser financiados por fondos o mercados. Además, el debate actual, tanto a nivel internacional como en los países implementadores, contempla la forma para acceder a fondos provenientes del sector privado.

Por fondos, ya sea públicos o privados, se entiende los recursos financieros que provienen de la cooperación internacional, ya sea bilateral como multilateral. En particular, a nivel multilateral existen tres fondos que apoyan a los países en la futura implementación del mecanismo REDD+, estos son: (1) el Programa de Naciones Unidas para REDD+ (UNREDD por sus siglas en inglés), (2) el Fondo cooperativo para carbono forestal (FCPF por sus siglas en inglés) y (3) el Programa de Inversión Forestal (FIP).

Tanto el Programa UNREDD como el FCPF se establecieron en el 2008 y tienen 44 y 36 países socios respectivamente, a quienes apoyan en la fase de preparación para REDD+. Entre ambos, tienen un total de 608 millones de dólares para la fase I y II de REDD+. Por su parte, el FIP apoya a 8 países en la fase II de REDD+, para lo cual cuenta con un presupuesto de 610

millones de dólares. Adicionalmente, existen otras fuentes multilaterales que entre sus áreas de trabajo apoyan actividades REDD+, entre esos están: BioCarbonFund, GEF e ITTO. En total, las fuentes multilaterales proveen un financiamiento de aproximadamente 1.7 billones de dólares (Idem).

Con respecto a fondos bilaterales, se caracterizan por los acuerdos entre un país donante y un país receptor que acuerdan un monto de dinero y período de tiempo a cambio de que el país receptor realice determinadas actividades y a mediano plazo implemente el mecanismo REDD+. Para finales del 2012, mediante acuerdos bilaterales los países desarrollados habían comprometido 4.077 millones de dólares de los cuales se ha desembolsado 3.958 millones (ISU 2012). Cabe destacar los acuerdos bilaterales que Noruega ha establecido con Brasil, Indonesia y Guyana para actividades basadas en resultados de REDD+ (fase III), que asciende a 2.250 millones de dólares (Idem).

Adicionalmente, fuentes de financiamiento domésticas también se deben tomar en cuenta ya que hay muchos países en desarrollo que han invertido para la futura implementación de REDD+. El International Sustainability Unit (ISU) reporta que para el 2012 la inversión doméstica asciende a 2.4 billones de dólares en el período 2008-2015 (ISU 2012).

En cuanto a los mecanismos de mercado, la implementación de REDD+ puede ser financiada en el futuro por el mercado de carbono, a través de la venta de créditos de carbono equivalentes a emisiones reducidas, u otros mercados emergentes. En la actualidad, no existe un mercado regulado para REDD+, sin embargo existe un mercado voluntario donde se desarrollan proyectos privados que negocian créditos derivados de actividades REDD+. De acuerdo con el informe de Ecosystem Marketplace sobre el estado del mercado de carbono en el 2013, los

créditos de carbono de actividades REDD+ se venden en el mercado voluntario por 7.8 USD/tonCO₂eq (Peters-Stanley et al. 2013).

CAPÍTULO 2: El mecanismo REDD+ en el Ecuador

Tomando en cuenta el análisis del debate internacional sobre REDD+, en particular las opciones para crear la estructura de gobernanza y los mecanismos de financiamiento, este capítulo examina el proceso de implementación de REDD+ en el caso de Ecuador. Con particular énfasis en el análisis de la estructura de gobernanza y mecanismos de financiamiento que se desarrollan en el Ecuador como parte de la fase de preparación para la futura implementación de REDD+.

A través del contraste entre el marco internacional para REDD+ y la situación en el Ecuador, se puede argumentar que, teóricamente, el Ecuador busca implementar una estructura de gobernanza de múltiples niveles, donde se reciban recursos financieros de distintas fuentes y se canalicen equitativamente para actividades que contribuyan a reducir emisiones por deforestación y al desarrollo rural sostenible simultáneamente. Sin embargo, en la práctica, la actual estructura de gobernanza diseñada para REDD+ es una centralizada, donde el gobierno central ejerce el rol principal en el diseño del mecanismo en el país y los actores no gubernamentales no están plenamente involucrados en el proceso de toma de decisiones para la futura implementación del mecanismo.

Para desarrollar este argumento, el capítulo cuenta con cuatro secciones. La Sección I, describe el contexto nacional en el que se enmarca el mecanismo REDD+. La sección II, analiza la estructura de gobernanza diseñada para la implementación de REDD+. La sección III, analiza las fuentes de financiamiento disponible y potencial al mediano plazo. Finalmente, la sección IV

presenta una síntesis de las interacciones entre el apoyo internacional y los esfuerzos nacionales en las acciones tomadas en el Ecuador para la futura implementación de REDD+.

Contexto Nacional

Dado los procesos de deforestación en el país, el gobierno del Ecuador ha tomado la decisión de revertir la pérdida de bosques a través de la inclusión de objetivos específicos en los instrumentos regulatorios y normativos. Tanto en la Constitución (2008) como en el Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013 y 2013-2017) y la Política Ambiental Nacional (2010) existen medidas vinculadas tanto a la conservación y manejo sostenible de los bosques como a la reducción de la tasa de deforestación a nivel nacional. Dichos instrumentos también reconocen la mitigación y adaptación al cambio climático como prioridad nacional.

Por su parte, el Ecuador es uno de los países parte de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Como tal, participa de los procesos internacionales y ha aceptado voluntariamente los compromisos que conllevan los acuerdos alcanzados en esta plataforma internacional. A pesar de no tener compromisos legalmente vinculantes respecto a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por su status de país en vías de desarrollo, los compromisos nacionales incluidos en los instrumentos normativos son la vía para contribuir a los acuerdos internacionales.

Reconociendo a la deforestación, y el cambio de uso de suelo en general, como uno de los sectores que más contribuye a la problemática del cambio climático, surgió el mecanismo REDD+ como una de las soluciones al problema. REDD+ surge como un mecanismo de mitigación que puede compensar a los países en desarrollo que son propietarios de bosque por

las emisiones reducidas asociadas a los procesos de deforestación y degradación de bosques. Entre los países elegibles para el mecanismo REDD+ está el Ecuador.

El Ecuador, como país parte del régimen internacional de cambio climático, participa en el proceso de diseño del mecanismo REDD+, por ser considerado una alternativa para cumplir con metas nacionales. El país es uno de los 17 países mega-diversos del mundo, con 11.7 millones de hectáreas de bosque nativo, las cuales representan el 47% del área total del país (MAE 2011a). A pesar de su riqueza boscosa, aproximadamente 77.000 hectáreas se han perdido cada año en el período 2001-2008, lo cual corresponde a una tasa de deforestación del 0.52% (MAE 2012b). Lo anterior posiciona al país como uno de los países con la más alta tasa de deforestación en América del Sur (FAO 2010; MAE 2012b).

Un estudio de causas de deforestación realizado en el presente año (2013), ha determinado que los procesos de conversión de bosques responden a dinámicas poblacionales y agrícolas en cada región del Ecuador (Castro et al. 2013). La principal causa de deforestación es la expansión de la frontera agrícola y actividades ganaderas (Sierra 2013; Castro et al. 2013). El cambio de uso de suelo es resultado de la demanda, tanto nacional como internacional, de productos primarios y alimentos.

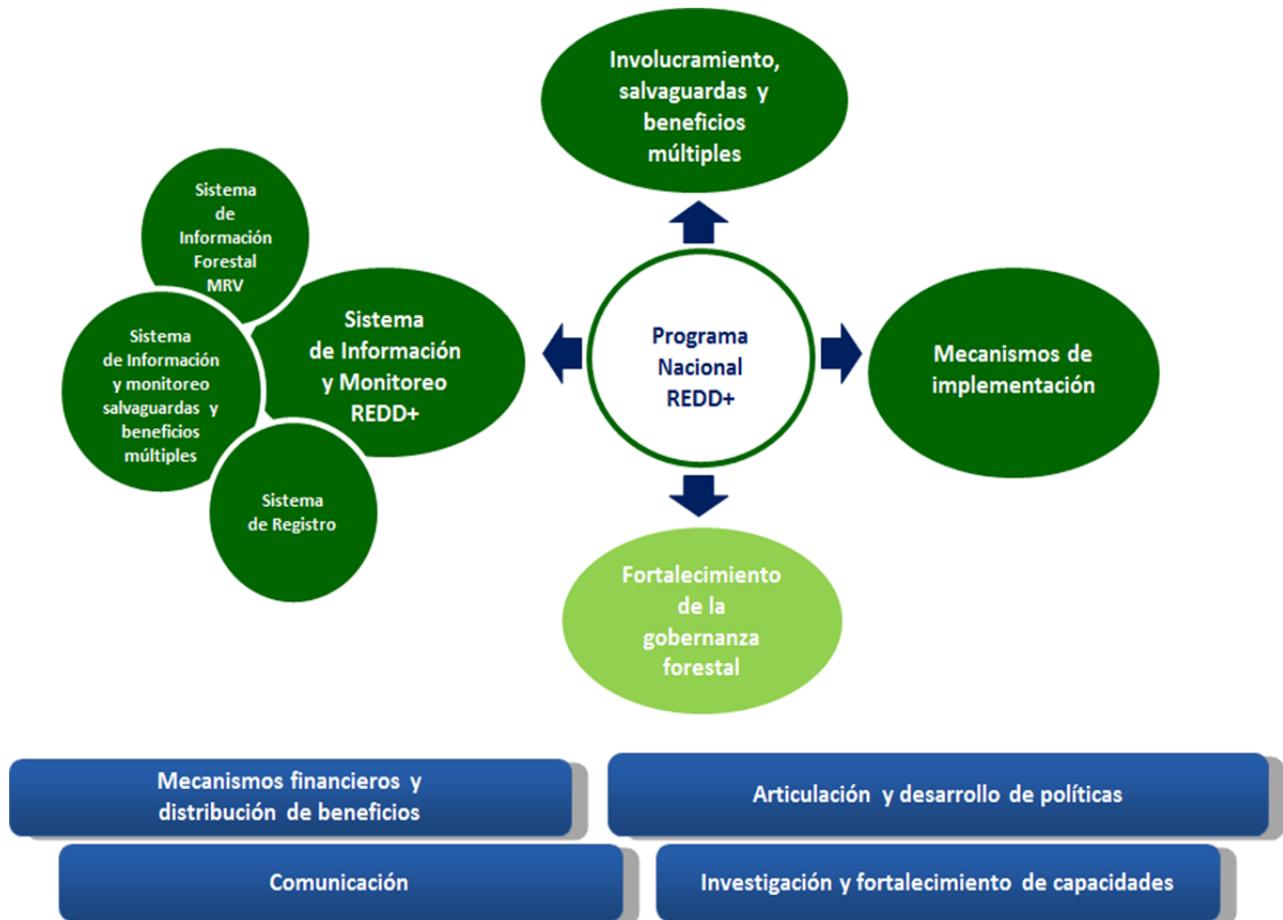
Considerando la problemática de deforestación en el país, las metas nacionales de conservación y manejo sostenible de bosques y tanto las metas nacionales como internacionales para la mitigación y adaptación del cambio climático, el mecanismo REDD+ resulta una alternativa atractiva para el Ecuador, ya que de ser implementado puede cumplir con varias metas nacionales simultáneamente. En particular, el flujo de recursos financieros provenientes de la implementación de actividades REDD+ puede contribuir a fortalecer la gobernanza

forestal. Reduce la deforestación y apoya al desarrollo rural sostenible a través de la provisión de beneficios directos e indirectos a aquellas personas que dependen de los bosques. El mecanismo REDD+ surge como una alternativa para cumplir con objetivos ambientales mientras contribuye al desarrollo local (MAE 2013a).

En el marco de la política ambiental nacional y con el fin de dar cumplimiento a metas nacionales e internacionales para enfrentar el fenómeno del cambio climático, el Ministerio del Ambiente desarrolló la Estrategia Nacional de Cambio Climático (MAE 2012c) y el modelo de gobernanza forestal (MAE 2012a). Ambos instrumentos constituyen el marco de referencia para el desarrollo del Programa Nacional REDD+ del Ecuador. De acuerdo con el Ministerio del Ambiente, el Programa Nacional REDD+ (PNREDD+) constituye el marco de referencia para la futura implementación de actividades de reducción de emisiones asociadas a la deforestación y degradación de bosques en el país (Carrión y Chiu 2011; MAE 2013a).

El programa está conformado por componentes directos y transversales. Los cuatro componentes directos son: (1) Sistema de información y monitoreo REDD+, (2) Involucramiento de actores, salvaguardas y beneficios múltiples, (3) fortalecimiento de la gobernanza forestal y (4) mecanismos de implementación. Adicionalmente, los cuatro componentes transversales son: (1) mecanismos financieros y distribución de beneficios, (2) coordinación y desarrollo de políticas, (3) investigación y construcción de capacidades y (4) comunicación (MAE 2013a). La figura a continuación muestra el PNREDD+ como estructurado hasta la fecha.

Figura No 1: Componentes del Programa Nacional REDD+ de Ecuador (MAE 2013a)



El Ministerio afirma que esta estructura facilita la implementación de REDD+ porque separa la misma entre acciones para alcanzar efectividad en la reducción de emisiones, enfocándose en las causas de la deforestación y actividades de conservación -componentes directos-, y acciones para asegurar sostenibilidad del mecanismo -componentes transversales-. Entre los componentes transversales se encuentra la estructura de gobernanza, fundamental para la implementación de actividades REDD+ en el país.

La estructura del Programa Nacional REDD+ del Ecuador es compatible con los acuerdos internacionales sobre la fase de preparación para REDD+ establecidos en el marco de la CMNUCC. En particular los lineamientos acordados en Cancún en la COP16 y aquellos recientemente establecidos en la COP19 en Varsovia. En el país, los componentes transversales son aquellos que soportan la implementación de actividades orientadas a reducir la deforestación y degradación de bosques. En otras palabras, son aquellos que asegurarán la sostenibilidad de la implementación del mecanismo REDD+ debido que incluyen los cambios institucionales necesarios para ejecutar exitosamente actividades REDD+. A pesar que la estructura planteada separa actividades directas (productos) de actividades de soporte (componentes transversales), es compatible con los planteamientos internacionales donde se reconoce la necesidad de aplicar políticas y medidas para combatir las causas de deforestación mientras se desarrollan instrumentos que modifiquen las estructuras de gobernanza en los países.

El proceso de REDD+: hacia la implementación a escala nacional

En el marco del régimen internacional de cambio climático se ha acordado qué, para que los países implementen satisfactoriamente políticas y medidas tendientes a reducir las emisiones por deforestación y degradación de bosques, es necesario determinar la escala de implementación, el alcance del mecanismo, definir los aspectos de medición, reporte y monitoreo del carbono en los bosques, dar cumplimiento a las salvaguardas sociales y ambientales definidas para REDD+ y definir los mecanismos de financiamiento para la futura implementación de REDD+ (CMNUCC 2010). En este contexto, caracterizar la implementación del mecanismo REDD+ de acuerdo a los lineamientos mencionados es fundamental para

asegurar un mecanismo REDD+ articulado a los procesos internacionales de gobernanza ambiental.

La definición de los lineamientos antes mencionados, se incorporan en la estructura de gobernanza que los países diseñan para la futura implementación de REDD+. Debido que, la estructura de gobernanza incorpora los aspectos legales, financieros e institucionales para REDD+ resulta un elemento clave a desarrollar en la fase de preparación para REDD+ en la que se encuentra el Ecuador. A continuación se presenta un análisis de la estructura de gobernanza planteada para REDD+ en el país hasta el momento. Se enfatiza en la articulación de la misma tanto con los planteamientos internacionales como con los beneficios y perjuicios de esta alternativa.

La estructura de gobernanza para REDD+ en Ecuador

Para el Ecuador, la estructura de gobernanza es central para la implementación de REDD+. Comprende el marco legal, la arquitectura financiera para la captación y canalización de recursos provenientes para REDD+ y los arreglos institucionales que permitan la implementación del mecanismo a distintos niveles en el país. Dicha estructura se encuentra en desarrollo como parte del proceso de preparación para la futura implementación de REDD+.

En el Ecuador, la estructura de gobernanza para REDD+ depende de los niveles de implementación reconocidos por la Autoridad Nacional REDD+ -Ministerio del Ambiente-, la escala de aplicación del mecanismo, las metodologías utilizadas para la contabilidad de emisiones reducidas y los derechos de emisiones reducidas asociados a los beneficios de las mismas que sean reconocidos para cada nivel de implementación (Olander y Pedroni 2013). Por

tanto, la concepción de REDD+ en el país es compatible con los lineamientos determinados a nivel internacional en el marco de la CMNUCC.

Actualmente, existen pocos instrumentos legales específicos para REDD+. Sin embargo, a través del Ministerio del Ambiente y como parte del Programa Nacional REDD+ el marco legal, arreglos institucionales, niveles de implementación, derechos sobre el carbono, mecanismos de implementación y distribución de beneficios están siendo definidos. En la actualidad, el único acuerdo formal para REDD+ es el Acuerdo Ministerial No 33 (MAE 2013b), el cual establece los lineamientos para regular la implementación del mecanismo en el Ecuador.

Este decreto plantea los lineamientos para crear la estructura de gobernanza para REDD+. Bajo esta regulación, se establece el enfoque de implementación, formado por la escala y los niveles de implementación. Además, el Acuerdo define los lineamientos para el acceso a los potenciales beneficios de REDD+ basado en el establecimiento de los derechos de propiedad de las reducciones de emisiones. Finalmente, otorga competencias exclusivas al Ministerio del Ambiente para diseñar el marco legal e implementar el mecanismo.

En este sentido, se puede decir que la estructura de gobernanza emergente se caracteriza por un sistema centralizado, que reconoce dos niveles de implementación: (1) jurisdicción nacional y (2) proyectos de carácter privado; así también la escala del mecanismo REDD+ será de carácter nacional. Los proyectos tendrán que formar parte del Programa Nacional REDD+ para alcanzar la escala nacional de implementación. Esto implica que deben cumplir con las regulaciones nacionales y así contribuir a metas nacionales asociadas al manejo sostenible de los bosques, reducción de la deforestación y mitigación del cambio climático.

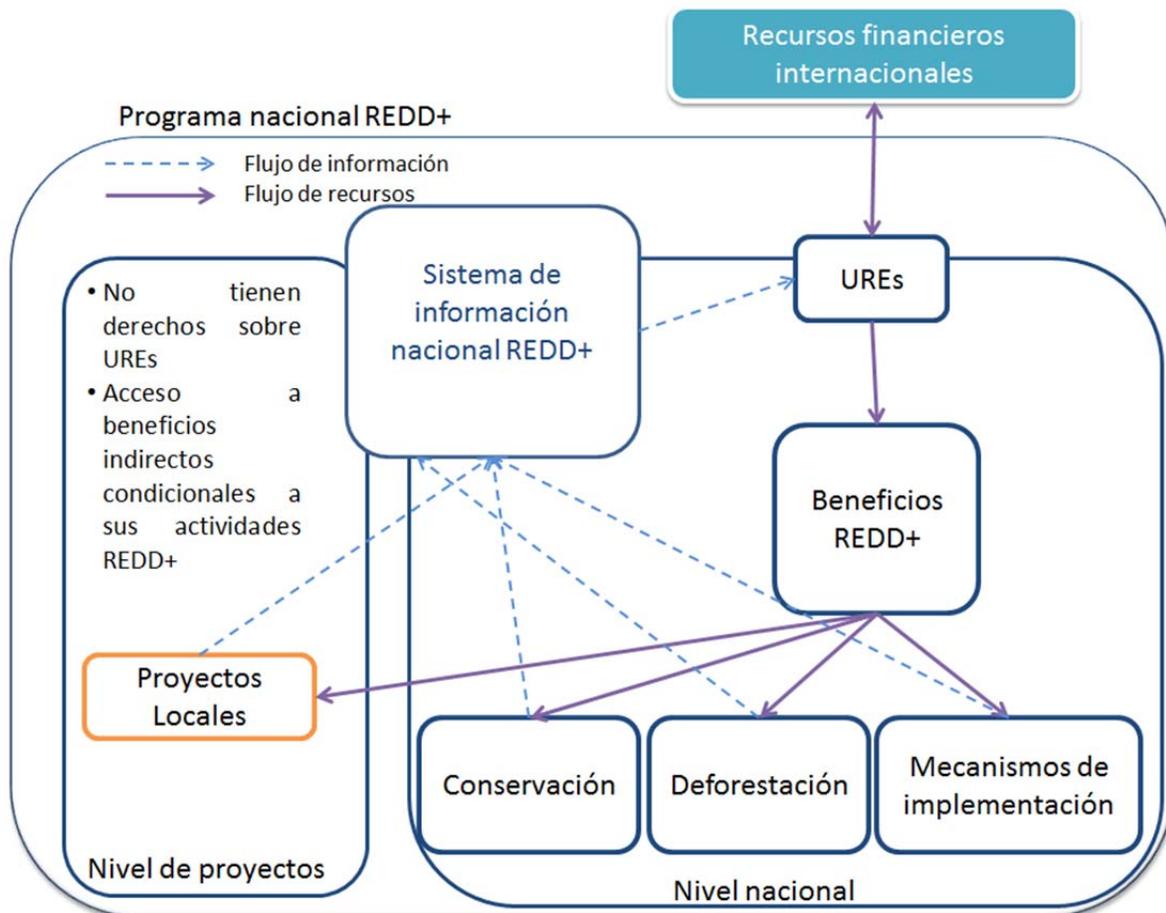
A pesar que el Acuerdo Ministerial constituye un avance en la provisión de regulaciones para la implementación de REDD+, el tipo de regulación no contribuye para transversalizar la problemática de deforestación a otros sectores en el país. Un acuerdo ministerial no tiene injerencia en otras instituciones públicas con las cuales es fundamental coordinar acciones, ya que éstas constituyen las causas indirectas de la deforestación. Por tanto, es necesario diseñar instrumentos normativos adicionales que aseguren el involucramiento de otros sectores. Adicionalmente, se debe asegurar que los instrumentos normativos (tanto existentes como futuros) puedan tener injerencia a nivel regional y local. De esta manera se asegurará una estructura de gobernanza a múltiples niveles.

Además, en base a las provisiones de la Constitución, en su artículo 74, el nivel nacional, representado por el Ministerio del Ambiente, es el legítimo propietario de las unidades de reducción de emisiones (URE) figura creada a nivel doméstico equiparable a los créditos de carbono en un mercado internacional. Según el Acuerdo Ministerial, el MAE es la única institución capaz de negociar las UREs a nivel internacional y recibir las compensaciones monetarias por estas unidades (MAE 2013b). Por tanto, la autoridad nacional REDD+ es la única capaz de recibir los potenciales beneficios provenientes de fuentes internacionales por concepto de una plena implementación del mecanismo REDD+.

Las iniciativas privadas, reciben beneficios indirectos de la implementación de actividades REDD+ en razón del reconocimiento de las acciones para reducir emisiones que contribuyen a las metas nacionales establecidas en el PNREDD+. Lo anterior implica que el nivel de implementación de proyectos privados no posee los derechos de propiedad de las UREs y por tanto no tiene la capacidad de participar directamente de los recursos financieros internacionales ya sea por fondos o a través de un mercado de carbono. Dichos beneficios

indirectos están siendo definidos por la autoridad nacional REDD+. La figura No 2, ilustra la estructura de gobernanza establecida para REDD+ en base al Acuerdo Ministerial 033.

Figura No 2: Estructura de gobernanza propuesta para la implementación de REDD+ en Ecuador



Elaboración: Autora

Esta estructura es legítima porque se construye sobre la base del Artículo 74 de la Constitución, el cual establece que los servicios ambientales no pueden ser sujetos de apropiación y el Estado debe regular su provisión, uso y aprovechamiento. Sin embargo, ha generado debate entre actores no gubernamentales ya que los incentivos para participar en actividades REDD+ se reducen por no poder tener un acceso directo a los beneficios. Los derechos de propiedad se vinculan directamente con las compensaciones económicas de REDD+

y la claridad sobre los mismos es fundamental para asegurar una efectiva reducción de emisiones a largo plazo. En este sentido, que el Estado sea el propietario de los créditos de carbono le hace el responsable de asegurar permanencia. Sin embargo, la implementación de REDD+ debe ser enfocada a niveles sub-nacionales para enfrentar la deforestación de forma efectiva.

Por lo tanto, para que el mecanismo REDD+ tenga éxito, se debe tener un enfoque nacional pero asegurando la implementación a múltiples niveles, lo cual en la práctica significa que se necesita involucrar a los actores locales para que implementen actividades para frenar los procesos de deforestación y así reducir emisiones. Dichos actores no tendrán incentivos de participar en REDD+ de no evidenciar los potenciales beneficios de su participación. Considerando lo anterior, la actual estructura de gobernanza presenta una debilidad en cuanto a incentivar el involucramiento de actores a niveles sub-nacionales.

Adicionalmente, si se comparan los lineamientos establecidos en el Ecuador con aquellos definidos a nivel internacional se puede ver que como en la mayoría de países que están implementando el mecanismo difieren unos de otros. A pesar que, el enfoque nacional es algo acordado internacionalmente, la forma como este enfoque se alcanza difiere de acuerdo al marco político de cada país. Un enfoque por niveles –enfoque anidado- ha sido sugerido como la mejor manera de alcanzar la implementación a nivel nacional pasando primero por escalas de ejecución más bajas (regional y local) (Pedroni et al. 2009). Sin embargo, este enfoque requiere de estructuras nacionales fortalecidas para que los niveles sub-nacionales puedan ser armonizados al nacional.

En el Ecuador, el actual gobierno ha manifestado un interés por centralizar actividades estratégicas, incluyendo actividades relacionadas al uso y cambio de uso de suelo donde se

incluye REDD+. En particular, REDD+ es atractivo para el gobierno por la posibilidad de captar recursos financieros mientras se cumple con metas nacionales. Esta tendencia es opuesta a un enfoque por niveles –enfoque anidado- porque en lugar de tener un esquema ‘bottom up’, se plantea uno ‘top down’.

A pesar que un esquema ‘top down’ tiene su lógica en países como el Ecuador donde la gobernanza forestal es pobre, debido que primero se trabaja en fortalecer las instituciones a nivel nacional para luego bajar la implementación a niveles sub-nacionales, el control centralizado de la implementación de REDD+ puede cerrar oportunidades tanto nacionales como internacionales. Particularmente en relación a las inversiones en actividades locales que reduzcan significativamente la deforestación y la atracción de capital desde el extranjero por REDD+.

Implementar REDD+ a múltiples niveles mientras el Estado es el único que posee los derechos sobre el carbono requiere de un grupo de políticas para que se incentive el involucramiento del sector privado y los actores locales. La implementación de REDD+ está relacionada directamente con el mecanismo de distribución de beneficios y la arquitectura financiera que permita la captación y canalización de los recursos financieros provenientes de REDD+. El esquema preliminar en el Ecuador es un fondo nacional REDD+, manejado por el gobierno, que puede recibir financiamiento de diversas fuentes y canalizar a distintos mecanismos de implementación entre los que están los componentes del PNREDD+, actividades de conservación y actividades para reducir la deforestación y degradación de bosques.

Mecanismos de financiamiento

Además de la estructura de gobernanza, para el éxito de la implementación de REDD+ en los países se necesita asegurar un flujo constante de recursos financieros vertical y

horizontalmente. De forma vertical se refiere a los múltiples niveles de implementación, empezando por el nivel internacional desde donde los fondos provienen para los países. A nivel de país, se refiere a los múltiples niveles de implementación reconocidos para REDD+. Siendo el nivel local importante para asegurar la sostenibilidad de las actividades y permanencia de emisiones reducidas en el tiempo. Por su parte, a nivel horizontal se refiere entre los actores o beneficiarios de un mismo nivel de implementación.

Los recursos financieros pueden provenir de fondos o de mercados. En el caso del Ecuador, se ha establecido que los recursos pueden venir de ambas fuentes, aunque en una primera etapa se inicia con fondos y luego conforme se verifiquen emisiones reducidas se puede acceder a recursos del mercado. Hasta la fecha, para la fase de preparación para REDD+ se han recibido fondos provenientes de fuentes bilaterales y multilaterales. Estos fondos se han utilizado para volver al mecanismo REDD+ una política doméstica que se pueda implementar en el país bajo las circunstancias nacionales que caracterizan al Ecuador. Las fuentes bilaterales provienen del gobierno de Alemania y las multilaterales del Programa de Naciones Unidas para REDD+.

La Cooperación Alemana ha otorgado recursos desde dos entidades de financiamiento, la cooperación técnica alemana GIZ y el banco alemán KfW. La GIZ apoya la preparación de REDD+ en el Ecuador a través de cooperación técnica, por medio de asesorías en temas puntuales como estudio de causas de deforestación o análisis económicos para REDD+ a nivel de provincia y la construcción de capacidades a múltiples niveles, tanto con actores gubernamentales como no-gubernamentales, a nivel nacional, regional y local. A través de su Programa de Gestión Sostenible de Recursos Naturales (GESOREN) contó con recursos financieros de hasta 4 millones de euros para el período 2008-2013.

Por su parte, la cooperación financiera otorgada al país a través del KfW, está focalizada en apoyar la consolidación del Programa Socio Bosque, financiando el pago de incentivos y la fase de preparación para REDD+. En particular el sistema de información MRV necesario para la implementación efectiva de REDD+. El KfW otorgó un total de 12.5 millones de euros para un período de cinco años. El KfW opera a través de un fideicomiso constituido en el Fondo Ambiental Nacional para el Socio Bosque donde los fondos son extinguidos (MAE 2013).

Los fondos otorgados por Alemania representan un porcentaje mínimo respecto a los 4 billones de dólares de acuerdos bilaterales a nivel mundial para REDD+ (VRD 2013). Existen países donde los acuerdos de cooperación bilateral son bastante significativos principalmente porque existen grandes extensiones de bosque que pueden ser conservados con recursos provenientes de la cooperación y por tanto REDD+ tiene un alto potencial de éxito, por ejemplo en el caso de Guyana. También se han otorgado acuerdos bilaterales significativos a países que ya han logrado reducir las tasas de deforestación, por ejemplo en el caso de Brasil. En el caso del Ecuador, fue la implementación exitosa del Programa Socio Bosque lo que incentivó a la cooperación alemana a invertir en el Ecuador.

El Programa Socio Bosque constituye una política de incentivos económicos doméstica, aplicada a nivel nacional para la conservación de bosques. A pesar de no ser un programa diseñado para cumplir con los requisitos necesarios para recibir recursos por emisiones de GEI reducidas, el Socio Bosque contribuye a objetivos de gobernanza forestal y de mitigación del cambio climático a través de la conservación de bosques nativos. Por tanto, puede formar parte de una de las actividades elegibles para REDD+, contenidas en el ‘+’ del mecanismo.

Además de las fuentes bilaterales, existen fuentes multilaterales. El Ecuador es miembro del Programa de Naciones Unidas para REDD+ (Programa ONUREDD), el cual apoya en la fase de preparación para la futura implementación de REDD+ complementando las actividades de la cooperación alemana. El programa ONUREDD ha otorgado 3.5 millones de dólares al país en un período de dos años (2011-2013).

Este programa apoya en su mayoría a los componentes transversales del Programa Nacional REDD+. Se han determinado seis resultados: (1) Sistema de información REDD+, (2) Proceso de consulta y construcción de capacidades, (3) diseño de políticas y medidas REDD+, (4) marco operativo para REDD+, (5) salvaguardas y beneficios múltiples y, (6) mecanismo de distribución de beneficios (Carrión y Chiu 2010).

Además de la cooperación alemana y el Programa ONUREDD, el Ecuador cuenta con el apoyo de otros organismos internacionales. Entre estos se encuentra la cooperación estadounidense USAID quien ha comprometido 6.191.667 dólares en el período 2009-2012, la cooperación finlandesa quien apoyo con 1.600.000 dólares y montos menores provenientes para actividades específicas como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Unión Europea, la Fundación Moore y la organización Facethefuture (Proyecto REDDX; Forestrends 2013).

También, el Ecuador se encuentra explorando una ventana de financiamiento con fuentes del sector privado. Lo anterior se realiza a través del apoyo del programa ONUREDD Ecuador y la iniciativa financiera del PNUMA. Se busca atraer capital privado a través de la creación de las condiciones necesarias para que estas inversiones se realicen en el país. Este trabajo ha iniciado recientemente con el Ministerio del Ambiente como contraparte del gobierno. Se espera poder implementar proyectos privados piloto durante el 2014.

El sector privado es relevante como una de las fuentes de financiamiento para la futura implementación de REDD+ debido que los fondos públicos no serán suficientes para asegurar sostenibilidad del mecanismo. El financiamiento del sector privado está vinculado directamente con los mercados de carbono emergentes. Estos mercados son internacionales y se derivan de los compromisos adquiridos en el régimen internacional de cambio climático donde los países se comprometen a reducir emisiones. Existen mercados regulados y voluntarios. En la actualidad créditos de carbono provenientes de REDD+, solo son negociados en los mercados voluntarios. En éstos mercados, el precio por tonelada de carbono en el 2013 fue de 7.8 dólares (ForestTrends 2013).

Aparte del sector privado, otra de las potenciales fuentes de financiamiento para REDD+ en el Ecuador al mediano plazo son los acuerdos bilaterales, a través de las compensaciones que el país puede recibir por demostrar reducción de las emisiones asociadas a la deforestación. También, existen fondos multilaterales que están creciendo, incrementando el monto de recursos para apoyar a los países como Ecuador que buscan implementar REDD+. Este es el caso del Tier 2 del Programa ONUREDD o el fondo de carbono del Banco Mundial.

Interacciones entre la cooperación internacional y los esfuerzos nacionales para la futura implementación de REDD+

Dada la decisión del gobierno nacional de reducir la deforestación en el país y declarar la mitigación y adaptación del cambio climático como políticas de Estado (Decreto Ejecutivo 1815), el compromiso asumido por la Autoridad Nacional Ambiental para implementar el mecanismo REDD+ resulta clave para cumplir con las metas nacionales. El mecanismo REDD+ contribuye a la implementación del modelo de gobernanza forestal (MAE 2013a). Por esto, se

han destinado importantes recursos domésticos a la implementación de políticas y medidas que contribuyan a mejorar la gobernanza forestal, incluyendo la preparación para futura implementación del mecanismo REDD+ en Ecuador. Estas actividades son implementadas con fondos provenientes del sector público o de organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

Para la futura implementación de REDD+, esfuerzos nacionales se han realizado en áreas de levantamiento de información forestal, construcción de capacidades a nivel local y procesos de involucramiento de actores, diseño de políticas para combatir la deforestación tales como el Programa Socio Bosque, construcción de capacidades y desarrollo del marco normativo y operativo para REDD+.

Todas estas actividades han sido financiadas por el presupuesto general del Estado desde el 2008. De acuerdo con el estudio realizado por EcoDecisión y ForestTrends (2012) sobre el financiamiento para REDD+ en Ecuador, la inversión doméstica en actividades de preparación para REDD+ es de 8.3 millones de dólares en el período 2008-2011. Este monto no toma en cuenta los montos destinados al equipo que trabaja en éstas actividades. Al 2013, el monto invertido asciende a 28.3 millones de dólares (datos proporcionados por el Programa Socio Bosque).

La mayoría de los fondos invertidos por el gobierno central se destinan a medidas que contribuyan al manejo de los bosques y el levantamiento de información para el sector forestal. Específicamente, el Programa Socio Bosque, el inventario nacional forestal y la estimación de la tasa de deforestación. Estos fondos se complementan con inversiones realizadas por organizaciones de la sociedad civil que principalmente invierten en construcción de capacidades,

involucramiento de actores en los procesos de preparación para REDD+ y asegurar el cumplimiento de las salvaguardas sociales y ambientales establecidas para REDD+ (Proyecto REDDX; Foresttrends 2013).

Los esfuerzos nacionales se complementan con los programas de cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral en relación a las actividades de preparación para futura implementación de REDD+. Sin embargo difieren en el área de intervención. A pesar de que tanto la cooperación alemana como el Programa ONUREDD buscan apoyar al Ministerio del Ambiente en la consolidación del Programa Nacional REDD+, la cooperación financiera alemana se enfoca en el apoyo a los componentes directos del programa mientras que, tanto la cooperación técnica alemana GIZ como el Programa ONUREDD tienen mayor énfasis en los componentes de soporte del Programa Nacional REDD+.

Aunque el Ministerio del Ambiente lidera el proceso para el establecimiento de la estructura de gobernanza para REDD+, es la cooperación internacional y en particular el Programa ONUREDD, quienes apoyan directamente al diseño de la estructura de gobernanza y operativización de la misma. Lo anterior lo realizan a través del desarrollo de las propuestas de normativas legales e institucionales, herramientas para la toma de decisiones y propuesta de mecanismos financieros que constituyen parte del trabajo del Programa.

De acuerdo con las estadísticas del proyecto ‘REDDX Tracking Forestfinance’, el presupuesto de la cooperación internacional comprometido hasta el 2016 asciende a un monto de 38.390.672 dólares. De este monto, al 2012 ha sido desembolsado 15.845.567 que corresponde al 41% de los recursos financieros asignados al Ecuador para REDD+, tanto desde la cooperación bilateral como multilateral.

Una parte fundamental aun por trabajar en el país es el involucramiento del sector privado, el cual está directamente relacionado al financiamiento a través de mercados emergentes como el mercado de carbono. En la actualidad, en el Ecuador existen cinco proyectos privados REDD+ que se encuentran en desarrollo (GIZ 2011). Estos proyectos se encuentran en distintas fases de desarrollo pero ninguno de ellos ha culminado el proceso para aplicar a un mercado de carbono voluntario.

Sin embargo, el progreso que realizan los mismos es bajo debido a la incertidumbre de las regulaciones que se emitirán para la implementación de actividades REDD+. Específicamente el acceso a los beneficios. Este tema se define a través de la estructura de gobernanza, la cual en la actualidad por ser un esquema centralizado, desincentiva la inversión privada. No obstante, apalancar recursos provenientes del sector privado es clave para asegurar un flujo de recursos financieros constantes al país.

CAPÍTULO 3: Discusión y conclusiones

Sobre la base del contexto internacional del mecanismo REDD+ y el estudio del caso de Ecuador, este capítulo analiza en qué medida los planteamientos del país para implementar REDD+ se articulan con las definiciones acordadas en el marco del régimen de cambio climático. Enfatizando sobre el análisis en el enfoque de gobernanza que el Ecuador ha diseñado para implementar REDD+ y los mecanismos de financiamiento se argumenta que, una estructura de gobernanza a múltiples niveles, construida sobre la base de un marco legal e institucional coherente, es necesaria para ejecutar una combinación de políticas y medidas que cumplan con objetivos nacionales e internacionales de REDD+, así como un adecuado flujo de recursos financieros vertical y horizontalmente en cada fase de implementación, son fundamentales para el éxito y sostenibilidad de la implementación del mecanismo REDD+.

Para desarrollar este argumento, el capítulo cuenta con tres secciones. La sección I analiza el grado en que la estructura de gobernanza del Ecuador es compatible con un enfoque global de múltiples niveles de gobernanza. La sección II presenta las lecciones aprendidas del Ecuador que pueden destacarse para otros países que se encuentran en procesos de preparación para REDD+ similares, con respecto a nuevas estructuras de gobernanza domésticas que se basan en el régimen de gobernanza internacional y mecanismos de financiamiento. Finalmente, la sección III presenta las conclusiones de la investigación y preguntas que surgen de la misma para investigaciones futuras en el tema.

La estructura de gobernanza para REDD+: ¿Hacia un enfoque de gobernanza a múltiples niveles en Ecuador?

Sobre la base de los planteamientos teóricos de Forsyth (2009) y Mwangi and Wardell (2012), la estructura de gobernanza que ha emergido para REDD+ en el Ecuador es en la actualidad de carácter híbrido, donde existe un enfoque de gobernanza a múltiples niveles en teoría, pero no se ha logrado llevarlo a la práctica. A pesar que un enfoque policéntrico para REDD+ (Ostrom 2005, 2010) es el deseado para la implementación en el Ecuador, el rol predominante del Estado no permite que exista una plena integración entre los múltiples niveles de implementación, en particular el nivel nacional con el local, donde se encuentran los proyectos privados.

Se evidencia un enfoque ‘top-down’, en el cual el Estado tiene un rol predominante y otros actores involucrados en el proceso un rol pasivo cuando se trata del proceso de toma de decisiones y lineamientos para la implementación. En este sentido, en la actualidad el enfoque de gobernanza de “gran gobierno” se puede ver en el Ecuador ya que el rol predominante se evidencia en cada aspecto de la estructura creada para REDD+. En particular, los aspectos legales referentes a los derechos de propiedad sobre las Unidades de Reducción de Emisiones (UREs) y el acceso a potenciales beneficios asociados a las UREs.

A pesar del enfoque “top down” que existe en la actualidad, el país si busca implementar un enfoque de gobernanza policéntrico, donde políticas tendientes a reducir las emisiones por deforestación y degradación de los ecosistemas boscosos se ejecuten a distintos niveles de implementación. Lo anterior se muestra en el reconocimiento formal de dos niveles de implementación para REDD+ (Acuerdo Ministerial No 33) y las políticas del sector forestal en

ejecución como el Programa Socio Bosque y los procesos de consulta y desarrollo de salvaguardas llevados a cabo a nivel local con el apoyo del Programa ONUREDD. Sin embargo, se pueden presentar limitaciones al transformar un enfoque de “gran gobierno” a un enfoque policéntrico porque los actores no-gubernamentales no son parte activa del proceso de toma de decisiones en una fase crítica para la sostenibilidad de REDD+, como es la de diseño de la estructura de gobernanza con sus respectivas normativas legales e institucionales.

El no ser parte del proceso de toma de decisiones combinado con una estructura centralizada como la propuesta genera desincentivos para los potenciales desarrolladores de proyectos e implementadores de actividades REDD+ en el corto plazo. Adicionalmente, este enfoque centralizado genera una carga para el gobierno difícil de manejar en fases posteriores debido a las necesidades de recursos financieros y capacidades técnicas requeridas para la implementación (Olander y Pedroni 2013).

Instituciones anidadas son necesarias para la implementación de REDD+ a escala nacional (Pedroni et al. 2009). En este sentido, múltiples niveles pueden ser considerados mientras éstos se manejan por una única estructura de gobernanza. Sin embargo, este enfoque implica un rol activo de los actores no-gubernamentales, el cual hasta ahora es marginal en el caso ecuatoriano, ya que su involucramiento se da únicamente a través de la participación de los procesos de consulta liderados por el Ministerio del Ambiente.

Por lo anterior, alcanzar un enfoque de gobernanza a múltiples niveles en el Ecuador tiene aún que ser trabajado. Existen dos motivos fundamentales. El primero es el paso del nivel nacional, donde se ha diseñado la estructura para REDD+ y provisto lineamientos sobre la futura implementación del mecanismo, al nivel sub-nacional donde la verdadera reducción de

emisiones asociada a la deforestación y degradación de bosques debe suceder. Esto significa que el nivel sub-nacional es clave ya que constituye el nivel donde se implementan las actividades, aquellas que permitirán al país recibir compensaciones económicas. Por tanto, su integración al proceso nacional es fundamental.

Lecciones aprendidas del caso de REDD+ en el Ecuador: ¿compatibilidad con los planteamientos del régimen internacional de cambio climático?

Al contrastar el enfoque del Ecuador con los propuestos internacionales, ambos enfoques reconocen que la estructura de gobernanza es central para la implementación de REDD+ así como una escala nacional para la implementación de REDD+, de manera que la contribución a la mitigación del cambio climático sea asegurada. Sin embargo, la forma en la cual una política ambiental internacional, como lo es REDD+, es llevada a la escala de implementación en los países evidencia diferencias. Estas diferencias se dan por el contexto nacional, que incluye el marco normativo y político, de los países.

En el caso del Ecuador, las políticas ambientales, en particular aquellas relacionadas a la gobernanza forestal y el fenómeno del cambio climático son responsabilidad directa del gobierno central, específicamente de la Autoridad Nacional Ambiental (el Ministerio del Ambiente). A nivel internacional se ha acordado que los Estados deben tener un rol fundamental en la implementación del mecanismo REDD+ a nivel nacional como quien determina “las reglas de juego” y tiene un papel de regulador. En este sentido, una estructura de gobernanza centralizada es ideal porque permite a los países cumplir con objetivos múltiples a nivel doméstico, mientras contribuyen con metas internacionales. Empero, esta opción deja al gobierno central la carga de

desarrollar e implementar las políticas para reducir la deforestación y emisiones asociadas, ya que otros actores no tienen un incentivo para trabajar en este tema.

Por esto, las definiciones respecto a cómo opera la gobernanza del mecanismo es clave para el éxito futuro de REDD+. Se puede aprender del caso ecuatoriano que, la centralización de los derechos de propiedad y potenciales de beneficios provenientes de la reducción de emisiones genera desincentivos para la inversión privada, misma que es fundamental al momento de asegurar acciones que reduzcan emisiones a nivel local.

REDD+ necesita múltiples niveles de implementación y múltiples actores involucrados en el proceso (Forsyth 2009). A pesar que la definición del marco de implementación de REDD+ en un país debe ser liderado por los gobiernos para asegurar que el mecanismo forma parte de arreglos institucionales más amplios y objetivos nacionales que contribuyan al desarrollo, no se debe perder de vista el enfoque policéntrico necesario para el éxito de la implementación de REDD+. Esto quiere decir que, las actividades diseñadas de forma “top down” deben ser complementadas y armonizadas con medidas “bottom up” que se implementen de manera simultánea.

Lo anterior se relaciona con el régimen de cambio climático y la forma en el que el mismo trata un problema ambiental global. La posibilidad del éxito del mecanismo REDD+ en medio de un régimen global que carece de acuerdos y definiciones contundentes para enfrentar realmente el cambio climático es que combina un enfoque sistémico con uno acumulativo. Esto es evidenciado cuando una política que emerge en el marco de la CMNUCC es aplicada en los países donde está realmente el problema de la deforestación. Sin embargo, no es suficiente que baje del nivel internacional a escala nacional, sino que debe convertirse en una política

doméstica que combate las causas de la deforestación donde éstas se encuentran, es decir a nivel local.

Los países en desarrollo, incluyendo el Ecuador, se encuentran en el proceso de volver una política internacional doméstica. Lo cual demuestra el potencial de los regímenes globales emergentes, como es el de cambio climático, para dar forma a los cambios institucionales necesarios en los países para solucionar el problema. Sin embargo, la forma en que la política se vuelve doméstica es fundamental para asegurar la sostenibilidad de la implementación de la misma en el futuro.

El Ecuador constituye un ejemplo en relación a la implementación del mecanismo REDD+, por todas las acciones tempranas que ha desarrollado desde el año 2008 cuando las discusiones internacionales eran incipientes. Resulta un caso interesante en lo que se refiere a las políticas de incentivos implementadas para la conservación de bosques pero también un referente sobre la estructura de gobernanza diseñada para la implementación de REDD+, tanto por las oportunidades como las limitaciones que dicha estructura plantea para el país.

En referencia a las oportunidades, se destaca los avances que el país ha realizado en cuanto a diseñar una estructura de gobernanza que funciona para la implementación de REDD+ a nivel nacional, la misma que es acompañada por normativas legales y procesos de consulta. Adicionalmente, el Ecuador cuenta con políticas de incentivos domésticas (Programa Socio Bosque) que se encuentran en ejecución. Ésta política representa el ejemplo concreto de cómo implementar REDD+ en el Ecuador desde tres perspectivas: (1) ejemplo de distribución de beneficios vertical y horizontal, (2) plataforma de involucramiento directo con actores locales,

(3) ejemplo del proceso operativo de cómo implementar una política de incentivos para el sector forestal.

Por su parte, existen algunas limitaciones de la actual propuesta de estructura de gobernanza para REDD+. Tanto en el país como en otras partes del mundo que se encuentran en un proceso similar, se ha trabajado poco en mecanismos para sobrellevar los desafíos de programas REDD+ a múltiples escalas, donde es necesario asegurar flujos de recursos e inversión para cambiar comportamientos a nivel local. Además, a pesar que a nivel internacional se reconoce la importancia del gobierno para la implementación de REDD+ a escala nacional, una estructura centralizada crea desincentivos para actores no gubernamentales, en particular inversiones y actividades REDD+ a nivel local porque los beneficios no son percibidos de manera directa.

Estas limitaciones pueden ser solventadas a través de adecuaciones de la estructura de gobernanza, definiendo claramente el mecanismo de distribución de beneficios. En particular, para atraer financiamiento del sector privado, debe existir una línea de involucramiento directa. De manera que el gobierno central no constituya juez y parte de la implementación de REDD+ sino se caracterice por su función reguladora. Una forma de realizar esta línea directa de acción para REDD+ es ceder los derechos de las UREs al sector privado, a cambio de una tasa o comisión por los beneficios que se perciban para mantener la escala nacional de la implementación del mecanismo REDD+ en el Ecuador.

Conclusiones

Este estudio analiza el proceso para la implementación de REDD+ en el Ecuador, con particular énfasis en la estructura de gobernanza emergente y los mecanismos financieros.

Mediante el análisis del caso ecuatoriano, la investigación examinó los componentes clave para una implementación de REDD+ con un enfoque de gobernanza a múltiples niveles.

Los resultados muestran que la implementación del mecanismo REDD+ a múltiples niveles es fundamental y necesaria para el éxito de la política en los países. El liderazgo del gobierno en la fase de diseño es clave para asegurar una escala de implementación a nivel nacional, de manera que se contribuya a metas más amplias, tanto ambientales como de desarrollo. Sin embargo, un proceso inclusivo donde los actores no gubernamentales formen parte de los procesos y la fase de implementación es fundamental para garantizar la sostenibilidad de REDD+.

Sobre la base del caso ecuatoriano se pueden derivar lecciones interesantes para la implementación de REDD+ en otros países que enfrentan contextos similares en términos de la estructura de gobernanza. En particular respecto a los “dos niveles” de implementación con un rol central del gobierno. Además es un ejemplo interesante sobre un enfoque de gobernanza híbrido con múltiples niveles de implementación pero a la vez el rol prominente del gobierno en cuanto a los mecanismos financieros y mecanismo de distribución de beneficios.

Además, representa un caso interesante en cuanto a los desafíos que debe solventar en la actualidad, en relación a asegurar financiamiento para la fase de políticas y medidas y futura fase de implementación plena de REDD+. En particular, el involucramiento del sector privado tanto como implementador de actividades REDD+ a nivel local como inversionista en las emisiones reducidas.

Muchos países que buscan implementar REDD+ están usando plataformas de mecanismos de incentivos domésticos para la futura implementación de REDD+, sin embargo el

análisis de como las estructuras de gobernanza a nivel nacional pueden operar a múltiples niveles de implementación no ha sido aún resuelto. Adicionalmente, cómo asegurar que la implementación de REDD+ contribuya a metas de desarrollo más amplias tanto en el país como a nivel internacional es una discusión teórica, que debe ser llevada a la práctica al corto plazo. Finalmente, como REDD+ se vincula directamente con el desarrollo sostenible es un tema que no ha sido incluido en ésta investigación y merece atención en el futuro cercano.

Referencias Bibliográficas

- Agrawal, Arun, and Sanjeev Goyal. "Group Size and Collective Action Third-party Monitoring in Common-pool Resources." *Comparative Political Studies* 34.1 (2001): 63-93.
- Angelsen Arild et al. *Analysing REDD+: challenges and choices*. Center for International Forestry Research (CIFOR) (2012).
- Angelsen, Arild. "Policies for reduced deforestation and their impact on agricultural production." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 107.46 (2010): 19639-19644.
- Aquino, André, and Bruno Guay. "Implementing REDD+ in the Democratic Republic of Congo: An analysis of the emerging national REDD+ governance structure." *Forest Policy and Economics* 36 (2013): 71-79.
- Asamblea Constituyente. *Constitución de la República del Ecuador* (2008). Quito – Ecuador.
- Barrett, Scott, and Robert Stavins. "Increasing participation and compliance in international climate change agreements." *International Environmental Agreements* 3.4 (2003): 349-376.
- Barrett, Scott. "Self-enforcing international environmental agreements." *Oxford Economic Papers* (1994): 878-894.
- Barrett, Scott. "Environment and Statecraft: The Strategy of Environmental Treaty-Making: The Strategy of Environmental Treaty-Making". Oxford University Press, (2003).
- Bodansky, Daniel. "The history of global climate change regime". En Luterbacher Urs y SprinzDetlef. *International Relations and Global Climate Change*. MIT Press (2001).
- Carrión Daniela y Chiu Marco. "Propuesta de Programa Nacional ONUREDD Ecuador". Ministerio del Ambiente (2011). Quito, Ecuador.
- Castro Miguel et al. "Zonas de procesos homogéneos de deforestación en el Ecuador. Factores promotores y tendencias al 2020". Programa GESOREN-GIZ y Ministerio del Ambiente del Ecuador (2013). Quito, Ecuador.
- CMNUCC. *REDD+ Decisions at Warsaw Climate Change Conference*. Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático 2013. Internet:

- https://unfccc.int/meetings/warsaw_nov_2013/meeting/7649/php/view/decisions.php. Acceso: Diciembre, 2013.
- CMNUCC. The Cancun Agreements: Outcome of the work of the AWG-LCA under the convention - Decision 1/CP.16 – 71. Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (2010).
 - CMNUCC. The Cancun Agreements: Outcome of the work of the AWG-LCA under the convention - Decision 1/CP.16 – 72. Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (2010).
 - Corbera, Esteve y Heike Schroeder. "Governing and implementing REDD+." *Environmental Science & Policy* 14.2 (2011): 89-99.
 - De Koning Free et al. "Bridging the gap between forest conservation and poverty alleviation: the Ecuadorian Socio Bosque program". *Environmental Science & Policy*, Volume 14, (2011) pp: 531-542.
 - EcoDecisión y ForestTrends 2012. Proyecto REDDX: Seguimiento al financiamiento para REDD+. Internet: <http://reddx-es.forest-trends.org/pais/ecuador/> Acceso: Noviembre, 2013
 - FAO, 2010. "Global Forest Resources: Assessment 2010". Forestry Paper 163. Food and Agriculture Organization of the United Nations
 - FAO, 2011. "The State of the World's Forest 2011". Food and Agriculture Organization of the United Nations
 - Finus, Michael, M. Elena Saiz, and Eligius MT Hendrix. "An empirical test of new developments in coalition theory for the design of international environmental agreements." *Environment and Development Economics* 14.1 (2009): 117.
 - Forsyth, Tim. "Multilevel, Multiactor Governance in REDD+: Participation, Integration and Coordination". En Angelsen Arild et al. *Realising REDD+: National Strategy and Policy Options*. Center for International Forestry Research (CIFOR) (2009).
 - German, Laura, George C. Schoneveld, y Pablo Pacheco. "The Social and Environmental Impacts of Biofuel Feedstock Cultivation: Evidence from Multi-Site Research in the Forest Frontier." *Ecology & Society* 16.3 (2011).
 - GIZ, 2012. "Memoria del Taller de Intercambio de Experiencias de Actividades REDD+ a Escala de Proyectos en el Ecuador". Cooperación Técnica Alemana GIZ. Septiembre (2012).

- Grieco, Joseph M. "Realist International Theory and the Study of World Politics," in Doyle and Ikenberry eds., *New Thinking in International Relations Theory*, Boulder: Westview Press, (1997), pp: 163-201.
- Haas, Peter. "Introduction: Epistemic communities and international policy coordination". *International Organization*, 46 (1) (1992), pp. 1-35.
- Hall, Anthony. *Forests and climate change: the social dimensions of REDD in Latin America*. Edward Elgar Publishing, (2012).
- Hardin, Garrett. "The tragedy of the commons." *science* 162.3859 (1968): 1243-1248.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer, and Volker Rittberger. "Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis." *Forointernacional* 39.4 (1999): 158.
- Inman, Mason. "The climate change game." *Nature Reports Climate Change* (2009): 130-133.
- International Sustainability Unit. "Interim REDD+ finance: current status and way forward for 2013-2020". Prince Charles Foundation (2012).
- IPCC. *Cambio Climático 2013. Quinto reporte de evaluación de los impactos del cambio climático. Panel inter-gubernamental de cambio climático* (2013). Internet: <http://www.ipcc.ch>
Acceso: Diciembre, 2013
- IWG-IFR 2009. Reporte del grupo de trabajo informal sobre el financiamiento provisional para REDD+. Documento no publicado.
- Keohane, Robert (1982). "La Interdependencia y los regimenesinternacionales: Algunas consideraciones teóricas". En *Después de la Hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*, Buenos Aires, AR: Grupo Editor Latinoamericano, (1988).
- Keohane, Robert O. "After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy". Princeton University Press, (2005).
- Keohane, Robert O. and Victor, David G. "The Regime Complex for ClimateChange". *Perspectives on Politics*, 9 (1), (2011), pp. 7-23.
- Korhonen-Kurki, Kaisa, et al. "Multiple levels and multiple challenges for REDD." *Analysing REDD* (2012): 91.
- MAE 2010. "Política Ambiental Nacional". Ministerio del Ambiente. Quito, Ecuador
- MAE 2011a. "Evaluación Nacional Forestal: Resultados". Subsecretaría de Patrimonio Natural, Ministerio del Ambiente. Quito, Ecuador

- MAE 2012a. “Modelo de Gobernanza Forestal”. Subsecretaría de Patrimonio Natural Ministerio del Ambiente. Quito, Ecuador
- MAE 2012b. “Mapa Histórico de Deforestación en el Ecuador”. Subsecretaría de Patrimonio Natural, Ministerio del Ambiente. Quito, Ecuador
- MAE 2012c. “Estrategia Nacional de Cambio Climático”. Subsecretaría de Cambio Climático, Ministerio del Ambiente. Quito, Ecuador
- MAE 2013a. “Programa Nacional REDD+”. Subsecretaría de Cambio Climático, Ministerio del Ambiente. Quito, Ecuador
- MAE 2013b. “Acuerdo Ministerial No 033: Normas para regular la implementación del mecanismo REDD+ en el Ecuador”. Subsecretaría de Cambio Climático, Ministerio del Ambiente. Quito, Ecuador
- Muradian, Roldan, and Laura Rival. “Governing the provision of ecosystem services”. Springer, (2013).
- Mwangi, Esther, and Andrew Wardell. "Multi-level governance of forest resources." International journal of the Commons 6.2 (2012).
- Naciones Unidas(1992). Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC). Rio de Janeiro, Brasil. Internet: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf Acceso: Noviembre, 2013
- Olander Jacob y Pedroni Lucio. “Enfoques para implementar REDD+ en el Ecuador: un análisis de opciones”. EcoDecisión y CarbonDecisions International(2013). Quito, Ecuador
- Ostrom, Elinor y S. E S. Crawford. "Classifying rules." (2005).
- Ostrom, Elinor. "How types of goods and property rights jointly affect collective action." Journal of Theoretical Politics 15.3 (2003): 239-270.
- Ostrom, Elinor. "Institutions and the Environment." Economic Affairs 28.3 (2008): 24-31.
- Ostrom, Elinor. "Nested externalities and polycentric institutions: must we wait for global solutions to climate change before taking actions at other scales?" Economic Theory 49.2 (2012): 353-369.
- Ostrom, Elinor. 'A Polycentric Approach for Coping with Climate Change', World Bank Policy Research Working Paper No. 5095, (2010).

- PedroniLucio et al. "Creating incentives for avoiding further deforestation: the nested approach". *Climate Policy*, Volume 9, (2009) pp: 207-220.
- Peters-Stanley et al. "Cubriendo nuevos suelos: El Estado de los mercados de carbono forestal". *Forest Trends, Ecosystem Marketplace* (2013). Internet: http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=4121 Acceso: Diciembre, 2013
- Presidencia de la Republica. "Decreto Ejecutivo 1815: Declaración de la adaptación y mitigación al cambio climático como política de Estado Palacio Nacional", (2009). Quito, Ecuador
- REDD+ Partnership. Voluntary REDD+ Database. Internet: <http://reddplusdatabase.org/> Acceso: Diciembre, 2013
- Rowlands, Ian. "Classical Theories of International Relations". En LuterbacherUrs y SprinzDetlef. *International Relations and Global Climate Change*. MIT Press (2001).
- Schoneveld, George. "REDD+ and the global economy Competing forces and policy options." En *Analysing REDD+: Challenges and choices* (2012): 51.
- SENPLADES (2009). "Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013". Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Quito, Ecuador.
- SENPLADES(2013). "Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017". Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Quito, Ecuador.
- Sierra, Rodrigo. "Patrones y factores de deforestación en el ecuador continental, 1990-2010 y un acercamiento a los próximos 10 años". *Conservación Internacional Ecuador y ForestTrends* (2013).
- Skutsch, Margaret, et al. "Alternative models for carbon payments to communities under REDD+: A comparison using the Polis model of actor inducements." *EnvironmentalScience&Policy* 14.2 (2011): 140-151.
- Somorin, Olufunso A., et al. "REDD+ policy strategy in Cameroon: Actors, institutions and governance." *EnvironmentalScience&Policy* 35 (2014): 87-97.
- Stern Nicholas. "Stern Review: The economics of climate change". Vol. 30. London: HM treasury, (2006).
- Taylor, Peter J.y Buttel Frederick H. "How do we know we have global environmental problems? Science and the globalization of environmental discourse." *Geoforum* 23.3 (1992): 405-416.

- The Eliasch Review (2008). "Climate Change: Financing global forests". London, UK. Internet:<http://www.official-documents.gov.uk/document/other/9780108507632/9780108507632.pdf> Acceso: Noviembre, 2013.
- Tilman, David, et al. "Global food demand and the sustainable intensification of agriculture." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 108.50 (2011): 20260-20264.
- Turner II, Billie Lee, et al. "Two types of global environmental change: definitional and spatial-scale issues in their human dimensions." *Global Environmental Change* 1.1 (1990): 14-22.
- Vatn, Arild, y Angelsen Arild. "Options for a national REDD+ architecture." Angelsen, A. with Brockhaus, M., Kanninen, M., Sills, E., Sunderlin, WD and Wertz-Kanounnikoff, S.(eds.): *Realising REDD+ national strategy and policy options*. CIFOR, Bogor Indonesia (2009): 57-74.
- Young, O.R. "Global governance: drawing insights from the environmental experience". Cambridge, Mass: MIT Press (1997).