

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR**

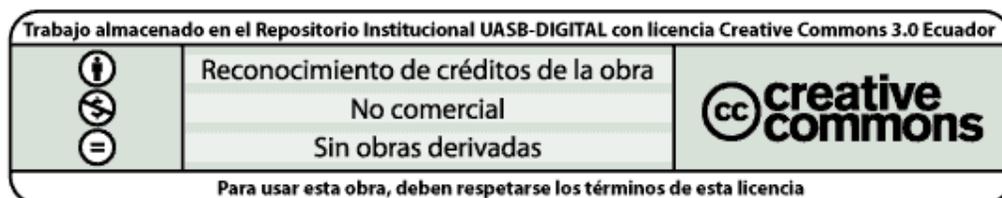
**ÁREA DE ESTUDIOS SOCIALES Y
GLOBALES**

**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES
MENCIÓN ECONOMÍA Y POLÍTICA DE LOS RECURSOS
NATURALES Y LA ENERGÍA**

**ANÁLISIS DE LAS POSICIONES DE ECUADOR EN RELACIÓN A
LA INICIATIVA REDD (REDUCCION DE EMISIONES POR
DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN) DESPUÉS DE
COPENHAGUE**

GEORGIANA BRAULETE

2012



Yo, Georgiana F. Braulete M., autora de la tesis intitulada “ANÁLISIS DE LAS POSICIONES DE ECUADOR EN RELACIÓN A LA INICIATIVA REDD (REDUCCION DE EMISIONES POR DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN) DESPUÉS DE COPENHAGUE”, mediante el presente documento dejo 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 magíster 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, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar 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.

Quito, 26 de marzo de 2013

Blga. Georgiana F. Braulete M.

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR**

**ÁREA DE ESTUDIOS SOCIALES Y
GLOBALES**

**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES
MENCION ECONOMÍA Y POLÍTICA DE LOS RECURSOS
NATURALES Y LA ENERGÍA**

**ANÁLISIS DE LAS POSICIONES DE ECUADOR EN RELACIÓN A
LA INICIATIVA REDD (REDUCCIÓN DE EMISIONES POR
DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN) DESPUÉS DE
COPENHAGUE**

GEORGIANA BRÁULETE

TUTOR: Dr. (c) Pablo Ortiz T.

QUITO-ECUADOR

2012

RESUMEN

Esta investigación analiza las posiciones y propuestas políticas en torno a la estrategia REDD (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación) en Ecuador, a partir de la XV Conferencia sobre Cambio Climático que se desarrolló en Copenhague en 2009, donde el país llevó, entre otras, la propuesta de formar parte de la estrategia REDD.

El recorrido por los tres capítulos muestra conceptualizaciones sobre el tema ambiental, legal y financiero sobre los bosques, el Buen Vivir y la historia de la estrategia REDD, así como su implementación y las características que se están planteando para el caso del Ecuador. Además, en el documento se analiza al programa Socio Bosque como iniciativa de conservación voluntaria de las florestas en base a una compensación a las poblaciones locales.

Cualquier mecanismo de compensación como REDD+ u otro debe ser desarrollado en base a acuerdos de “ganar – ganar” entre los países “desarrollados” industrializados y los países que poseen aún bosques nativos. Estos acuerdos, además de ser vinculantes y ofrecer salvaguardas para proteger a las comunidades y la biodiversidad que viven y dependen de estos recursos naturales, deben asegurar una mejor gestión ambiental a nivel global.

AGRADECIMIENTO

Deseo agradecer a Dios, en primer lugar, por otorgarme el don de la paciencia; y a mi hija Amelia Sofía Suárez Brâulete, por darme la fuerza suficiente para continuar el camino.

Quiero ofrecer mis agradecimientos, además, a la Universidad Andina Simón Bolívar – Ecuador por permitir superarme en conocimientos, en áreas donde regularmente las ciencias puras y las ciencias sociales divergen tanto. Fue un reto y una satisfacción, a la vez, educarme en sus aulas y, sobre todo, fue un maravilloso placer haber hecho amistad con tanta gente extranjera y maravillosa que vino a aprender un poco sobre nuestro fabuloso Ecuador.

SIGLAS

CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
PSB	Programa Socio Bosque
MAE	Ministerio del Ambiente del Ecuador
GEI	Gases de efecto invernadero
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
PANE	Patrimonio de Áreas Naturales del Estado
PNREDD+	El Programa Nacional REDD+
COICA	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
PNFR	Plan Nacional de Forestación y Reforestación

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	10
Capítulo I.....	14
LOS BOSQUES DEL ECUADOR Y EL DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE....	14
GENERALIDADES.....	14
Los bosques en el Ecuador	14
La Deforestación en el Ecuador.....	16
La Degradación de los bosques en el Ecuador	18
POLÍTICA ECUATORIANA EN RELACIÓN A LOS BOSQUES.....	20
Constitución y el desarrollo forestal sustentable.....	20
Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013	22
LA GESTIÓN DE LOS BOSQUES EN EL ECUADOR	23
Introducción	23
La Estrategia de Desarrollo Forestal Sustentable para el Ecuador.....	26
Modelo de Gobernanza Forestal del Ecuador.....	27
OBSERVACIONES FINALES DEL CAPÍTULO	29
Capítulo II	30
AVANCES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA REDD EN ECUADOR DESPUÉS DE COPENHAGUE	30
ORIGEN E HISTORIA DE REED	30
BREVE REVISIÓN DE REDD	32
Introducción al mecanismo	32
Medición, Reporte y Verificación.....	34
Actores	35
IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO REDD+	36
A nivel nacional (o subnacional).....	36
A nivel de proyecto	37
Fuentes de financiamiento.....	39
PROGRAMA NACIONAL REDD+ EN EL ECUADOR	40
Componentes principales	41
1. Sistema de Información Forestal (MRV).....	41
2. Sistema de incentivos.....	42

3. Control forestal	42
4. Regularización de la tenencia de la tierra	42
Componentes transversales	42
1. Marco legal, financiero e institucional.....	42
2. Sostenibilidad financiera.....	43
3. Beneficios múltiples	43
4. Planificación intersectorial y coordinación interinstitucional.....	43
5. Investigación.....	43
6. Involucramiento de actores	43
CRÍTICAS AL MECANISMO REDD+	44
INICIATIVAS REDD+ EN EL ECUADOR.....	45
Iniciativas gubernamentales relacionadas con REDD+	45
Programa Socio Bosque:	46
PROFORESTAL: Un programa de forestación y reforestación	46
Iniciativas no gubernamentales REDD+	46
OBSERVACIONES FINALES DEL CAPÍTULO	48
Capítulo III.	49
ANÁLISIS DEL CASO DEL PROGRAMA SOCIO BOSQUE COMO UNA ESTRATEGIA REDD DE ECUADOR.....	49
INTRODUCCIÓN.....	49
CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS Y GESTIÓN DEL PROGRAMA	49
Características Técnicas	49
Procedimientos y Gestión	52
Estructura de Incentivos de Socio Bosque	53
Plan de Inversión	54
Sistema de Monitoreo.....	55
Sostenibilidad Financiera	56
Resultados alcanzados hasta la fecha por Socio Bosque	56
En cuanto a las metas del proyecto.....	56
En cuanto al uso de los incentivos.....	57
Socios Comunitarios:.....	57

CONSIDERACIONES CONCEPTUALES SOBRE SOCIO BOSQUE	58
Tenencia de predios	58
¿Socio Bosque = Pago Por Servicios Ambientales?	59
CRÍTICAS AL PROGRAMA SOCIO BOSQUE	60
Socio Bosque y la Constitución	60
Economía de mercado y Sumak Kawsay	61
Gestión del Territorio	63
Contenido del Convenio	64
La Consulta Previa	66
COMPARACIÓN ENTRE REDD+ Y PSB	66
OBSERVACIONES FINALES DEL CAPÍTULO	68
Capítulo IV.	69
CONCLUSIONES GENERALES	69
RECOMENDACIONES	71
LISTA DE REFERENCIAS	73
BIBLIOGRAFÍA ADICIONAL CONSULTADA.....	76

INTRODUCCIÓN

Los árboles y los bosques contribuyen positivamente a la protección de recursos e influyen en la calidad de vida de las comunidades en varios aspectos:

Recolección y uso del agua: debido a que al follaje y la aspereza de la corteza reducen el ritmo de dispersión del líquido y favorecen una lenta pero total infiltración de la lluvia en la tierra. Además, en zonas secas, los árboles retienen precipitaciones como la niebla (lluvia horizontal), y permiten que en un medio ambiente aparentemente árido se almacene una importante cantidad de humedad en el suelo.

Protección del suelo: ya que la cubierta boscosa atenúa el viento, a la vez que la red de raíces mantiene el suelo fijo en contra de la erosión, el movimiento de tierras, deslaves, etc.

Clima: según Cordero et al. (2008)¹, los árboles “también intervienen en la regulación del clima y atenúan el efecto de la emisión de gases, ya que controlan la velocidad del viento e inciden en la circulación del aire reteniendo las suspensiones sólidas y los elementos gaseosos y contaminantes”.

Calidad de vida de los habitantes: esta influencia se manifiesta en varios aspectos como protección de cosechas, contrarrestar los efectos contaminantes de asentamientos humanos y áreas industriales, mejoramiento del paisaje, promoción del turismo y conformación de los centros de investigación y bancos genéticos, entre otros.

La XV Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático se celebró en Copenhague, Dinamarca, entre el 7 y el 18 de diciembre de 2009. Esta conferencia fue denominada COP 15 («15a Conferencia de las Partes») y fue organizada por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Esta entidad organiza conferencias anuales desde 1995.

Las conferencias tienen como meta, según Martone (2010: 6)², “preparar futuros objetivos para reemplazar los del Protocolo de Kioto, que termina el 2012”. El objetivo final (a largo plazo) era la reducción mundial de las emisiones de CO₂, en al menos un 50% en 2050 respecto a 1990. Para conseguirlo, los países debían marcarse objetivos intermedios, es decir, una serie de pasos u objetivos a alcanzar en varios períodos consecutivos. Uno de los temas que más se debatió en esta conferencia fue promover el desarrollo de la estrategia de Reducción de las Emisiones de la Deforestación y Degradación (REDD).

¹ C. Cordero, A. Moreno-Díaz y M. Kosmus, *Manual para el desarrollo de mecanismos de pago/compensación por servicios ambientales*, Quito, GTZ/Inwent, 2008.

² F. Martone, *Un análisis de los resultados de las negociaciones sobre REDD en la conferencia COP15 de Copenhague*, Inglaterra, Forest Peoples Programme, 2010.

La pérdida de bosques naturales en todo el mundo según MAE (2011a:43)³ y FAO (2005:16)⁴ “contribuye más a las emisiones globales anuales, que el sector de transporte que utiliza combustibles fósiles en el mundo”. Los bosques juegan un papel importante en el Presupuesto Global de Carbono, tanto como sumideros o como fuentes. El contenido total de Carbono de los Bosques es de 638 Gt⁵ de carbono (FAO, 2005: 14-23). La detención de la deforestación es imprescindible para contrarrestar el efecto de las emisiones. Los bosques tropicales (como en el caso de la Amazonía ecuatoriana), almacenan en promedio un 50% más de carbono por hectárea que los bosques fuera de los trópicos.

La FAO (2005:17) señala que, con respecto al índice de deforestación, este “se estima en 13 millones de Ha/año entre 1990 y 2000”. Los efectos de la deforestación y de la degradación se resumen en una reducción substancial de los stocks de carbono y en un incremento de emisiones. El IPCC⁶ señala que las emisiones de la deforestación se encuentran en el orden de 5.8 Gt CO₂/año. La deforestación y degradación de los bosques contribuyen con entre 15 y 20% de la generación de emisiones de gases de efecto invernadero. Por esta razón, en la COP13 se reconoció al mecanismo Reducción de las Emisiones de la Deforestación y Degradación (REDD) como un instrumento válido en la lucha contra el cambio climático, que el Ecuador también ve como una posible opción.

Al pensar en Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación, es importante recordar que, según Lawson et al. (2010:17)⁷ “las mismas estrategias que los administradores forestales han empleado por décadas para reducir la deforestación pueden ser empleadas dentro de un marco REDD”. REDD no es una estrategia novedosa de conservación de los ecosistemas forestales, es simplemente una forma de tratar de financiar esa conservación. Por lo tanto, es importante tomar el tiempo necesario para examinar y evaluar las lecciones aprendidas de las estrategias que han estado en uso por los gobiernos y las ONG por muchos años para proteger los bosques y reservas forestales en pie y establecer cuáles de las estrategias han presentado resultados y cuáles no, con el fin de evaluar la posibilidad de apoyar la estrategia REDD.

La implementación de las estrategias REDD es compleja al tratar de definir la forma de financiar o compensar la reducción de emisiones a través de la disminución de las tasas de deforestación y degradación. Surge la pregunta de cómo realizar este financiamiento y se ha discutido la posibilidad de pagar a los países en desarrollo por el valor del carbono almacenado en sus bosques, lo que permitiría crear un incentivo para el manejo forestal sostenible en estos países. Respecto a cómo pagar, existe la propuesta de abordar REDD con un “enfoque nacional”, donde los países en desarrollo recibirían

³ Ministerio del Ambiente, *REDD+ en Ecuador. Una Oportunidad para Mitigar el Cambio Climático y Contribuir a la Gestión Sostenible de los Bosques*. Quito, MAE, 2011a.

⁴ FAO, *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2005. Informe Nacional: Ecuador, 2005*, en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/ai854s/ai854s00.pdf>

⁵ Una Giga tonelada (Gt) es Mil millones o un billón de toneladas, la tonelada métrica o megagramo es igual a 1.000 kg

⁶ Panel Intergubernamental de Cambio Climático.

⁷ J. Lawson, S. Maginnis y L. Suarez, *Proceso de Preparación para REDD-plus en Ecuador Desafíos desde una visión de múltiples actores*, New Haven, The Forests Dialogue (TFD), 2010.

créditos, transables en el mercado internacional de carbono, por reducir la deforestación. Según la Fundación Global Canopy (2009a)⁸ y (MAE: 2011b)⁹, “un „*enfoque basado en proyectos*” tanto pilotos como de demostración de resultados sería inicialmente más fácil de implementar y se adaptaría mejor a los diferentes contextos y actores existentes dentro de cada país”.

En el aspecto señalado, en Ecuador, a diferencia de otros países de la región, se está pensando presentar una propuesta nacional, de forma independiente, por la superficie del país a diferencia de Colombia o Perú (Ortega-P., 2010¹⁰) que están pensando formular propuestas regionales (subnacionales), pese a la diversidad de ecosistemas que se encuentran en cada nación.

De la manera señalada, el Ecuador ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y está desarrollando acciones que buscan satisfacer los objetivos planteados, esto es, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por medio de la reducción de las tasas nacionales de deforestación. Para lograr este objetivo, el Gobierno ecuatoriano, el 14 de noviembre del 2008, mediante Acuerdo Ministerial 169, estableció el Programa Socio Bosque (PSB) con la finalidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por la deforestación. El programa Socio Bosque establece la entrega de un incentivo por parte del Estado, a través del Ministerio de Ambiente, a los propietarios de predios cubiertos con bosques, páramos y otras formaciones vegetales nativas del país. Este esquema podría ser el preámbulo de una estrategia REDD en Ecuador; además, es importante mencionar que el Gobierno está apoyando de manera decidida al PSB, debido a que en la nueva Constitución de 2008, en su artículo 74¹¹, menciona que el Estado ecuatoriano es el responsable de la gestión y administración de los servicios ecosistémicos que se generen en el territorio.

El Programa Socio Bosque busca la conservación de 4 millones de hectáreas de bosques, páramos o humedales en siete años, bajo el mecanismo descrito. El programa se basa en la implementación de una política de incentivos económicos por conservación voluntaria de bosques y vegetación remanente. Durante la fase piloto del programa, (Septiembre – Diciembre 2008), se han conservado 178.000 hectáreas de bosque y vegetación nativa. Socio Bosque es el elemento central de la estrategia REDD que Ecuador se encuentra implementando, pero es necesario mencionar que este programa aún no tiene todos los elementos de un concepto REDD, porque “se está

⁸ Fundación Global Canopy, *El pequeño libro de las finanzas del clima. Una guía sobre las opciones de financiación para los bosques y el cambio climático*, Oxford, Global Canopy Programme, John Krebs Field Station, 2009a.

⁹ Ministerio de Ambiente, *Estimación de la Tasa de Deforestación del Ecuador continental*, Quito, MAE, 2011b.

¹⁰ S. C. Ortega-P., A. García-Guerrero, C-A. Ruiz, J. Sabogal. & J. D. Vargas (eds.) *Deforestación Evitada. Una Guía REDD + Colombia*, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Conservación Internacional Colombia; Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF); The Nature Conservancy; Corporación Ecovera; Fundación Natura; Agencia de Cooperación Americana (USAID); Patrimonio Natural - Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas y Fondo para la Acción Ambiental, 2010.

¹¹ Asamblea Nacional, *Constitución de la República*, R.O. – 449, 20 de octubre de 2008.

evitando la deforestación, pero aún no está cuantificada la cantidad de carbono que se retiene por prevenir esta deforestación” (Aguirre *et al.*, 2010: 20)¹². Para calificar dentro de las estrategias REDD, es necesario que el programa logre incorporar un método y procesos de cuantificación de estos niveles.

Según lo señalado, debería propenderse a integrar las lecciones aprendidas sobre el manejo sostenible de los bosques, las experiencias de los proyectos de gobernanza forestal¹³, así como las metodologías para la medición de la reducción de emisiones.

A través de Socio Bosque, Ecuador ha iniciado los pasos para inscribirse en un concepto REDD y, desde su inicio, el país está realizando los esfuerzos necesarios para que las metodologías sean compatibles con los estándares propuestos internacionalmente por el IPCC. Para el efecto, se han realizado talleres con la participación de especialistas nacionales e internacionales, de organizaciones multilaterales (FAO, Coalition for rainforest), certificadoras, entre otras instituciones. Ecuador presentó, en la Cumbre de Copenhague, su propuesta del programa Socio Bosque, además del programa denominado Yasuní ITT.

Por las razones expuestas, la presente tesis pretende analizar cuáles son las posiciones y debates en el Ecuador en relación a la iniciativa REDD después de Copenhague. Para contestar esta pregunta, se han planteado los siguientes objetivos específicos:

Evaluar si la realidad ecuatoriana en torno a la problemática de la deforestación justifica el acceso a los fondos REDD.

Analizar las posiciones y propuestas políticas en torno a la estrategia REDD en Ecuador a partir de Copenhague.

Realizar un análisis del caso del programa Socio Bosque como una estrategia REDD en Ecuador.

¹² N. Aguirre, M. Añazco, K. Cueva, L. Ordóñez, A. Pekkarine, C. Ramírez, R. Román, G. Sánchez y C. Velasco, *Metodología para desarrollar el estudio de la Evaluación Nacional Forestal, en conformidad con los mecanismos REDD+*, Quito, Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2010.

¹³ “La gobernanza forestal se define como el *modus operandi* por el cual, la población, actores claves e instituciones (formales e informales) adquieren y ejercen autoridad en el manejo de los recursos forestales, permitiendo mejorar la calidad de vida de los actores que dependen del sector” (MAE, 2011c).

Capítulo I

LOS BOSQUES DEL ECUADOR Y EL DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE

En este capítulo se resumirán las principales políticas públicas y especificaciones técnicas relacionados con la gestión de bosques en el Ecuador

GENERALIDADES!

!

Los bosques en el Ecuador!

!

!

!

Los bosques constituyen, tanto por su extensión como por su importancia, un elemento fundamental en la constitución y desarrollo de la vida en el planeta. Según el MAE (2011b: 51-53) “en la última Evaluación de Recursos Forestales Mundiales (FAO, 2010), el 31% de la superficie terrestre mundial (alrededor de 4.000 millones de hectáreas aproximadamente) está cubiertas por bosques”. Siete países, según la FAO 2010¹⁴, “poseen cerca del 60% de la cobertura forestal del planeta, mientras que las plantaciones forestales constituyen alrededor de un 3,8% de la superficie con bosques del mundo”. Los bosques son el hogar de 90% de todas las especies de plantas, animales e insectos del mundo (FAO, 2010; García-Montiel, 2002: 97-112)¹⁵, hasta ahora registradas por la ciencia, pese a que aún en los trópicos no se han descrito científicamente (catalogadas con nombre científico) todas las especies de insectos que se encuentran en los bosques tropicales con índices de biodiversidad muy altos para plantas y animales.

En los ecosistemas forestales de los trópicos ocurren diversos procesos naturales como dispersión de semillas, ciclos del agua, descomposición de materiales orgánicos, entre otros. Estos ecosistemas son también el hábitat y fuente de recursos de muchas poblaciones humanas que se ven beneficiadas al contar con material de construcción, fuente de energía (combustible), fibras para la producción de textiles, alimentación y elementos usados en la medicina. Por otro lado, los bosques son sitios de recreación de personas que acuden a ellos por razones turísticas, deportivas, culturales y hasta religiosas.

Sin duda, el cambio climático y los bosques están relacionados en dos sentidos y un cambio sustancial en uno de ellos provoca consecuencias en el otro. Las variaciones

¹⁴ FAO, *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010. Informe principal*, 2010.

¹⁵ D. García-Montiel, *El legado de la actividad humana en los bosques neotropicales de bajura*, 2002, citado por M. Guariguata y G. Katan (Eds), “Ecología y Conservación de los Bosques Neotropicales”. Costa Rica, LUR, 2002.

en las precipitaciones (promedios anuales y distribución durante el año), la frecuencia e intensidad de eventos extremos y las fluctuaciones en la temperatura afectan la supervivencia de los organismos, los períodos de floración y fructificación de las plantas, el funcionamiento de los bosques en el crecimiento de los árboles, y su destrucción por vientos, sequías, inundaciones o incendios. Así mismo, la estabilidad climática regional y mundialmente se ve comprometida debido a que la fijación de carbono y la regulación hidrológica dependen de las funciones y procesos que ocurren

FIGURA 2. Mapa forestal del Ecuador

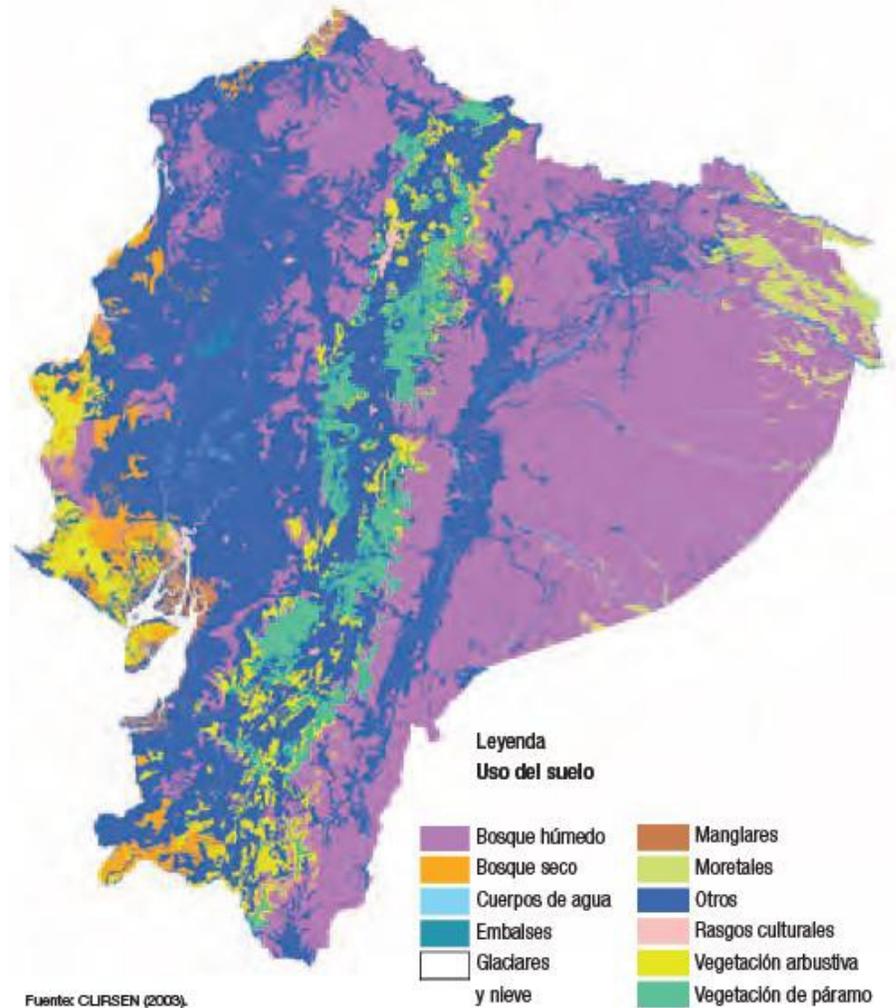


Figura 1.1. Mapa Forestal del Ecuador

La cobertura forestal del Ecuador se concentra en la Amazonía en la formación de bosque tropical, pero según la normativa ecuatoriana se consideran como bosques nativos¹⁶ a los siguientes tipos de cobertura vegetal: bosque húmedo, bosque seco,

¹⁶ Esta categoría corresponde a áreas con vegetación arbórea que cumplen con la definición de bosques utilizada por el MAE. Esta clase puede dividirse por tipo de manejo (bosques manejados y no manejados). Esta clase también incluye áreas donde la vegetación no cumple con la definición de bosques pero podría potencialmente alcanzar este estatus. Acuerdo Ministerial 41, Registro Oficial 401 del 18 de Agosto de 2004.

vegetación arbustiva, manglares, moretales y vegetación de páramo (Sierra et al., 1999¹⁷; Añazco et al., 2010: 20-25¹⁸ y MAE, 2011b: 49). La mayor parte de hectáreas consideradas bosque nativo, es Patrimonio Natural del Estado, bajo las consideraciones de manejo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y del Patrimonio Forestal del Estado. Es decir que el Estado tiene, bajo su jurisdicción, más de nueve millones de hectáreas de cobertura forestal (Fundación Pachamama, 2011: 17)¹⁹. El Centro de Investigación y Levantamiento por Sensores Remotos (CLIRSEN, 2003)²⁰ ha generado la información más aproximada sobre la superficie forestal del país, basándose en el análisis de imágenes satelitales y fotografías aéreas. Los datos de superficie de cubierta corresponden a un estudio del mapa forestal del Ecuador continental, y de la cobertura vegetal cuyos resultados se indican en el cuadro No 1.1²¹

Cuadro 1.1: Tipo de cobertura y superficie forestal

Tipo de cobertura	Cobertura natural (Ha)	Vegetación forestal (Ha)
Bosque húmedo	10.489.756	7.881.758
Bosque seco	569.657	562.183
Vegetación arbustiva	1.360.176	1.202.108
Manglares	150.002	108.299
Moretales	470.407	173.475
Vegetación de páramo	1.244.831	842.736
TOTAL	14.284.829	10.770.559

Fuente: (CLIRSEN, 2003)

En el país, desde 1989, diferentes instituciones han hecho estimaciones del área que se deforesta en los ecosistemas forestales por año; dichas oscilaciones varían desde las 300.000 hectáreas en 1989 a 189.000 en 1996 (Añazco et al., 2010: 20-25). Con los datos obtenidos por el CLIRSEN (2003), “entre 1991 y 2000 se obtuvo un promedio de 198.092 Ha/año de deforestación”.

La Deforestación en el Ecuador !

La deforestación ocurre cuando un bosque se transforma en cualquier otro tipo de uso de suelo sin bosque. La deforestación se define, en términos técnicos y políticos, como la reducción del área de cobertura por debajo de los valores que hacen que se considere bosque a una determinada área. Estos valores están determinados por el

¹⁷ R. Sierra, C. Cerón, W. Palacios, y R. Valencia, *Mapa de Vegetación del Ecuador Continental. Escala 1:1.000.000*, Quito, Proyecto INEFAN/GEF-BIRF, Wildlife Conservation Society y EcoCiencia, 1999.

¹⁸ M. Añazco, M. Morales, W. Palacios, E. Vega y A. Cuesta, *Sector Forestal Ecuatoriano: propuestas para una gestión forestal sostenible*, Serie Investigación y Sistematización No. 8, Programa Regional ECOBONA-INTERCOOPERATION, Quito, 2010.

¹⁹ Fundación Pachamama, *El dilema de los bosques en el Ecuador: Un análisis crítico al Proyecto Socio Bosque y al diseño de la Estrategia Nacional REDD+*, Quito, 2010.

²⁰ CLIRSEN, *La deforestación en el Ecuador*, Quito, 2003.

²¹ Sobre algunos sectores del país aún no se tiene información exacta porque las fotografías aéreas e imágenes tienen mucha presencia de nubes.

Ministerio de Ambiente (2010: 7) que ha determinado que un bosque²² “es una formación vegetal de por lo menos una hectárea, con más de 5 metros de altura y con un mínimo de 30 % de cobertura del dosel o capa aérea vegetal (en los bosques tropicales normalmente se define por el conglomerado de tallos, hojas, ramas, flores y frutos de las diferentes especies que crecen y se ubican por encima de los 20 metros de altura)”.

En el proceso de la deforestación, el carbono almacenado en los ecosistemas forestales es liberado a la atmósfera por medio de la quema y descomposición de los residuos. Este proceso de liberación de carbono debe ser revalorado al considerar los aumentos o reducciones de cantidades de este gas, dependiendo del uso que se le dé al área deforestada. Un caso de reducción es al presentarse un uso agrícola del terreno; por ejemplo, según el MAE (2011c:54-57), “si una hectárea de bosque húmedo tropical (con alrededor de 200 tC²³/Ha) es transformado en una hectárea de pastos (con alrededor de 2,5 tC/Ha), se liberan alrededor de 197,5 toneladas de carbono (200 tC- 2,5 tC)”. Por otro lado, la deforestación que precede a la creación de áreas destinadas a la industria o la producción ganadera (por los excrementos de ganado) pueden emitir carbono adicional y otros gases como el metano.

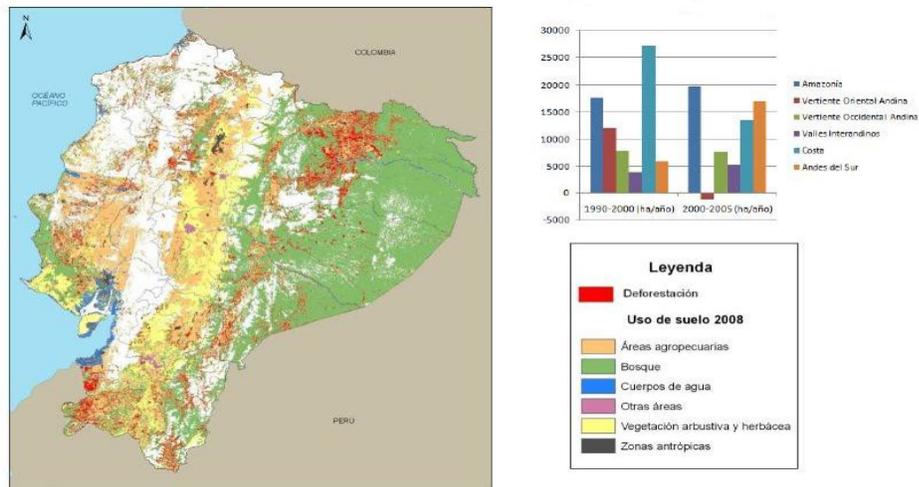
Aunque los compuestos de carbono (CO_x) representan los más importantes gases de efecto invernadero (GEI) emitidos por la deforestación, también se liberan otros elementos en la quema de la madera como el óxido nitroso (N₂O).

Durante los años 2000 y 2005, según la FAO (2010:12), “los niveles más altos de deforestación se presentaron en Sudamérica, con 4,3 millones de hectáreas al año, seguidos por África con cuatro millones de hectáreas al año”. Con estos valores, la FAO (2010) calculó que “la deforestación alrededor del mundo libera alrededor de 1.600 millones de toneladas de carbono al año”. Esto representa el 17 % de los GEI liberados a la atmósfera cada año. Esta cantidad, según la FAO (2010: 4), “es más que lo liberado por la combustión de petróleo y gas (14 %)”.

Con estos antecedentes, se puede observar que la reducción de la deforestación es una forma de reducir la emisión de carbono a la atmósfera y, por ende, mitigar el cambio climático.

²² La FAO define al bosque como “tierras que se extienden por más de 0,5 hectáreas dotadas de árboles de una altura superior a 5 m y una cubierta de dosel superior al 10 por ciento, o de árboles capaces de alcanzar esta altura in situ”. Esta definición de la FAO, que es muy similar a la del MAE, también permite que los millones de hectáreas de monocultivos de eucaliptos, pinos y otras especies que están en expansión, también sean considerados „bosques”.

²³ Toneladas de Carbono. 1 tC igual a 1.000 kg de C.



Fuente: MAE 2011a

Figura 1.2. Focos de deforestación en el Ecuador continental

La Degradación de los bosques en el Ecuador !

La degradación de un bosque se define como los cambios ocurridos dentro del bosque que afectan su estructura o funcionamiento y, por lo tanto, disminuyen su capacidad de abastecer los productos y/o servicios que ofrecería al encontrarse en forma óptima. Cabe mencionar que la degradación no significa necesariamente la reducción de su área de cobertura. Un ecosistema forestal puede mantener su tamaño a nivel del paisaje, pero presentar signos de degradación que pueden ocurrir por ausencia o disminución de especies importantes para el equilibrio del ecosistema u otras razones. En tal sentido, la degradación se puede presentar en la reducción de la capa vegetal, la fauna, flora, tierra, agua y las interacciones entre los componentes de todo el sistema ecológico.

Sin embargo, en el contexto del cambio climático, según el MAE (2011a: 50-51) la degradación se refiere:

Específica y estrechamente a la reducción de la cantidad de carbono almacenado en el bosque (Por eso, durante la transformación de una hectárea de bosque, por ejemplo de un bosque húmedo tropical (con aproximadamente 200 tC/Ha), a una hectárea de bosque degradado con menos cantidad de carbono (aproximadamente 75 tC/Ha) se libera aproximadamente 125 toneladas de carbono a la atmósfera (200 tC - 75 tC).

Evidentemente, las áreas de ecosistemas forestales degradados son más difíciles de detectar y cuantificar que las áreas deforestadas por medio de imágenes aéreas o satelitales. Hasta ahora, uno de los retos más grandes es conocer la extensión del área de bosque identificada a través de imágenes satelitales que está en buen estado y la que se encuentra en estado de degradación; esto se debe a que en las imágenes satelitales, por el tamaño de los píxeles o las características de las bandas del satelital, no se puede detectar la degradación de los bosques. Hasta ahora, solo se puede identificar la degradación a través de visitas de campo por personal especializado.

Mientras que la deforestación es un cambio del uso del suelo desde bosque a no-bosque, la degradación es una disminución de la capacidad productora del bosque. según Kanninen et al. (2007)²⁴ “la degradación del bosque puede llevar indirectamente, o a través del tiempo, a la deforestación”. Por ejemplo, la extracción selectiva de ciertas especies de árboles, entre los que se encuentran los de madera fina, produce una degradación forestal que, con el tiempo, transforma el área de cobertura por la multiplicación de otras especies no arbóreas o por presencia de parásitos, etc.

Las causas de la deforestación y de la degradación son extensas y el MAE (2011a: 53-54) las clasifica en causas directas e indirectas:

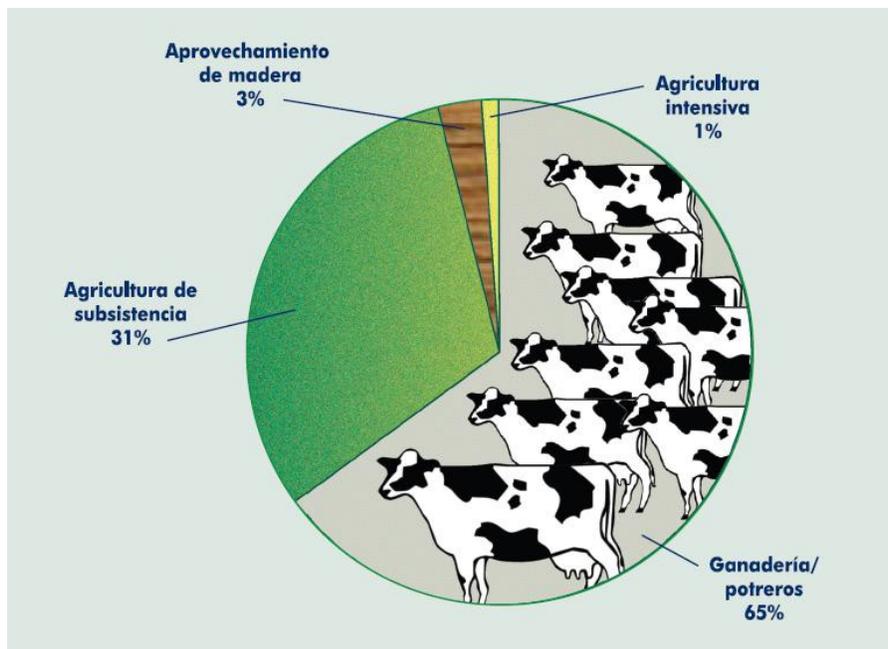
Causas directas: son las relacionadas directamente a la tala de árboles y cambio de uso del suelo: Expansión agrícola, Extracción de madera y Extensión de infraestructura

Causas indirectas: son factores sociales, políticos y económicos que generan las causas directas de deforestación y degradación: Factores macroeconómicos, Factores de gobernanza que se relacionan con las instituciones y los derechos asociados a los bosques juegan un papel fundamental en su conservación o deforestación; además de otros factores.²⁵

²⁴ M. Kanninen, D. Murdiyarsa, F. Seymour, A. Angelsen, S. Wunder y L. German, *¿Crecen los árboles sobre el dinero? Implicaciones de la investigación sobre deforestación en las medidas para promover la REDD*, Bogor, Center for International Forestry Research (CIFOR), 2007.

²⁵ Otros factores que influyen indirectamente en la deforestación y degradación:

son culturales (por ejemplo, las tradiciones agrícolas de la Sierra que buscan ser replicadas en la Amazonía o la percepción de que pasturas son más valiosas que los bosque), demográficos (por ejemplo, crecimiento de poblaciones rurales o la migración de la región andina a la amazónica) y tecnológicos (por ejemplo, tecnologías que faciliten la deforestación o la agricultura extensiva). La deforestación y degradación también se dan por causas naturales, entre las principales están los incendios forestales, los vientos y las inundaciones. Es importante recalcar que el cambio climático está incrementando la frecuencia e intensidad de estos eventos ambientales naturales. Algunas causas naturales de la degradación son ataques de insectos, enfermedades, parásitos que afectan las plantas y también eventos climáticos como sequías e inundaciones. (MAE, 2011a).



Fuente: Project Catalyst. 2009, Citado por MAE 2011a:55

Figura 1.3. Causas de deforestación y degradación

POLÍTICA ECUATORIANA EN RELACIÓN A LOS BOSQUES

Constitución y el desarrollo forestal sustentable!

El Ecuador estableció, con la Constitución de 2008, el paradigma de desarrollo centrado en el *Sumak Kawsay*²⁶ o el Buen Vivir que obedeció a la crisis de los sistemas de “desarrollo” que habían imperado y que no habían considerado la sostenibilidad en el uso de recursos. La depredación resultante hacía inviable mantener el camino extractivista; por lo tanto, se hizo necesaria la búsqueda de modos de producción, consumo, transformación y desecho que se enfocaran en el ser humano de forma integral e integrada al ambiente. De esta forma, y haciendo referencia a las culturas ancestrales ecuatorianas, es que nace el concepto del Sumak Kawsay o Buen Vivir que es la guía de una nueva visión de país, propuesta por la Asamblea Nacional

²⁶ Art. 275 de la Constitución ecuatoriana, establece que:

El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del Sumak Kawsay. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades y de la convivencia armónica con la naturaleza.

Constituyente en la Constitución vigente. En ella, según Añazco et al. (2010:143), “la relación Ser Humano-Naturaleza se fortalece y desde ahí los ecosistemas forestales –que son parte fundamental de la naturaleza ecuatoriana– se constituyen en un espacio estratégico para la operatividad de este concepto”. Es decir que el Buen Vivir se construye en la unidad de la diversidad humana y de su relación armónica con la naturaleza.

La inclusión del concepto del Buen Vivir representa un gran avance en el desarrollo del país ya que el Estado está obligado a orientar sus acciones hacia este concepto. De forma complementaria, en la Constitución de 2008 se han incluido los *derechos del Buen Vivir y el régimen del Buen Vivir*.

Dentro de los *derechos del Buen Vivir* se reconocen los siguientes: derecho al agua y alimentación; a un ambiente sano; a la comunicación e información; a la cultura y la ciencia; a la educación, al hábitat y vivienda; la salud y trabajo y seguridad social (Ver Título II, Capítulo II -Derechos del Buen Vivir- de la Constitución, artículos 12 al 34).

Por otro lado, en lo que respecta al *régimen del Buen Vivir*, se regula la inclusión y la equidad relacionadas con la educación; salud; seguridad social; vivienda; cultura; comunicación social; cultura física y tiempo libre; ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales; riesgo; movilidad humana; seguridad humana y transporte (Ver Título VII, Capítulo I -Inclusión y Equidad- de la Constitución, artículos 340 – 394).

Es importan considerar las formas ancestrales de uso y aprovechamiento de los bosques nativos que están también descritas en la Carta Magna en el artículo 276, numerales 4, 6, 8, 9 y 12. Además, la restauración de la naturaleza señalada en el Art. 72 en las siguientes palabras:

La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de Indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados.

En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.

Del artículo descrito se desprende que se debería evitar y suspender todo tipo de contratos de explotación forestal (o que conlleven su deforestación o degradación) si no se cumplen determinados parámetros mínimos establecidos por autoridad competente bajo estricto apego a normas técnicas y al espíritu constitucional. Estas acciones deberían mantenerse, al menos por un tiempo, para posibilitar la restauración de la naturaleza, algo que constituye mandato constitucional.

En la actual Constitución se reconocen varios principios ambientales que son importantes para la conservación de la biodiversidad y para la gestión ambiental. Es así que el cuerpo constitucional, en su artículo 395 señala que:

1. El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

2. Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional.
3. El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.

Además de estos, también se considera al principio precautorio o precautelatorio que según Suárez (2010)²⁷ “establece que, en caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, estas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza” (Ver Constitución, Art. 395, No. 4).

Estos principios y el desarrollo legislativo en general (Proyecto de Código de Ambiente, Ley de Aguas, Proyecto de Ley de Bosques Nativos, Proyecto de Ley de Tierras, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y Proyecto de Ley de Derechos de la Naturaleza, entre otros) conforman el marco de referencia para asegurar la justicia ambiental y un manejo óptimo de los recursos naturales en el Ecuador, incluidos los forestales.

Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 se configura como una herramienta para la construcción de un Estado que se ciña a lo que dictamina la Norma Suprema y constituye, según la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES, 2009:18)²⁸, “un instrumento estratégico que pone en práctica los cambios que impulsa la Constitución del 2008”.

El Plan Nacional del Buen Vivir establece doce estrategias que son parte de la estrategia endógena para satisfacción de necesidades (SENPLADES, 2009: 73-87). De estas estrategias, algunas pueden relacionarse directa o indirectamente con el sector forestal como la “Inversión para el Buen Vivir en el marco de una macroeconomía sostenible” y la “Sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento del turismo comunitario” (SENPLADES, 2009: 65-70).

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 además contempla ejecutarse bajo doce objetivos (SENPLADES, 2009:73-85), de los cuales el sector forestal según Añazco et al. (2010:155) se “vincula con cinco objetivos, 20 políticas y solo con dos metas específicas”. Los cinco objetivos con los cuales se vincula el sector forestal son los siguientes:

- a. objetivo 1: auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad;
- b. objetivo 4: garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable;

²⁷ S. Suárez, *Escenarios, riesgos y oportunidades que plantea la constitución ecuatoriana en relación a biodiversidad, actividades extractivas, servicios ambientales y áreas protegidas*, Quito, CEDA, 2010.

²⁸ SENPLADES, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*, Quito, 2009, en: www.senplades.gov.ec.

- c. objetivo 5: garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana;
- d. objetivo 8: afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad, y
- e. objetivo 11: establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.

En cuanto a las políticas, el sector forestal se relaciona con aquellas orientadas hacia la soberanía alimentaria, la gestión del patrimonio natural, el ordenamiento territorial, la participación de los pueblos y nacionalidades indígenas, el fomento agropecuario, el cambio climático, etc. El Plan Nacional del Buen Vivir establece como política: “desarrollar proyectos de forestación, reforestación y revegetación con especies nativas y adaptadas a las zonas en áreas afectadas por procesos de degradación, erosión y desertificación, tanto con fines productivos como de conservación y recuperación ambiental” (SENPLADES, 2009).

Finalmente, el Plan Nacional del Buen Vivir señala dos metas en las que se hace referencia directa al tema forestal:

Meta 4.1.1. Incrementar en cinco puntos porcentuales el área de territorio bajo conservación o manejo ambiental al 2013.

Meta 4.1.3. Reducir en un 30 % la tasa de deforestación al 2013 (SENPLADES, 2009).

LA GESTIÓN DE LOS BOSQUES EN EL ECUADOR !

!
!
!
!

Introducción !

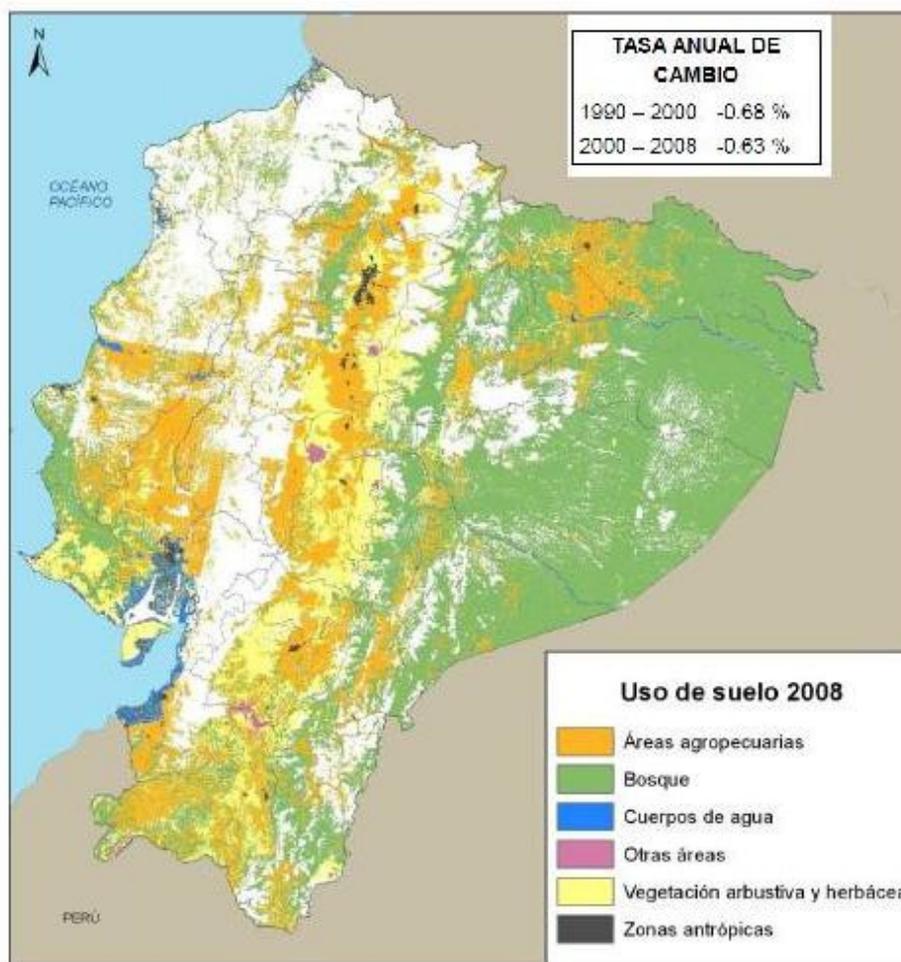
El proceso de deforestación en el Ecuador inicia en la época colonial, particularmente en la zona andina donde se desarrollaron más asentamientos cerca de los cuales se empezó a utilizar la tierra para la producción agrícola y ganadera. Para mediados del siglo XX, la deforestación se incrementa en la Costa y, posteriormente en la Amazonía con el Boom petrolero.

Según datos del MAE (2011b: 50-51) “la tasa de deforestación del Ecuador es de 198.000 hectáreas por año”, lo cual ocasiona una emisión promedio de 55 millones de toneladas de dióxido de carbono (Fundación Pachamama, 2011: 12-13).

La deforestación esta principalmente asociada a la conversión del bosque para establecer sistemas agropecuarios, para la extracción de madera y la ganadería. Según la Fundación Pachamama (2011: 12-13) “existe otro factor como la exigencia de la Reforma Agraria que obligaba a cortar el bosque natural, para legitimar la posesión del predio”. A pesar de que esta ley fue cambiada hace muchos años, en la mentalidad de muchas personas campesinas se mantiene como un requisito para demostrar propiedad de su tierra²⁹.

²⁹ Con.Pers. Fiqueros entrevistados-as en Esmeraldas y en el Tena durante el 2011.

El Ecuador, según el MAE (2011b: 50-51), “posee la mayor tasa de deforestación de América Latina”; en parte, esto ha sido favorecido por un marco legal e institucional que no ha evitado esta depredación. Por otro lado, la información forestal que actualmente posee el país es dispersa, desactualizada, escasa y poco consistente (Añazco *et al.*, 2010: 55-60 Figura 4). Además, el control forestal en el Ecuador no es participativo y actualmente es fácilmente corruptible a todo nivel³⁰. Con el fin de revertir esta situación, en la actualidad el MAE está implementando distintos mecanismos para “incentivar el desarrollo forestal sostenible” (MAE, 2011c: 5) como la reforestación, gestión de bosques nativos secundarios y la conservación y protección de áreas de bosques en el Ecuador.



Fuente: MAE 2011b

Figura 1.4. Tasa de conversión de la cobertura vegetal en el Ecuador

Los grandes propietarios de bosques en el Ecuador son el Estado y los pueblos y nacionalidades indígenas. En este contexto, los pueblos indígenas y afroecuatorianos

³⁰ Con.Pers. Entrevista a Lcdo. Daniel Aguilar, Ex funcionario de Vigilancia Verde

son los mayores tenedores de patrimonio forestal del país. Palacios y Revelo (2005: 16) estiman que “éstos poseen alrededor de siete millones y medio de hectáreas de bosques. Los propietarios particulares y los procesadores o industriales de madera tienen una extensión relativamente pequeña”³¹. Los bosques son parte de la cosmovisión y la cultura de parte de la población indígena, especialmente, y la diversidad de los bosques y del ambiente tiene relación con la propia diversidad cultural y actitudinal de las nacionalidades y pueblos del Ecuador. Por ejemplo, en el caso de los Chachis, su visión de los bosques ha sido marcada por la influencia de las empresas madereras que tratan de obtener los recursos de su territorio ancestral. Esto se nota en que algunos dirigentes han negociado o han sido extorsionados por el bosque de su comunidad; incluso, en algunos centros Chachi, hay disputas fuertes con poblaciones afroecuatorianas por la madera, ya que las poblaciones afroecuatorianas ingresan al territorio Chachi en busca del recurso forestal que es pretendido por la industria.

El Ecuador, históricamente, se ha definido como un país productor y exportador de materias primas provenientes de su riqueza natural y su biodiversidad (SENPLADES, 2009). Según Lascano (2008)³², se estima que “la contribución del sector forestal a la economía nacional, a pesar de haber crecido en 48% entre 1997 y 2006, se ha mantenido estable en comparación a otros sectores, ubicándose en promedio alrededor del 2,3% del PIB real” (Ver Cuadro 1.2). Para esta aseveración de la contribución económica anual del sector forestal a la economía nacional, Lascano (2008) “incluye los valores de uso directo e indirecto (provisión de insumos, función de sumidero, y función recreativa) y excluye los valores de opción y de existencia”. Además, según Añazco et al. (2010: 90), “el sector forestal y maderero refleja un crecimiento promedio de 4,8% anual, valor inferior al promedio de crecimiento del PIB real de la economía (5,4% anual)”. Se percibe, de esta manera, que el crecimiento de la deforestación tiene relación fuerte con el incremento de la explotación maderera en el país pero que dicho crecimiento se ha visto disminuido en su porcentaje de participación del PIB, lo que da muestras que la economía ecuatoriana está mudando su matriz productiva. Adicionalmente, como se observa en el Cuadro 1.2, una parte importante de la contribución del sector forestal es el relacionado al Turismo que es uno de los puntos de interés del Plan Nacional del Buen Vivir, en lo relativo a turismo ecológico y comunitario.

³¹ W. Palacios y N. Revelo, *Avances silviculturales en la Amazonía ecuatoriana: Ensayos en la estación biológica Jatun Sacha*, Quito, 2005.

³² M. Lascano, *Valoración de la contribución forestal a la economía nacional, caso Ecuador*. Quito, OTCA Ecuador, 2008.

Cuadro 1.2. Valoración de la Contribución Anual del Sector Forestal a la Economía del Ecuador

Concepto	Valor anual (miles de USD)	Año de la estimación
Turismo	83.922	2007
No maderables	13.047	2006
Leña	5.785	2006
Silvicultura más productos de madera	703.452	2007
Secuestro de carbono	1.589	2007
Subtotal	807.795	
Agua	43.568.756	2007
Total	44.346.551	

Fuente: Lascano (2008), Elaboración: Añazco *et al.* 2010: 85

Los bosques del Ecuador proveen de bienes y servicios a los seres humanos. Entre los bienes ofertados por los ecosistemas están: alimentos, materias primas tanto de madera como de fibras, recursos genéticos, etc. Por otro lado, entre los servicios están: la reducción de gases de efecto invernadero, regulación del clima, mantenimiento y control de los recursos hídricos, evitar la erosión de los suelos, hábitat de todo tipo de especies, etc.; a estos hay que sumar el turismo ya que el bosque “es un espacio que aporta al desarrollo de las culturas que están relacionadas con el ecosistema” (MAE, 2007a)³³.

La Estrategia de Desarrollo Forestal Sustentable para el Ecuador

La Estrategia de Desarrollo Forestal Sustentable para el Ecuador (MAE, 2008b: 12-13)³⁴ busca el fomento y financiamiento adecuado y suficiente que permita el manejo sustentable de los bosques y todo tipo de plantaciones forestales. La estrategia, con respecto al financiamiento, plantea establecer y poner en práctica un sistema de financiamiento que sea unificado (igual para iniciativas similares), transparente (que los términos sean de fácil comprensión y aplicación) y flexible (que se adapte fácilmente a cambios), con la finalidad de desarrollar incentivos y mecanismos de valoración de servicios ambientales; esto, a su vez, tiene el objetivo de fomentar iniciativas de conservación y manejo sustentable de bosques, además de su recuperación.

La estrategia de desarrollo forestal sustentable para el Ecuador, según el MAE (2008b: 12) presenta tres grandes ejes de desarrollo:

- a) Manejo sustentable del bosque nativo para proveer materias primas, bienes y servicios ambientales
- b) Conservación de las áreas naturales protegidas y manejo sustentable de las áreas adyacentes, orientadas al bienestar de los pobladores asentados en ellas
- c) Desarrollo de la forestación y reforestación sustentable con fines productivos y de protección

La política forestal estatal señala los lineamientos generales para la adopción de futuras acciones en el ámbito forestal; adicionalmente, señala el camino para la gestión

³³ Ministerio del Ambiente, *Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador*, Quito, MAE, 2007a.

³⁴ Ministerio del Ambiente, *Plan Nacional de Desarrollo Forestal*, Quito, MAE, 2008b.

del Ministerio de Ambiente y otras instituciones que se relacionen con el sector forestal en el país. Esta política está constituida por objetivos que deben alcanzarse y estrategias a implementarse para su consecución.

Para alcanzar los objetivos de la política forestal ecuatoriana, el MAE (2008b: 10-12) se ha planteado las siguientes estrategias:

- a) Valoración de los bosques nativos y de las plantaciones forestales
- b) Fomento y financiamiento para el manejo sustentable de los bosque y plantaciones forestales
- c) Fortalecimiento de la participación y gestión de la sociedad civil
- d) Modernización institucional y organizativa
- e) Modernización del marco legal

Como parte del cumplimiento de estas políticas, el MAE desarrolla proyectos y programas como: el Inventario Nacional Forestal, Socio Bosque, el Sistema de Administración Forestal, entre otros.

Apoyando la política forestal, el MAE (2007: 8) diseñó el plan estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) período 2007-2016 en el que se especifica que el Estado tiene una responsabilidad financiera frente al Patrimonio de Áreas Naturales pero que también la Autoridad Ambiental Nacional puede aprovechar diversos tipos de mecanismos e instrumentos financieros, tanto nacionales como internacionales, que provean de recursos permanentes y estables en el largo plazo. Este es un punto de suma importancia en el tema tratado en el presente trabajo ya que se debe entender que se están debatiendo sistemas de compensación financiera por la reducción de la deforestación y degradación, lo que tiene relación con la protección de áreas naturales.

Basado en este principio, MAE (2008: 14-15) plantea como política que:

Se fomentará la aplicación de incentivos económicos, tributarios y de otra índole, dirigidos a propietarios privados, comunidades locales y otros, a fin de propender a la integralidad del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y al mantenimiento de los servicios ambientales.

Se impulsarán alternativas de desarrollo sustentable en las zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas como mecanismo para fortalecer los procesos de participación social en la gestión del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, mitigar conflictos y contribuir a la distribución justa y equitativa de beneficios.

Varias de estas estrategias se están aplicando en el Ecuador a la fecha, pero aún falta desarrollarlas totalmente; esto se debe a que algunas se han ejecutado parcialmente dependiendo del apoyo político que han recibido para su ejecución³⁵.

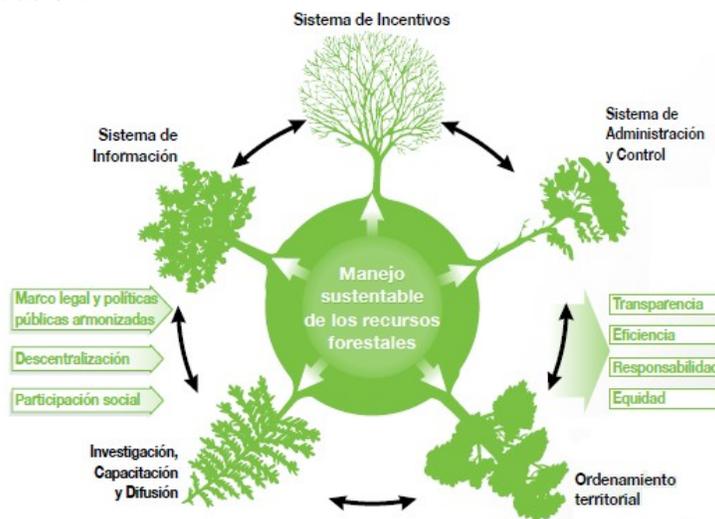
Modelo de Gobernanza Forestal del Ecuador !

El Ministerio del Ambiente está desarrollando un nuevo Modelo de Gobernanza Forestal, con el objetivo de gestionar los bosques de manera sostenible. Uno de los objetivos específicos del modelo es reducir la tasa de deforestación del país, cumpliendo así una de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013. Este modelo plantea, según Añazco et al. (2010: 179) y MAE (2011: 4-6) seis objetivos:

³⁵ Ver información adicional en: www.ambiente.gob.ec

(1) promover el desarrollo forestal en el Ecuador, (2) asegurar el acceso equitativo y racional a los recursos forestales mediante la regularización de la tierra, (3) reforzar el cumplimiento de las leyes y normas forestales en base a un efectivo control forestal sobre las actividades ilícitas, (4) impulsar el manejo forestal sustentable en los ámbitos social y económico bajando la presión sobre los bosques nativos, (5) preservar los servicios ambientales de los bosques; y, (6) fortalecer las capacidades y conocimientos para la creación de una cultura forestal a través de la generación de información y comunicación.

Para la consecución de los objetivos planteados, el Ministerio de Ambiente ha desarrollado un Modelo de Gobernanza Forestal basado en cinco ejes principales de gestión: (1) incentivos forestales, (2) información forestal, (3) control forestal, (4) fomento forestal e, (5) investigación, capacitación y difusión. Dentro de cada uno de los componentes del Modelo de Gobernanza Forestal, deben ejecutarse actividades específicas capaces de ser evaluadas cualitativa y cuantitativamente. Algunas actividades ya se encuentran en fase de ejecución como la Evaluación Nacional Forestal, que busca identificar y valorar los recursos forestales en el Ecuador, o la Línea de Base de la Deforestación. El Modelo de Gobernanza Forestal se puede apreciar en la siguiente ilustración:



Fuente: MAE 2011c

Figura 1.5. Modelo de Gobernanza Forestal

La Implementación de la Gobernanza Forestal en el Ecuador, de acuerdo a los elementos descritos anteriormente, requiere, según el MAE (2011c: 8-10), de la “identificación y puesta en práctica de un marco operacional programático ajustado a la estructura institucional” -del Ministerio del Ambiente-, como institución que tiene la responsabilidad de liderar este proceso con las comunidades, la industria y la sociedad civil.

OBSERVACIONES FINALES DEL CAPÍTULO !

! ! !

En la primera década de este siglo, los bosques pasan de ser vistos solo como fuente de madera por el Estado, a ser un espacio en el que se concentran un sinnúmero de servicios ecosistémicos, pero el interés público actualmente se centra en la regulación hídrica y el secuestro de carbono. Eso ha permitido que la valoración económica de los bosques también cambie; ya no solo son valorados por la madera que tienen sus árboles, sino también por los servicios ecosistémicos que producen. A nivel de los gobiernos, el papel de los bosques cambia y se convierte en un recurso estratégico para el país. Es así que muchos bosques tienen más valor actual “en pie”, que en la madera que podría sacarse de ellos.

Lastimosamente, los bosques están en sitios críticos en el país, donde se concentran importantes remanentes de vegetación, pero con poblaciones que registran índices altos de pobreza, dando como resultado elevadas tasas de deforestación local. Esto ha obligado a que las estrategias para su conservación por parte de los gobiernos cambien, de ser puramente concienciadoras o normativas, a ser estrategias económicas rentables para la gente propietaria de los bosques basados en los servicios ecosistémicos que generan.

El Ecuador, en el Plan Nacional del Buen Vivir, plantea el objetivo de lograr un desarrollo endógeno con vinculación al sistema mundo para satisfacer necesidades básicas. Dentro de esta estrategia, los recursos forestales no se quedan atrás, porque ya no son vistos solamente como un recurso para el Ecuador, sino que el país puede negociar con los bosques para obtener beneficios económicos por los servicios ecosistémicos que estos generan. Lo descrito permitirá que las regalías por los bosques sean a largo plazo, y no meramente puntuales como la simple venta de la madera.

Capítulo II

AVANCES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA REDD EN ECUADOR DESPUÉS DE COPENHAGUE

ORIGEN E HISTORIA DE REED

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) fue adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992 y está en vigencia desde el 21 de marzo de 1994. Durante estas convenciones, en 1997, los gobiernos acordaron el denominado Protocolo de Kyoto, el cual cuenta con medidas más enérgicas y jurídicamente vinculantes en relación a la emisión de gases de efecto invernadero.

La Conferencia de las Partes (COP) es el órgano supremo de la Convención; se trata de una asociación de todos los países que son Partes en la mencionada Convención. La Conferencia de las Partes (COP) se encarga de gestionar la información, lecciones aprendidas, aplicación de políticas y compromiso de las Partes para resolver los problemas del cambio climático a nivel internacional. La COP, según Carpenter (2009: 4)³⁶, “fundamentalmente examina las comunicaciones nacionales y los inventarios de emisiones presentados por las Partes para, posteriormente, evaluar los efectos de las medidas adoptadas y los progresos realizados en el logro del objetivo último de la Convención”.

La COP se reúne todos los años desde 1995. Hasta la fecha se han realizado las siguientes cumbres:

- I Conferencia sobre Cambio Climático (Berlín, 1995)
- II Conferencia sobre Cambio Climático (Ginebra, 1996)
- III Conferencia sobre Cambio Climático (Kioto, 1997) - Protocolo de Kioto
- IV Conferencia sobre Cambio Climático (Buenos Aires, 1998)
- V Conferencia sobre Cambio Climático (Bonn, 1999)
- VI Conferencia sobre Cambio Climático (La Haya, 2000)
- VII Conferencia sobre Cambio Climático (Bonn, 2001)
- VII Conferencia sobre Cambio Climático (Marrakech, 2001)
- VIII Conferencia sobre Cambio Climático (Nueva Delhi, 2002)
- IX Conferencia sobre Cambio Climático (Milán, 2003)
- X Conferencia sobre Cambio Climático (Buenos Aires, 2004)

³⁶ C. Carpenter, *El Plan de Acción de Bali: Los temas principales en las negociaciones sobre el clima. Resumen para los encargados de la formulación de políticas*, 2009, en: PNUD, “La Hoja de Ruta de Bali: Los temas claves en negociación”, 2009.

- XI Conferencia sobre Cambio Climático (Montreal, 2005)
- XII Conferencia sobre Cambio Climático (Nairobi, 2006)
- XIII Conferencia sobre Cambio Climático (Bali, 2007)
- XIV Conferencia sobre Cambio Climático (Poznań, 2008)
- XV Conferencia sobre Cambio Climático (Copenhague, 2009)
- XVI Conferencia sobre Cambio Climático (Cancún, 2010)
- XVII Conferencia sobre Cambio Climático (Durban, 2011)
- XVIII Conferencia sobre Cambio Climático (Catar, 2012)³⁷

El Protocolo de Kioto es un acuerdo internacional que se adoptó entre las Partes de la CMNUCC en la III Conferencia de las Partes. En este acuerdo, según Carpenter (2007: 23), “los países firmantes se comprometen a reducir las emisiones globales de Gases de Efecto Invernadero GEI en un 5,2% tomando como base las emisiones medidas en 1990”; y añade que los países que así suscriben “un compromiso vinculante deben llegar a esos niveles entre el 2008 y el 2012”³⁸. El Protocolo de Kioto entró en vigencia en 2005 y con él se inició un proceso de negociaciones internacionales para lograr acuerdos sobre estos compromisos que las Partes deberán implementar.

En las Conferencias se acordó implementar un Plan de Acción con un plazo de dos años con el fin de establecer la agenda de las negociaciones y que debería ser complementario al Protocolo de Kyoto o, en su defecto, reemplazarlo. La adopción del plan se realizó, según Carpener (2009: 5), “mediante la „Hoja de ruta de Bali” donde se iniciaron negociaciones sobre un acuerdo global con respecto al cambio climático y detalló un calendario para esas negociaciones con la promesa de concluir en 2009 con la Conferencia de Copenhague”. Los países presentes en esta conferencia acordaron en la "hoja de ruta" un plan de acción para la Conferencia de Copenhague con un acuerdo sobre los compromisos asumidos por los países para el período posterior a 2012, que es cuando termina el plazo establecido en el Protocolo de Kioto.

La hoja de ruta de Bali estableció la necesidad de realizar nuevos debates y acuerdos hasta 2009 para definir objetivos para después de 2012. La hoja de ruta también se refiere a los compromisos de los países desarrollados y de los países en vías de desarrollo. En paralelo a las negociaciones sobre el del Plan de Acción u Hoja de Ruta de Bali, las Partes también negociaron los compromisos del Protocolo de Kyoto³⁹. Según Winkler *et al.* (2007: 694)⁴⁰ “no hubo ninguna meta numérica en el texto oficial de la conferencia, pero hace referencia explícitamente al cuarto Informe del IPCC, anunciando que es necesario reducir las emisiones globales en al menos un 50% hasta el

³⁷ Conferencia de las Partes, en http://es.wikipedia.org/wiki/Cumbre_del_Clima#Conferencias_de_las_partes

³⁸ Se debe indicar que esto no significa que cada país deba reducir sus emisiones de gases regulados en un 5% como mínimo, sino que este es un porcentaje a nivel global y, por el contrario, cada país obligado por el protocolo de Kioto tiene sus propios porcentajes de emisión que debe disminuir.

³⁹ La Hoja de ruta de Bali establece i) visión compartida, ii) mitigación, iii) adaptación, iv) transferencia de tecnología, y v) financiamiento, como los cinco grandes puntos de negociación.

⁴⁰ H. Winkler, K. Baumert, O. Blanchard, S Burch y J. Robinson, *What factors influence mitigative capacity?*, en *Energy Policy* 35, p. 692–703, 2007.

2050”. Por otro lado, en la COP13 se reconoció al mecanismo REDD⁴¹ como una herramienta decisiva en la lucha contra el cambio climático.

A partir de esta COP13, REDD siguió siendo parte de debates de cada año, aunque en la COP15, esta estrategia fue uno de los pocos acuerdos de la conferencia y con este tipo de problemas es que se fue entonces estableciendo la Estrategia REDD+ ⁴² (REDD-plus), que conceptualmente sirve para movilizar fondos para los países en desarrollo para apoyar la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono. La estrategia REDD “no solo apoya a la conservación *per se* del bosque, sino que a través de REDD-plus la meta que se busca es la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas Forestales” (MAE, 2001a: 4).

En la COP16 de diciembre de 2010, que se desarrolló en Cancún, México, se incorporaron elementos importantes para la inclusión de REDD+ dando énfasis a los compromisos de financiación, salvaguardas sociales y ambientales⁴³; adicionalmente, se debatieron elementos para construir estrategias nacionales que permitan valorar las reducciones de emisiones para su futura compensación.

Como parte del Acuerdo de Cancún, la estrategia REDD+ fue reconocida de manera formal como un mecanismo adecuado de mitigación del cambio climático, de tal forma que en el año siguiente (2011) se realizaron negociaciones enfocadas en determinar el financiamiento de REDD+ y la forma en que se implementaría.

BREVE REVISIÓN DE REDD

Introducción al mecanismo

En el 4to reporte del IPCC (MAE, 2011a:57), se establece que “la deforestación y degradación de los bosques contribuye con alrededor del 17% de los GEI emitidos a la

⁴¹ Inicialmente se hablaba de iniciativa RED (Reducción de Emisiones por Deforestación); sin embargo, posteriormente fue ampliado para incluir la Degradación como causa de emisiones por lo que se incluyó una segunda “D”.

⁴² Según el MAE 2011a “Conservación, manejo forestal y aumento de depósitos de carbono constituyen el “+” de REDD+. Con estos elementos se busca ampliar el alcance del mecanismo para que abarque también otras actividades y tipos de bosque, cobijando una diversidad de circunstancias nacionales, incluyendo países con tasas altas y muy bajas de deforestación”

⁴³ Algunas de ellas son:

a) La complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales sobre la materia; b) La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales; c) Respeto al conocimiento y derechos de los pueblos indígenas y miembros de comunidades locales, tomando en cuenta las obligaciones internacionales relevantes, circunstancias nacionales y leyes, y tomando nota que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha adoptado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; (d) La participación plena y efectiva de actores relevantes, en particular, pueblos indígenas y comunidades locales; e) La adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión; f) La adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones; entre otras. (COP16: 2010).

atmósfera a nivel mundial”. Por esa razón, se considera que los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero que fueron establecidos por el IPCC son inalcanzables si no se reducen las tasas de deforestación y degradación que se producen en la actualidad. En este sentido, REDD es un mecanismo que se percibe como adecuado para lograr este fin al cuantificar y compensar actividades que reduzcan la emisión de CO₂ al ambiente debida a deforestación y degradación de bosques.

REDD+⁴⁴, según el MAE (2011a: 57), “abre una nueva ventana de oportunidades para la reducción de la deforestación y conservación de los bosques”. Esta estrategia según la Fundación Global Canopy, (2009a: 14) “suma la importancia que tienen los bosques en la mitigación del cambio climático a las demás razones para conservar los bosques como son: su riqueza en biodiversidad, sustento de vida de muchas comunidades humanas y de vida silvestre, entre otros”. La mitigación a los impactos del cambio climático debería ser una preocupación de todas las personas a todo nivel y todo el mundo y es (Fundación Global Canopy, 2009b⁴⁵ y MAE, 2011a: 57). Lo que representa según el MAE (2011a: 57) “que el interés y responsabilidad de evitar la deforestación no es exclusiva de la región o país donde se origina”. La deforestación es una de las principales causas del cambio climático, según la Fundación Global Canopy (2009: 14) “las acciones para evitar esta deforestación debe ser de interés global y el financiamiento necesario para poner en práctica estas acciones debe ser también de responsabilidad global”.

REDD+ presenta un abanico de posibilidades a países en vías de desarrollo para lograr un beneficio mutuo. Por una parte, las regiones involucradas reciben compensación por sus esfuerzos de conservación (lo que incentiva a que se produzcan más esfuerzos); y, por otra, la reducción de emisiones produce un efecto favorable a toda la humanidad (que compromete a economías mayores a financiar este tipo de iniciativas).

Para reducir las emisiones de la deforestación a la mitad se va a requerir hasta USD 33.000 millones al año a nivel global (Eliasch, 2008 citado en MAE, 2011a: 57). Hasta ahora se discute a nivel internacional dos mecanismos de financiamiento para la estrategia. Las posibles fuentes de financiamiento para REDD+ son fondos⁴⁶ (donaciones, compensaciones) y mercados de carbono⁴⁷. El mecanismo de REDD+ tiene los siguientes alcances según el MAE (2011a: 61):

1. Reducción de emisiones de la deforestación y
2. Reducción de emisiones por la degradación de los bosques
3. Conservación de reservorios o almacenes de carbono,
4. Manejo sostenible de bosques,
5. Incremento de contenidos de carbono

⁴⁴ Reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal en países en desarrollo;

⁴⁵ Fundación Global Canopy, *El Pequeño Libro de REDD+ .Una guía de propuestas gubernamentales y no gubernamentales para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero producto de la deforestación y la degradación ambiental*, Oxford, Global Canopy Programme, John Krebs Field Station, 2009b.

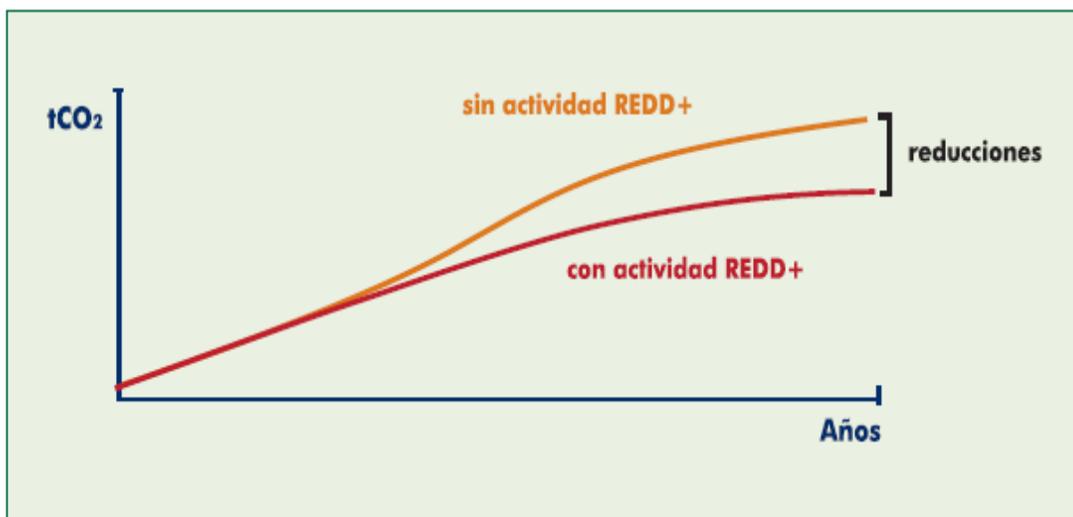
⁴⁶ Están basados en donaciones principalmente bajo la forma de cooperación entre gobiernos.

⁴⁷ El financiamiento a través del mercado se da cuando se comercializan las reducciones de emisiones de GEI que se logran, a través de reforestación.

Medición, Reporte y Verificación

REDD+ es un mecanismo de mitigación de los GEI, para los países que desean ser parte de esta estrategia; sin embargo no solo basta con manifestar la intención de realizar acciones contra la deforestación y degradación de los bosques ni con implementarlas sino que estas acciones deben ser capaces de ser cuantificables. En este sentido se implementa el sistema “MRV” (Medición, Reporte y Verificación). Este sistema implica realizar un monitoreo permanente y detallado de los recursos forestales en el país que se ha unido a esta estrategia. “Además se precisa medir y cuantificar la cantidad de carbono almacenado en diferentes tipos de ecosistemas forestales” (MAE, 2011a: 64). Por otro lado, no se han definido todavía los criterios para determinar la línea base para implementar el sistema MRV en la CMNUCC.

La línea de base (o “escenario de referencia”) es la proyección del escenario de las emisiones en el caso de que no se implementen actividades REDD+; es decir, equivale a valorar la deforestación y la degradación de los bosques a futuro en base a las tendencias históricas y actuales (Figura 2.1). Esta línea base también debe considerar elementos adicionales a las tasas de deforestación y degradación como el crecimiento poblacional, el desarrollo industrial en las áreas forestales, etc. Establecer líneas de base y su escala según el (MAE, 2011a: 64) es “un tema técnicamente complejo y políticamente controversial”.



Fuente: MAE 2011a :64

Figura 2.1 Emisiones de gases de efecto invernadero (tCO₂) liberadas a la atmósfera a través del tiempo (años) en un área sin y con actividades REDD+

Se puede observar que el pronóstico debe tratar de ser sumamente preciso ya que si se realiza una subestimación de la línea base, se puede errar al determinar los reales beneficios de la implementación de REDD+ y, por ende, obtener menores

compensaciones económicas que las necesarias. Por el contrario, si se sobreestiman las proyecciones futuras en el escenario de referencia, se podría llegar a resultados sin gran esfuerzo, pero no reales.

Actores

Para definir los actores que participan en REDD+ en Ecuador el MAE (2011a) los dividió: a nivel nacional y los involucrados en proyectos. A los actores implicados en REDD+ a nivel nacional se los clasificó por su nivel de participación y rol en el desarrollo e implementación de un mecanismo REDD+. Esta clasificación se hizo de la siguiente manera:

- A. **Actores clave:** son organizaciones que están trabajando directamente en la implementación de REDD+, desarrollando programas, proyectos o iniciativas, en general.
- B. **Actores primarios:** se trata de organizaciones que tienen una relación indirecta con acciones de desarrollo o implementación de proyectos y programas en REDD+. Son aquellos que proveen información o financiamiento como, por ejemplo, organismos de cooperación internacional.
- C. **Actores secundarios:** son organizaciones que pueden influenciar de forma positiva o negativa a los procesos de deforestación y degradación forestal, y que, por consiguiente, deben ser consideradas; por ejemplo, asociaciones de ganaderos, industriales, ministerios, etc.

(Para información más detallada sobre los actores, se recomienda ver Garzón, 2010)⁴⁸.

Aunque las reglas específicas para proyectos aún no han sido establecidas, según el MAE (2011a: 69) los actores que participan en proyectos REDD+ son:

- A. **Comunidades locales:** son importantes porque ostentan la propiedad sobre los bosques, incluso cuando no existen títulos de propiedad sobre las mismas. La participación de estas comunidades es importante en los proyectos REDD+ ya que son los habitantes del bosque o de las comunidades cercanas las que evitarán la deforestación. Además, la comunidad será la principal beneficiaria de los recursos financieros que se obtengan del proyecto REDD+.
- B. **Reguladores:** se trata de los organismos gubernamentales encargados de normar la implementación de programas REDD+.

⁴⁸

A. Garzón, *Mapeo de actores y experiencias REDD+ en Ecuador*, Quito, EcoDecisión, 2010.

- C. Validadores y certificadores:** Son aquellos organismos o personas cuyo trabajo es verificar que se cumplan las condiciones y objetivos establecidos para el proyecto REDD+.
- D. Organizaciones sin fines de lucro y la cooperación internacional:** son organizaciones que buscan la conservación de los bosques a través de actividades de diversa índole para apoyar los proyectos REDD+.
- E. Inversionistas:** son personas o empresas interesadas en invertir en proyectos REDD+.
- F. Otros actores:** son organizaciones cuyas actividades influyen en la deforestación y degradación de los bosques del área del proyecto.

IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO REDD+ !

Las modalidades de implementación del mecanismo REDD+ están todavía en debate y el mecanismo oficial sigue en proceso de negociación en la CMNUCC. No obstante, los proyectos relacionados con secuestro de carbono en el Ecuador se han desarrollado hasta ahora bajo estándares y con financiación voluntaria. Estos proyectos se han manejado tomando como referencia las reglas metodológicas de los Estándares de Carbono Verificable (VCS, por sus siglas en inglés) y buscado garantizar la integridad ambiental de estos proyectos forestales (IPCC, 2006)⁴⁹. Sin embargo, según el MAE (2011a: 64) se “han establecido unas fases de implementación de REDD+ a nivel nacional o subnacional y existen algunos pasos para implementar REDD+ a nivel de proyecto”.

A nivel nacional (o subnacional)

El Acuerdo de Cancún estableció las siguientes fases para el desarrollo e implementación de la estrategia REDD+ en los países en vías de desarrollo. “

Fase 1: Preparación o Desarrollo de Estrategias y construcción de capacidades

Fase 2 Implementación de Estrategias Nacionales

Fase 3: Implementación completa o Acciones basadas en resultados”

⁴⁹ Institute for Global Environmental Strategies, *Agriculture, Forestry and other Land Use*, en Intergovernmental Panel on Climate Change Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories (IPCC), vol. 4, Kanagawa, 2006.

En la primera fase, cada país determina los componentes de la estrategia. Estos componentes incluyen las acciones estratégicas, las necesidades, la valoración y el control de dichas acciones tendientes a aplacar la deforestación y degradación de los bosques. También se incluye la preparación de los actores que aplicarán la estrategia y la socialización de las comunidades.

En la segunda fase, todos los componentes de las estrategias se ponen en acción. Conjuntamente con las actividades, esta es la oportunidad de aplicar y evaluar los procesos de valoración y control.

La última fase implica la implementación completa de las estrategias y la valoración de los resultados obtenidos para determinar los beneficios que se han alcanzado en la disminución de las tasas de emisiones de GEI. Con esos resultados se obtendrá el financiamiento establecido como compensaciones.

Sin embargo de lo anterior, el Acuerdo de Cancún se mostró lo suficientemente flexible para indicar que los países que inicien un mecanismo REDD+ pueden iniciar en diferentes fases dependiendo de circunstancias particulares. A manera de ejemplo, Brasil y Guyana, según el MAE (2011a: 65-68), “ya han establecido acuerdos de la Fase 3, para obtener compensación del Gobierno de Noruega, gracias a reducciones de deforestación medidas y previamente reportadas”. A pesar de lo señalado, la mayoría de los países con mecanismo REDD+ está comenzando desde la Fase 1.

A nivel de proyecto

Aunque como lo menciona MAE (2011), en el Ecuador todavía no hay lineamientos específicos para la implementación de un proyecto REDD+, existen fases generales descritas por MAE (2011a: 65-68) que se pueden aplicar:

Factibilidad del proyecto: incluye determinar si el área donde se llevará a cabo el proyecto puede ser objeto de deforestación y/o degradación futura además de si se pueden implementar acciones para evitar o reducir la deforestación y/o degradación; a esto se suma una estimación de las reducciones de emisiones que se lograrían al implementar el proyecto. Como es de esperarse, la fase de factibilidad también debe determinar si el proyecto es viable desde el punto de vista financiero (se determinarán las fuentes de financiamiento) y legal (determinación de propiedad del área de desarrollo del proyecto).

Idea del Proyecto (PIN por sus siglas en inglés): Una vez que se ha determinado si el proyecto es factible, se debe desarrollar un PIN que es un documento que incluye los antecedentes del proyecto y la identificación de sus metas, objetivos y el alcance. También debe indicar información relativa a los socios potenciales y los actores clave. El PIN tiene por objeto presentar la viabilidad del proyecto a posibles entes financiadores. Además, la información del PIN puede servir como insumo para el registro nacional en el Ecuador, según Decreto Ejecutivo 495 (MAE, 2011).

Documento de Diseño del Proyecto (PDD por sus siglas en inglés): El PDD es un documento que detalla las actividades específicas para reducir la deforestación y degradación forestal (aunque también puede determinar acciones para conservación de la biodiversidad, manejo sustentable de los bosques, etc.). En la realización del PDD se debería incluir la línea base o escenario de referencia del proyecto, además de la reducción de emisiones esperada. También debe incluir un análisis de costos financieros, impacto social, etc.

Validación y Registro del Proyecto: Un auditor externo debe validar la información del PDD presentada para indicar si se cumple con todos los requisitos exigidos. Si el resultado es favorable, el proyecto puede ser registrado a nivel internacional.

Implementación del Proyecto.

Medición, reporte y verificación (MRV): Una vez que el proyecto ya está en marcha, se realizan los levantamientos de información y monitoreo según la periodicidad que se había especificado en el PDD (por ejemplo, cada 3 años); esto se realiza para comprobar si se cumplieron las actividades y las metas planificadas. Los resultados deben ser reportados y verificados para cumplir con el sistema MRV.

La implementación de REDD+, tanto a escala nacional (o subnacional) como por proyectos, presenta ventajas y desventajas que se pueden apreciar en el Cuadro 2.1.

Cuadro 2.1. Escalas de implementación

Escala	Ventajas	Desventajas
Nacional	Mayor potencial de influir en políticas nacionales; Mayor potencial para afectar las causas subyacentes de deforestación por políticas nacionales (infraestructura, subsidios, tenencia, etc.); Menor riesgo de fugas; potencial para impactar en mayores áreas y, por lo tanto, mayores reducciones; Menor riesgo de doble contabilidad.	Mayor complejidad para implementar acciones; Mayor dificultad para conseguir consenso entre actores; Mayor complejidad para establecimiento de línea base;
Proyectos	Las acciones son implementadas con mayor facilidad; Menor dificultad para conseguir consenso entre actores; Menor dificultad para	Mayor riesgo de fugas; Potencial para impactar áreas menores; Potencial para que ocurra doble contabilidad; Necesita complementariedad de políticas y programas.

	establecer línea base.	
--	------------------------	--

Fuente MAE 2011a:65-68

Fuentes de financiamiento

Hasta ahora se ha calculado que reducir las emisiones de la deforestación a la mitad, según Eliasch (2008)⁵⁰, “va a requerir entre USD 17.000 millones y USD 33.000 millones al año a nivel global.” En las negociaciones de REDD se debaten dos mecanismos de financiamiento que son fondos y mercados.

Fondos: Se trata de financiamiento a través de donaciones, principalmente de gobiernos. Actualmente, la mayoría del financiamiento para la preparación e implementación de los esquemas nacionales REDD+ llega a través de este tipo de fondos.

Mercados: El financiamiento a través del mercado se da cuando se logra “comercializar” las reducciones de emisiones de GEI alcanzadas. Esta comercialización se logra cuando un ente está interesado en comprar la reducción de emisiones, como por ejemplo, cuando el ente ha adquirido un compromiso ambiental.

Cuadro 2.2. Fuentes de financiamiento

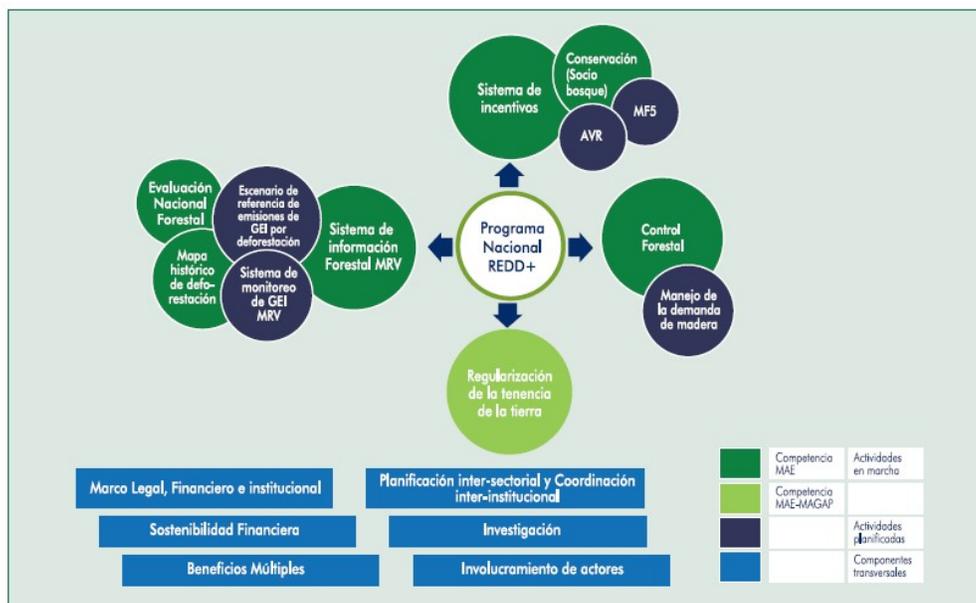
Financiamiento	Ventajas	Desventajas
Fondos	Sirve para financiar tanto actividades preparatorias para REDD+ como actividades de REDD+. Al momento ya existen. No requiere de gran precisión en los procesos de Medición, Reporte y Verificación (MRV).	Menores posibilidades de generar suficientes niveles de financiamiento. Menores posibilidades de lograr resultados medibles. No involucra directamente al sector privado.
Mercados	Involucra directamente a generadores de emisiones de gases de efecto invernadero. Mayores posibilidades de generar suficientes niveles de financiamiento.	Podría reducir enfoque sobre emisiones industriales. Mayor importancia de que la Medición, Reporte y Verificación (MRV) de emisiones sea precisa, lo que puede significar grandes costos.

Fuente MAE 2011a a:62

⁵⁰ J. Eliash, *Climate Change: Financing Global Forests*, United Kingdom, The Eliasch Review UK Crown, 2008.

PROGRAMA NACIONAL REDD+ EN EL ECUADOR !

El Programa Nacional REDD+ (PNREDD+) es parte del Plan Nacional de Mitigación del Cambio Climático, que es un componente de la Estrategia Nacional de Cambio Climático. Actualmente se encuentra en proceso de validación en el CICC⁵¹. El PNREDD+⁵² se relaciona estrechamente con el modelo de Gobernanza Forestal del Ecuador, hasta el punto de que los componentes del PNREDD+ nacen del Modelo de Gobernanza Forestal que ya fue explicado en el capítulo 1 de esta tesis.



Fuente: MAE 2011a:82

Figura 2.2. Componentes del Programa Nacional REDD+

El PNREDD+ se constituye en el desarrollo e implementación de actividades REDD+ en el Ecuador y, consecuentemente, contribuye a lograr las metas de reducción de la deforestación tal como está establecido en el Plan Nacional para el Buen Vivir que fue analizado previamente. El PNREDD+ está compuesto por cuatro ejes de acción para la implementación del mecanismo REDD+ (MAE, 2011a: 80-86 y MAE, 2012). Cada componente está compuesto por actividades específicas que deben estar articuladas para lograr el objetivo, es decir, la reducción de GEI emitidos a la atmósfera a causa de la deforestación y la degradación de los bosques.

⁵¹ Comité Interinstitucional del Cambio Climático, conformado por: Ministerio Coordinador del Patrimonio, Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad, Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, Secretaria Nacional del Agua, Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración

⁵² Programa Nacional REDD+

Componentes principales

El MAE (2011a: 80-86) establece los siguientes cuatro componentes para el PNREDD+:

1. Sistema de Información Forestal (MRV)

Para la implementación de un mecanismo REDD+ es necesario crear un sistema que permita la valoración cualitativa y cuantitativa para contabilizar las emisiones reducidas; está basado en la implementación de un sistema de MRV y, naturalmente, está en consonancia con los principios acordados en el Convenio Marco sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

El MAE (2011a: 80-86) establece que se contará con información de dos proyectos actuales (Evaluación Nacional Forestal y Mapa Histórico de Deforestación), y con dos proyectos que serán desarrollados a futuro (Escenario de Referencia o Línea Base de Emisiones por Deforestación y el Sistema de Monitoreo de GEI).

Evaluación Nacional Forestal (ENF): Es un proyecto ejecutado por el MAE con la finalidad de valorar cualitativa y cuantitativamente los recursos forestales del país y los contenidos de carbono retenidos por cada tipo específico de bosque. En 2009, se definió la metodología del inventario con el apoyo técnico de la FAO y, en 2010, comenzó el levantamiento de datos in situ en una fase piloto en dos de los nueve estratos de bosques nativos identificados. Posteriormente, en 2011 y 2012 se continúa con la recolección en los demás estratos a nivel nacional.

Mapa Histórico de Deforestación (MHD): Es otro proyecto llevado a cabo por el MAE que busca determinar la tasa actual de deforestación en el Ecuador y la variación que ha sufrido en los períodos 1990, 2000 y 2008. La metodología fue desarrollada en 2009 y se implementó el proyecto en tres sitios como prueba piloto; posteriormente, en 2010, se realizó un análisis a nivel nacional. En enero de 2011, el MAE presentó los resultados preliminares del Mapa Histórico de Deforestación (MAE, 2011b). Según este análisis, “cada año se pierden más de 60.000 hectáreas” (MAE, 2011a: 80-81 y MAE: 2011b)⁵³.

Es importante señalar que la metodología que fue utilizada en el desarrollo del MHD solamente consideró áreas de bosque y no bosque, de tal forma que no se consideraron otros ecosistemas o formaciones ni si estas áreas forestales eran naturales o plantadas.

⁵³ El análisis tiene una laguna de información de alrededor del 30%, debido a la persistente cobertura de nubes al norte del país (MAE, 2010); lastimosamente, la zona con más problemas de nubes fue Esmeraldas que cuenta con grandes extensiones de bosques.

Escenario de Referencia de Emisiones por Deforestación (ERED): Este proyecto, según el MAE (2011a: 80-81), busca determinar la línea base de emisiones de GEI causadas por la deforestación de los bosques y determinar, si son pertinentes las proyecciones futuras de emisiones asociadas a esta actividad a nivel nacional (MAE 2011b: 80-81). Esta información se conformará en base a la generada por los proyectos ENF y MHD.

Sistema de Monitoreo de GEI con características MRV: Este sistema servirá para valorar las emisiones de GEI asociadas a los procesos de cambio de uso de suelo en el sector forestal, cumpliendo con los estándares del sistema MRV.

2. Sistema de incentivos

Se propone la implementación de políticas de incentivos para reducir la deforestación y degradación de los bosques para lograr una disminución de las emisiones de GEI. El Programa Socio Bosque, en este sentido, y como será analizado con más detalle en el siguiente capítulo, contribuye a este componente al ser un programa de incentivos económicos para la conservación de los bosques.

3. Control forestal

Actualmente, el control forestal está a cargo Dirección Nacional Forestal (DNF) del MAE (MAE, 2011c: 82 y MAE, 2008a). Esto se realiza a través de puestos fijos y móviles de control forestal a lo largo del país. Mediante este control, se busca entender el comportamiento de la demanda de madera en Ecuador para elaborar estrategias que permitan satisfacer la demanda de una manera sostenible, legal y que reduzca la explotación del patrimonio forestal del país.

4. Regularización de la tenencia de la tierra

Como se mencionó anteriormente en el presente estudio, muchas de las áreas de bosques están habitadas y la gente que vive en ellas tiene una posesión que podría denominarse histórica o ancestral, pero no legal a través de un título de propiedad. En tal virtud, se considera de gran importancia la regularización del estatus de estas áreas con varios fines: la inclusión y compromiso de la colectividad, incremento del número de beneficiarios de mecanismos como REDD+ y asegurar de manera jurídica a los habitantes de estos sectores. (Para más información al respecto, se recomienda ver MAE 2011a y c).

Componentes transversales

Adicionalmente, el PNREDD+ cuenta con seis componentes transversales; es decir, comunes a los proyectos que se implementen para el mecanismo REDD+ en el país:

1. Marco legal, financiero e institucional

El primer componente transversal a todos los proyectos que se enmarquen en la implementación de mecanismos REDD+ estipula que dichos proyectos necesitan estar

regulados por un marco jurídico (leyes que señalen el ámbito y la competencia de cada uno de los actores), uno financiero (que establezca montos, origen del financiamiento y destino del mismo) y un marco institucional (que indique el tipo de institución que lleva a cabo el proyecto, la conformación de dicha organización y las relaciones con otras instituciones)⁵⁴.

2. Sostenibilidad financiera

La sostenibilidad del proyecto se garantiza mediante el flujo constante de recursos financieros que contribuyan a las distintas fases de REDD+. Sin embargo, los recursos no solo provienen en forma de financiamiento sino también con la implementación de actividades; por ejemplo, en la actualidad existe un acuerdo de cooperación bilateral con el Gobierno de Alemania en el que Ecuador recibe apoyo de la Cooperación Financiera (KfW) y de la Cooperación Técnica (GIZ). Según MAE (2011 a: 84) existe un aporte financiero no reembolsable de la Cooperación Financiera Alemana (KfW) por EUR 13`500.000 para el Programa “*Conservación de Bosques y REDD+*” y un componente del Programa GESOREN denominado “*Cambio Climático y REDD+*” el cual cuenta con un presupuesto de hasta EUR 4`000.000 en el período 2010-2013.

3. Beneficios múltiples

Se busca el reconocimiento de que los recursos forestales presentan un beneficio en múltiples niveles como el social, el económico y el ambiental. Estos beneficios se presentan no solo en las comunidades cercanas a las áreas de implementación de los proyectos sino a escala regional y global.

4. Planificación intersectorial y coordinación interinstitucional

Se refiere a la coherencia que debe existir en los sectores relacionados a las actividades REDD+ lo que implica la coordinación entre diversas instituciones gubernamentales y demás actores dentro del proceso.

5. Investigación

Parte importante del mecanismo REDD+ es la investigación como base y fundamento de los proyectos. Los procesos de investigación se traducen en acciones como análisis económicos, estudios técnicos, desarrollo de análisis social y político y transferencia y generación de conocimiento.

6. Involucramiento de actores

Para garantizar, además de la sostenibilidad, la legitimidad a largo plazo de la implementación del mecanismo REDD+, es necesario convertir al mecanismo en un proceso en el que se involucren todos los actores de la comunidad, el sector público, el privado y las instituciones académicas. Para lograr dicho involucramiento, se deben buscar la socialización, la difusión, la participación activa y la construcción de capacidades en todos los actores.

⁵⁴ “Además es necesario contar con un marco legal, financiero e institucional, que posibilite la planificación intersectorial y la aplicación de políticas y medidas tendientes a reducir la deforestación y las emisiones de GEI asociadas a la deforestación y degradación de los bosques” (MAE, 2011a: 83).

CRÍTICAS AL MECANISMO REDD+ !

Como ya se ha descrito previamente en el presente trabajo, el mecanismo REDD+ puede ofrecer beneficios a países, comunidades, financiadores y, en última instancia, a la humanidad de forma general al reducir la emisión de GEI a la atmósfera. Sin embargo, para algunos sectores (especialmente indígenas) esta estrategia es vista como una posible amenaza y, por ello, se oponen tajantemente. A continuación, en el Cuadro 2.3 se presentan algunos argumentos que se han esgrimido en diversos foros y las respuestas y consideraciones que ha presentado el Ministerio de Ambiente frente a cada uno de los argumentos.

Cuadro 2.3. Argumentos en contra del mecanismo REDD+ y consideraciones

ARGUMENTOS EN CONTRA DEL MECANISMO REDD+	CONSIDERACIONES AL RESPECTO
<p>Algunas personas opinan que REDD+ implica una valorización monetaria de la naturaleza y sus funciones, lo que podría contradecirse con valores esenciales, especialmente los valores espirituales y culturales para los pueblos y nacionalidades indígenas.</p>	<p>a) REDD+ no implica ponerle precio a la naturaleza sino buscar formas de valorar sus funciones y financiar su conservación.</p> <p>b) Una de las principales razones para la deforestación es que las personas no perciben el valor del bosque en pie.</p> <p>c) Al valorar las funciones de los bosques, se puede contribuir a que estos sean vistos como más valiosos que áreas sin vegetación o, simplemente, por la madera.</p>
<p>En algunos países con extensiones grandes de bosques tropicales y donde los derechos de comunidades indígenas y locales aún no son legales y formalmente reconocidos, REDD+, y la consecuente posibilidad de compensación económica, pueden generar nuevos incentivos para que gobiernos, empresas y otros actores desplacen y violenten los derechos a las comunidades.</p>	<p>Para evitar este riesgo, los derechos colectivos deben ser garantizados y se requiere que la aplicación del mecanismo sea regulada por los Estados, como es el caso de Ecuador. La Constitución ecuatoriana reconoce y garantiza la propiedad de los pueblos y nacionalidades indígenas; las declara inalienables, inembargables e indivisibles; y prohíbe la apropiación de los servicios ambientales (Artículos 57, 321 y 74). En los Acuerdos de Cancún, también son consideradas salvaguardas sociales y ambientales.</p>
<p>REDD+ podría permitir a contaminadores y países industrializados, históricamente responsables por el cambio climático, evitar sus responsabilidades casa adentro contribuyendo a REDD+ casa afuera. Esto reduciría la presión necesaria para que se hagan las transformaciones energéticas y económicas indispensables para enfrentar el cambio climático.</p>	<p>La deforestación es la causa del 17% de las emisiones de GEI que causan el cambio climático, por tanto, implementar un mecanismo REDD+ contribuye a reducir el 17%, apoyando así a las soluciones del Cambio Climático, el cual es un problema de todos.</p> <p>Además, en la actualidad las negociaciones de CMNUCC se encaminan a financiar REDD+ con fondos adicionales (y no sustitutos) a los que deben emplear empresas y naciones para cumplir sus metas de reducción de sus propias emisiones. El establecimiento de estas metas es una prioridad en las negociaciones internacionales.</p>

ARGUMENTOS EN CONTRA DEL MECANISMO REDD+	CONSIDERACIONES AL RESPECTO
<p>REDD+ podría generar nuevos conflictos entre actores que, históricamente, han compartido derechos y beneficios de los bosques, como son tierras y territorios comunales. La vulnerabilidad de conflictos se da principalmente cuando las estructuras organizativas (por ejemplo, de comunidades) son débiles y cuando aparecen los intermediarios que pretenden adueñarse de derechos a cambio de grandes ofrecimientos.</p>	<p>La participación de actores con derechos sobre los bosques en REDD+ es voluntaria en Ecuador. Es necesario que comunidades o nacionalidades interesadas en participar en el mecanismo estén bien organizadas e informadas y decidan participar en REDD+ voluntariamente.</p> <p>Por otro lado, la participación de intermediarios debe ser controlada para evitar ofrecimientos irreales o tratos injustos. Para evitar este riesgo, la Constitución del Ecuador, en su Artículo 74, prohíbe la apropiación de los servicios ambientales y llama al Estado a regular su producción, prestación, uso y aprovechamiento.</p>
<p>El enfoque de dar incentivos para REDD+, basado en escenarios pasados, podría beneficiar a los actores históricamente responsables por la deforestación, premiando perversamente a sectores agrícolas y ganaderos que ejercen la mayor presión insostenible sobre los bosques.</p>	<p>El mecanismo REDD+ enfoca su rango de acción en áreas donde existe presión de deforestación y se pueda demostrar deforestación evitada. Sin embargo, los mecanismos para lograr esta reducción no incluyen premiar a los agentes de deforestación sino a quienes toman acciones para conservar bosques o a quienes mejoran sus prácticas productivas para que no resulten en deforestación y, mediante estas acciones, demuestren reducción de emisiones de GEI.</p>

Fuente: MAE, 2011a: 72-74 (textual)

En Ecuador, muchos de los aspectos relacionados con los derechos colectivos están garantizados por la Constitución, particularmente en el artículo 57. Los derechos consignados en la Carta Magna se complementan y articulan con normas jurídicas internacionales que son también reconocidas como de valor supremo por la propia Constitución. Estos elementos jurídicos garantizan la propiedad de los pueblos y nacionalidades indígenas sobre sus tierras ancestrales; las declaran inalienables, inembargables e indivisibles; y prohíben la apropiación de los servicios ambientales (Artículos 57, 321 y 74).

INICIATIVAS REDD+ EN EL ECUADOR !

!
!
!

Hasta la fecha, las iniciativas que se han desarrollado en el Ecuador son promovidas por el Gobierno y por organizaciones no gubernamentales. A continuación una breve explicación:

Iniciativas gubernamentales relacionadas con REDD+ !

!
!

Actualmente se desarrollan dos iniciativas: la primera que está relacionada con la conservación de los bosques y prevención de la deforestación (programa Socio Bosque) y la otra está relacionada con la forestación y reforestación (PROFORESTAL).

Programa Socio Bosque: !

! !
! !
! !
Se trata de una iniciativa para detener la deforestación a través de la conservación de los bosques. Basado en la gobernanza forestal ecuatoriana, y debido a las altas tasas de deforestación en el país, desde septiembre de 2008 se implementó el Programa Socio Bosque (PSB) que tiene como objetivo la conservación de los bosques nativos por medio de una política de incentivos.

PROFORESTAL: Un programa de forestación y reforestación !

! !
! !
! !
PROFORESTAL, creado en el 2008, es la Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador, cuya meta es ejecutar el Plan Nacional de Forestación y Reforestación (PNFR). El PNFR, según el MAE (2011a: 86-87), “incluye el establecimiento de:

100.000 hectáreas de plantaciones forestales protectoras

150.000 hectáreas de plantaciones forestales sociales y agroforestales

750.00 hectáreas de plantaciones forestales con fines industriales y comerciales”

PROFORESTAL trabaja con pueblos indígenas, comunidades locales y propietarios de tierras privadas. El proceso comienza con la firma de un contrato entre PROFORESTAL y el propietario de la tierra. PROFORESTAL paga los costos de establecimiento de la plantación en lo que respecta a mano de obra y ofrece, además, asistencia técnica. Parte de la inversión se devenga por medio de una devolución de un porcentaje por ingresos percibidos por la venta de madera después del ciclo de rotación que, dependiendo del tipo de plantación, puede ser de entre 10 y 20 años.

Iniciativas no gubernamentales REDD+ !

! !
! !
! !
Hasta el momento, no se han establecido lineamientos en el Ecuador para el desarrollo de actividades de REDD+ aunque existen algunas iniciativas privadas que se encuentran desarrollando proyectos en coordinación con el MAE. Estas iniciativas se encuentran en distintas etapas de ejecución, según Hübenthal *et al.* (2010: 17-18). En el cuadro 2.4 se presenta un resumen de las iniciativas de REDD+. Como se puede observar en dicho cuadro, existe una cantidad considerable de organizaciones promotoras interesadas en invertir en el desarrollo de actividades REDD+.

Para que los proyectos se puedan ejecutar a cabalidad, según Lawson *et al.* (2010: 29) el Ecuador “requiere de un marco normativo viable que llene los vacíos jurídicos e institucionales existentes, especialmente los referentes a los derechos de carbono, la distribución de beneficios y la necesidad de un sistema de medición, reporte y verificación”. Como se había señalado con anterioridad, estos elementos son parte del

primer componente transversal para la implementación de proyectos relativos al mecanismo REDD+.

Cuadro 2.4 Iniciativas REDD+ en proceso de construcción

Nombre del proyecto	Ubicación (provincias)	Estado de avance	Volumen total estimado de reducción de emisiones (tCO ₂)	Área total del proyecto (ha)	Estándares	Organismos Promotores
Programa Socio Bosque	Nacional	Diseño				MAE
Territorios Cofán	Sucumbios y Orellana	Factibilidad	50.000 por año	60.000	VCS y CCB	FEINCE, FSC, TNC, EcoDecisión
Territorio Achuar	Pastaza y Morona Santiago	Pre-factibilidad		80.000		MAE, Pachamama
Putumayo	Sucumbios y Orellana	Pre-factibilidad	Confidencial	Confidencial	Se adoptará el que acoja el MAE	MAE, WWF, EcoSecurities
Reserva de la Biósfera Sumaco	Napo	Pre-factibilidad				GTZ, comunidades de la zona
Comunidades Kichwas en Orellana	Orellana	PDD en proceso de elaboración	600.000 aprox	30.000	VCS y CCB	PROFAFOR
Comunidad Shuar Shaime en Bosque Protector Alto Nangaritza	Zamora Chinchipe	PDD en proceso de elaboración	500.000 aprox	7.500	VCS y CCB	PROFAFOR, Fundación Arco Iris
Cordillera de Guacamayos	Napo	Propuesta aprobada por el MAE				PROFAFOR
Chongón Colonche	Santa Elena, Guayas y Manabí	Pre-factibilidad		71.250		Fundación Natura
Comunidades Chachi en el Cantón Eloy Alfaro	Esmeraldas	Propuesta				USAID, Proyecto Costas y Bosque, FECHE

Fuente: Garzón, 2010: 7-9 y Lawson *et al.*, 2010: 29

OBSERVACIONES FINALES DEL CAPÍTULO !

! Para ejecutar REDD en Ecuador, el Gobierno del Ecuador ha tenido un avance importante en la fase de preparación con inversión propia y ahora requiere recibir apoyo para tener insumos suficientes para participar en el programa ONU-REDD. Es por esto que el financiamiento externo es imprescindible para extender la fase de preparación en los proyectos.

El desarrollo de las estrategias y actividades nacionales relacionados con REDD+ debe integrar los marcos e instrumentos nacionales existentes de la gestión nacional del patrimonio forestal para formar un proceso continuado y estable. Es necesaria la participación de todos los interesados para lograr una planificación y organización eficaces y transparentes del modelo de gestión en torno a REDD+.

En Ecuador, se ha reconocido la importancia de realizar amplias consultas, tal como lo establece el marco constitucional; es así que el Gobierno se encuentra desarrollando el Programa de Involucramiento en REDD+. De este modo se entiende la importancia de incluir en el debate tanto a las comunidades como a sectores industriales que pueden estar relacionados con las causas de la deforestación. Esta inclusión en el debate tiene particular importancia con pueblos indígenas. Este espacio de diálogo debería ser transparente, inclusivo y utilizar vías de comunicación accesibles para todos los involucrados de forma que se logren socializar eficazmente las decisiones.

Es primordial que los propietarios de áreas con ecosistemas forestales reciban la mayor parte de los beneficios generados por REDD+. En este sentido, se deben dar pasos firmes hacia la regulación de las tierras para permitir una mayor inclusión en la distribución de los ingresos generados.

Capítulo III. !

ANÁLISIS DEL CASO DEL PROGRAMA SOCIO BOSQUE COMO UNA ESTRATEGIA REDD DE ECUADOR !

INTRODUCCIÓN !

El proyecto Socio Bosque es una iniciativa del Gobierno de Ecuador cuyo objetivo es la conservación de bosques y otra vegetación nativa del país. Esta iniciativa busca dar cumplimiento a lo señalado en la Constitución de 2008 y el Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013), que tiene que ver con la conservación de la biodiversidad y la reducción de las tasas actuales de deforestación.

El programa Socio Bosque pretende compensar la labor y a la voluntad de conservación de parte de personas y comunidades propietarias de áreas forestales; estos ecosistemas naturales, según el MAE-OTCA (2008), “contribuyen al bienestar del país con entre 45.000 a 50.000 millones de dólares por año”.

Tradicionalmente, los propietarios de los bosques nativos y páramos han tenido estímulos económicos hacia la producción agrícola o industrial de tales áreas pero no hacia prácticas o actividades de conservación; adicionalmente, muchos de los propietarios han vivido en condiciones de pobreza, lo que les ha obligado a deforestar las áreas en busca de réditos económicos de subsistencia.

El Programa Socio Bosque ha replicado el éxito que han tenido otras experiencias a nivel local, como es el caso de la Gran Reserva Chachi, ubicada en la provincia de Esmeraldas, en donde se han implementado Acuerdos de Conservación con la ayuda internacional (como de GIZ, Cooperación Técnica Alemana) a cambio de un reconocimiento monetario en efectivo por la protección del bosque (MAE, 2010:3). Este ejemplo, como experiencia piloto, sumado a las razones anotadas previamente, hizo que el Gobierno ecuatoriano tomara la decisión política de dar impulso al que se denominó “Programa Socio Bosque”, que ahora es una iniciativa a largo plazo.

CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS Y GESTIÓN DEL PROGRAMA !

! Características Técnicas !

El programa Socio Bosque consiste en la entrega de un incentivo económico a propietarios de áreas forestales (individuales o comunidades) que se comprometen voluntariamente a la conservación y protección de sus bosques nativos, páramos u otra vegetación nativa por un período de 20 años.

La participación de los ecuatorianos en Socio Bosque es voluntaria y requiere la conservación y protección de los bosques como condición para la recepción de los incentivos económicos. El PSB toma en cuenta la Constitución de la República que señala que deberá existir una distribución directa, equitativa y solidaria de los beneficios; en este caso, asociados a la conservación vegetal del país. “Estos incentivos serán entregados a los responsables directos de la conservación” (MAE 2010: 6). El programa se desarrolla en todo el país con un mismo enfoque y procedimientos. Las estrategias y metas planteadas a largo plazo según el MAE (2010: 6) son:

1. Conservar bosques nativos y otros ecosistemas nativos y así proteger sus enormes valores ecológicos, económicos, culturales y espirituales. La meta es conservar 4 millones de hectáreas de bosque y otros ecosistemas nativos en los próximos 7 años;
2. Reducir de forma significativa la deforestación y las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas; y,
3. Mejorar las condiciones de vida de campesinos, comunidades indígenas y demás población de las áreas rurales del país.

Socio Bosque consiste en el pago de un incentivo monetario directo por cada hectárea conservada por año. Este incentivo puede ser de hasta USD 30 por hectárea por año, y varía de acuerdo a la superficie del predio que es parte del programa. La entrega del dinero -incentivo anual- está condicionada a que los propietarios cumplan con las condiciones de seguimiento y el MAE verifique el estado de conservación del predio. Estos aspectos se determinan desde un inicio por medio de un convenio firmado con el MAE y que tiene una duración de 20 años.

El programa definió el término bosque, según el MAE (2010: 7), “como toda formación vegetal compuesta por especies nativas, resultantes de un proceso natural de sucesión ecológica”. Este es el ecosistema meta que busca conservar Socio Bosque en la primera fase. Además de las consideraciones expuestas, los bosques que ingresen al programa deben ofrecer al menos dos de los siguientes tres servicios ambientales detallados a continuación: “

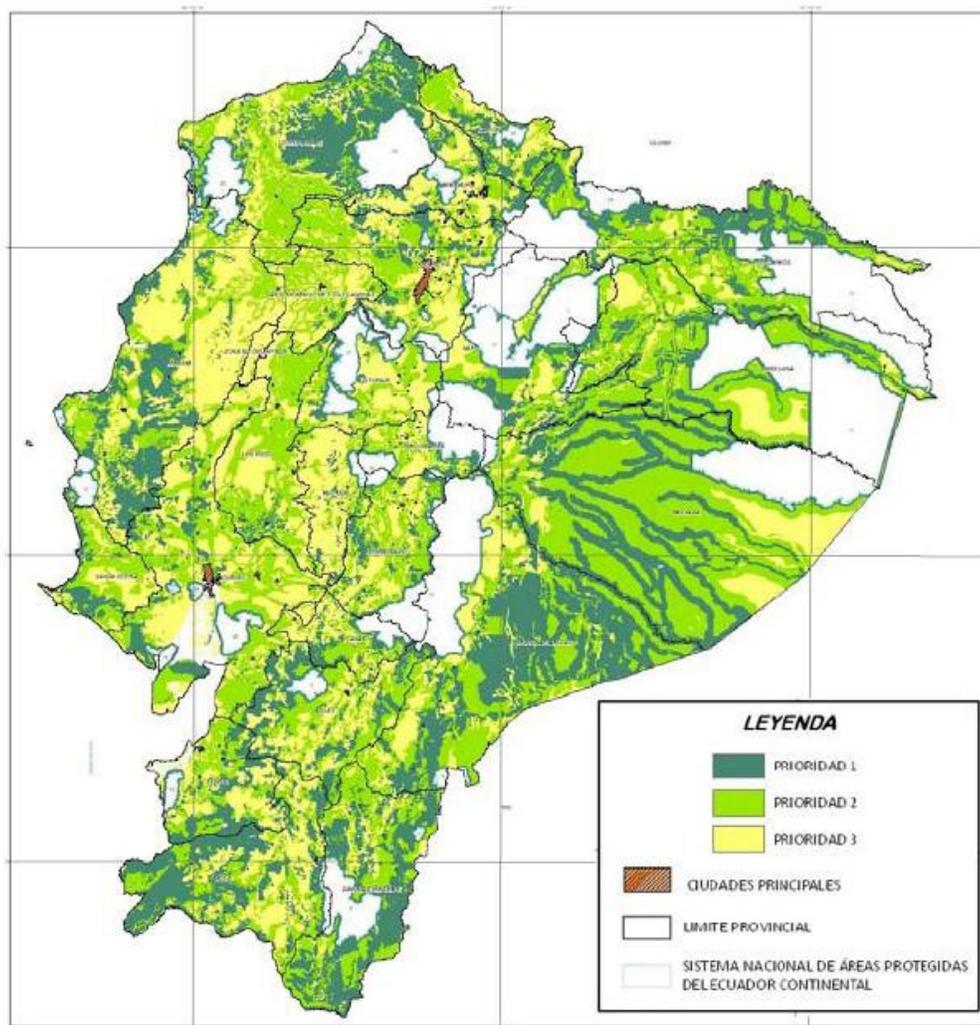
- almacenamiento y retención de carbono en la corteza vegetal,
- refugio de biodiversidad y/o,
- regulación del ciclo hidrológico” (MAE, 2010: 7).

La definición de bosque excluyó a las plantaciones forestales destinadas a la comercialización de madera de especies exóticas. No obstante, en los próximos años el MAE planea desarrollar un alcance al programa original que será denominado “Socio Restauración”, que pretende incentivar la recuperación de los bosques intervenidos.

Para la elección e inserción de propiedades individuales o colectivas al Programa, se identificó a aquellos que se localizan en áreas prioritarias para la conservación. Para esto, se desarrolló un sistema de priorización que obedeció a los criterios definidos en el Acuerdo Ministerial vigente que expide el *Manual Operativo de Socio Bosque*. Las variables que se escogieron fueron: Nivel de Amenaza (NA), Servicios Ambientales relacionados al carbón almacenado y el agua (SA); y Nivel de

Pobreza del área (NP). Es decir que tendrán prioridad de ingreso al programa las áreas con alta probabilidad de amenaza de deforestación, las que sean relevantes para la generación y conservación de servicios ambientales relativos al carbón y el agua, y las áreas que presenten altos niveles de pobreza.

Luego de establecer las variables cartográficas, el MAE procedió a definir un valor ponderado para cada variable que define la priorización geográfica (MAE, 2010), además se definieron áreas de influencia alrededor de los límites de las Áreas Protegidas establecidas dentro del SNAP. Como resultado, se obtuvo el mapa de priorización geográfica de la figura 3.1, el cual define tres categorías para las áreas: prioridad 1, prioridad 2 y prioridad 3.



Fuente: MAE 2010:16

Figura 3.1 Mapa de priorización geográfica de bosques

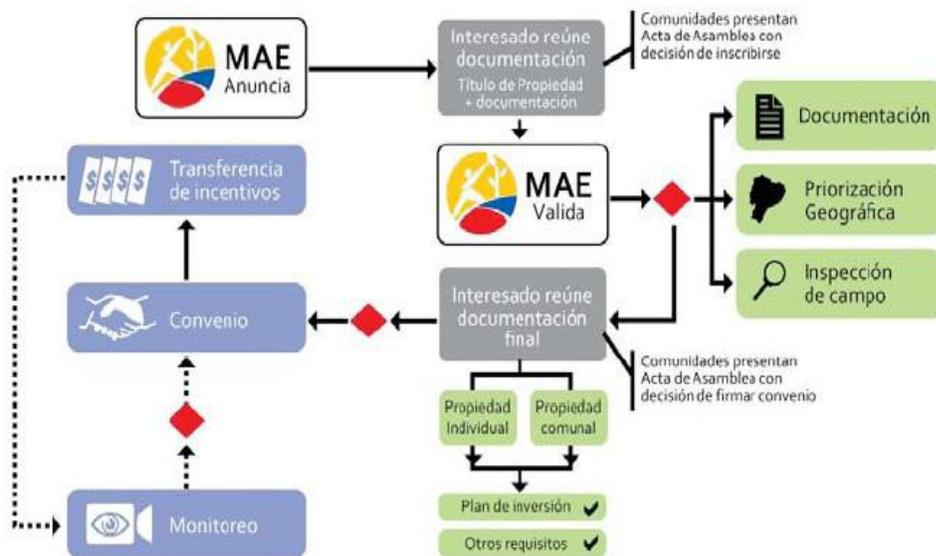
El Manual Operativo del programa del Acuerdo Ministerial 115 establece que:

Pueden participar en el Programa quienes tengan títulos de propiedad bajo las siguientes figuras legales: personas naturales, comunas legalmente constituidas, pueblos o nacionalidades indígenas, cooperativas y asociaciones, y áreas que se encuentren dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) que cuenten con sus respectivos títulos de propiedad sobre la tierra (estas tres últimas desde marzo del 2010 mediante el Acuerdo Ministerial 042) (MAE, 2010: 7).

Procedimientos y Gestión !

El programa presenta un funcionamiento sencillo. Socio Bosque inicia con campañas de socialización en las áreas que han sido identificadas como prioritarias, con atención especial a las comunidades campesinas e indígenas que, como se definió previamente como requisito, posean títulos comunitarios sobre la tierra. Se debe considerar el valor del acceso voluntario al programa por lo que se requiere de un proceso de socialización para dar a conocer la iniciativa. La socialización se realiza mediante asambleas con las bases de la organización de la comunidad; esto se lleva a cabo por dos razones: por una parte, para que todos los acuerdos del ingreso a Socio Bosques sean conocidos por todos los involucrados y, por otra, para dar legitimidad al proceso.

En la figura 3.2 se muestra el procedimiento del programa. El programa Socio Bosque debe verificar si las aplicaciones cumplen con todos los requisitos⁵⁵.



Fuente: MAE 2010:8

Figura 3.2. Esquema de procedimiento de Socio Bosque

⁵⁵ Para ver todos los requisitos, remitirse al Manual Operativo expedido en noviembre del 2009 mediante el Acuerdo Ministerial 115, y la reforma a este mediante el Acuerdo Ministerial 042; ambos disponibles en la página www.ambiente.gob.ec, link de Socio Bosque

Si la aplicación cumple con todos los documentos requeridos, se verifica si el predio se encuentra ubicado en un área determinada como prioritaria para el programa, según el mapa de priorización presentado. Cuando se determina que el área sí cumple con este requisito, los responsables del programa inspeccionan *in situ* el estado del bosque o páramo a ser conservado. Con esta información, se indica al interesado que el predio ha calificado o no al Programa Socio Bosque.

Como paso final, para firmar el convenio, el propietario deberá presentar los siguientes documentos:

- Notarización de documentos
- Elaboración de un mapa georeferenciado con una zonificación del área a conservar. Si el propietario requiere, el mapa puede ser elaborado por Socio Bosque con cargo a un descuento del costo en los futuros incentivos; para predios menores a 50 Ha que requieren del mapa, la elaboración del mismo va con cargo al Proyecto.
- Elaboración de un plan de inversión para el uso de los recursos a ser recibidos. En el caso de las comunidades, este debe ser elaborado de forma participativa y estar aprobado en Asamblea (MAE, 2010: 10).

Presentados estos documentos por el propietario, se procede a la revisión jurídica de los convenios por parte de la Dirección Jurídica del MAE. Después de firmarse el convenio, se realiza la primera transferencia del incentivo conforme lo estipula el Manual Operativo vigente. Las transferencias posteriores se realizan después del monitoreo que realiza el programa que, al momento, según el MAE (2010: 22) se “realizan dos veces al año, en Mayo y en Octubre (50% en cada mes)”.

Estructura de Incentivos de Socio Bosque !

El incentivo que entrega el programa está calculado de forma unificada (de la misma forma para todos los socios); es decir que no existen consideraciones sobre ubicación geográfica o características del propietario; tampoco hay diferenciación por los servicios ambientales que ofrece. El monto del incentivo cambia exclusivamente según el número de hectáreas que el socio está interesado en colocar dentro del programa. En el cuadro 3.1, se muestra la estructura del incentivo. De esta forma, el programa busca ser equitativo y atractivo para todos los socios.

Cuadro 3.1. Estructura de los incentivos del Socio Bosque

CATEGORÍA	LÍMITE (en hectáreas)		Valor/ Ha.	ACUM. CATEG ANTERIOR (USD)
1	1	50	USD 30,00	0
2	51	100	USD 20,00	1.500
3	101	500	USD 10,00	2.500
4	501	5.000	USD 5,00	6.500
5	5.001	10.000	USD 2,00	29.000
6	≥10.001		USD 0,50	39.000

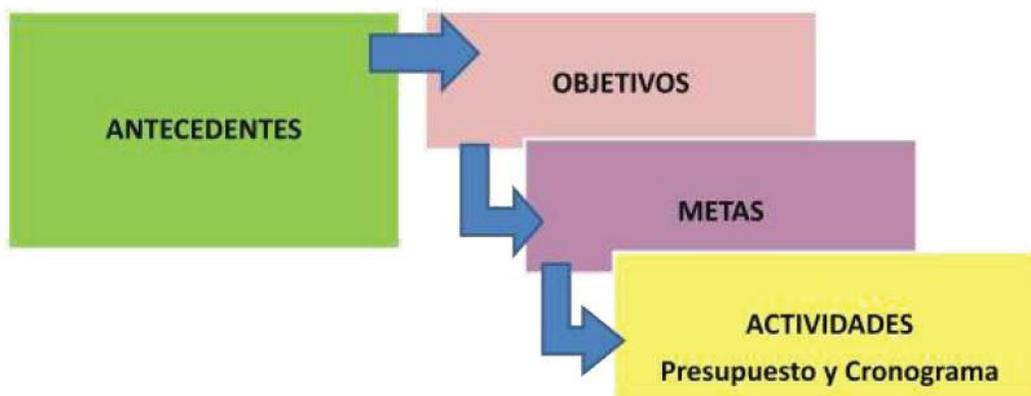
Fuente: MAE, 2010: 10

Según el plan de incentivos, se presentan algunos ejemplos: Si un socio está interesado en conservar un área de 30 hectáreas, entraría dentro de la categoría 1 y recibiría USD 30 por cada hectárea; es decir que el socio recibiría USD 900 anuales. Por otra parte, si un propietario inscribe 70 Ha en el programa (categoría 2), recibirá USD 1.500 como valor acumulado de la categoría anterior más USD 20 por cada una de las hectáreas que excedan las 50 hectáreas de la categoría 1; así que recibirá USD 1.900 anuales.

Los incentivos que se muestran en el cuadro 3.1, según el MAE (2010), fueron diseñados bajo criterios técnicos que consideraron la región (Sierra, Costa y Amazonía), densidad poblacional, niveles de ingresos en el sector, etc.

Plan de Inversión !

El plan de inversión es un instrumento que busca que los recursos entregados por Socio Bosque sean bien utilizados. Los planes de inversión se deben elaborar para un período mínimo de un año. En los casos de propietarios individuales, el plan de inversión se resume en una encuesta en la que los socios explican el uso que darán de los fondos del incentivo; por otra parte, los predios colectivos tienen un tratamiento participativo ya que el plan debe ser aprobado por la asamblea de propietarios. En este último caso, se presenta en la figura 3.3 un esquema que debe seguir el plan de inversiones de una propiedad comunitaria.



Fuente: MAE 2010:21

Figura 3.3. Esquema general del Plan de Inversión para los socios comunitarios

Los planes de inversión son elaborados por las comunidades aunque los técnicos del programa pueden solicitar ampliaciones, aclaraciones e, incluso, sugerir modificaciones. Sin embargo, según el MAE (2010), la Asamblea de cada comunidad es la que tiene que aprobar finalmente su plan de inversión. “En caso de existir cambios, estos deben ser puestos en conocimiento del programa Socio Bosque” (MAE, 2010: 21).

Dentro de las estrategias de monitoreo a los socios y los convenios suscritos, se determina que:

Socio Bosque da seguimiento a los planes de inversión, según las obligaciones de los ejecutores en la cláusula 3, literal b): “Cumplir con lo previsto en los Planes de Inversión”. Socio Bosque realiza ejercicios de evaluación financiera y de actividades de estos. Las evaluaciones tienen por objetivo comprobar el adecuado uso de los recursos e identificar vacíos técnicos y/o administrativos donde debe apoyarse a los ejecutores (MAE, 2010: 21).

Adicionalmente, el programa ofrece alternativas para lograr una mejor ejecución de los planes de inversión:

Socio Bosque realiza talleres de fortalecimiento de capacidades brindando herramientas para a) la elaboración de los planes de inversión y b) la rendición de cuentas. Para el primer punto, resulta esencial que los socios comunitarios cuenten con las herramientas para la planificación participativa con base en un análisis de las necesidades y actores, y la identificación de las acciones necesarias. Para el segundo, se proporcionan herramientas para la elaboración de los informes financieros y de cumplimiento de actividades que respalden la ejecución de dichos recursos y la distribución equitativa de los beneficios entre los integrantes de la comunidad. (MAE, 2010: 21).

Sistema de Monitoreo !

En cada predio que se inscribe al programa, existe un control de Socio Bosque para revisar que no se realicen cambios en lo que respecta a pérdida de cobertura o el propio uso de suelo. Para estos procesos, se usa la plataforma de Sistemas de Información Geográfico (SIG). Este sistema determina “un plan anual de seguimiento y las acciones de supervisión y revisión” MAE (2010: 22).



Fuente: MAE, 2010: 23

Figura 3.4. Mecanismo de monitoreo de las áreas bajo conservación del PSB

Se ha establecido una estrategia de monitoreo participativo y con control social, según el MAE:

Socio Bosque está capacitando a monitores comunitarios como contrapartes del programa, para que realicen actividades control y vigilancia (veeduría ciudadana) permanente *in situ*. De esta forma Socio Bosque puede contar con alertas tempranas que permitan realizar acciones de apoyo más oportunas a los beneficiarios, especialmente cuando la alteración proviene de terceros (MAE, 2010: 23).

Sostenibilidad Financiera !

El programa se financia a través de recursos fiscales asignados por el Gobierno Nacional para lograr la puesta en marcha del mismo. Sin embargo, el programa busca financiamiento complementario para su funcionamiento a largo plazo. Dicho financiamiento, según MAE, se obtendría a través de:

- Acceso a recursos del mercado de carbono a través del mecanismo REDD+ (Reducción de emisiones por la deforestación y degradación forestal en países en desarrollo; y la función de la conservación, el manejo sostenible de los bosques y el incremento de las reservas de carbono) donde Socio Bosque es un elemento esencial dentro de la Estrategia Nacional REDD+ que el Ministerio del Ambiente se encuentra diseñando.
- Captación de donaciones de organizaciones y países amigos. Actualmente ya se cuenta con el apoyo del gobierno alemán, con un aporte financiero no reembolsable a través de su banco de cooperación (kfw) de 10 millones de euros (12 millones de dólares) para la consolidación de la iniciativa Socio Bosque y a la Estrategia Nacional REDD+ a partir del año 2011.
- Aportes del sector público y privado nacional: Socio Bosque ha establecido contactos con empresas hidroeléctricas, municipios, ONG's, las cuales están interesadas en aportar para el funcionamiento del proyecto y así conservar bosques y páramos que son de importancia para cumplir sus objetivos (MAE, 2010: 26).

Resultados alcanzados hasta la fecha por Socio Bosque !

Los resultados que se presentan a continuación fueron tomados de documentos oficiales del MAE (2010:26-30, 2011a) y de la prensa en línea sobre el tema (Diarios Comercio y Universo y El Ciudadano).

En cuanto a las metas del proyecto !

El Programa Socio Bosque empezó una fase piloto en septiembre de 2008 y se ha implementado a nivel nacional desde 2009. Se han incluido, hasta la fecha, 883.000 hectáreas, entre bosques y páramos con un número de socios que bordea los 90.000 en todo el país. El gerente de Socio Bosque, Max Lascano Vaca, ha señalado que:

“El Gobierno ha invertido a través del programa casi \$13 millones desde 2008, año de creación de la iniciativa. El 70% de este monto se ha destinado a los incentivos que entrega el proyecto y casi 20% al monitoreo de las zonas conservadas en todo el país. Pero también el Banco de Desarrollo de Alemania (kfw) otorgó a Socio Bosque una donación por 13 millones de euros para el periodo 2011 - 2016. Además de este aporte, el programa espera recibir otras donaciones en los próximos años, la meta de este proyecto es conservar cuatro millones de hectáreas de bosques y páramos nativos en el país”. (Socio Bosque...,)⁵⁶

En cuanto al uso de los incentivos !

Las áreas de inversión del incentivo por partes de los socios/as se menciona a continuación en base a la información publicada por el MAE (2010: 28-31).

Socios individuales:

Los propietarios individuales, según MAE:

Destinan su incentivo mayoritariamente al consumo familiar, en promedio 40% (alimentación, vestimenta, educación, salud, arriendos y otros imprevistos), seguido a recursos destinados a inversión o ahorro que ocupan alrededor del 26% (nuevas actividades productivas, mejora de las ya existentes, ahorro). Además destinan el 23% a la conservación del área dentro del Programa Socio Bosque (zonificación, mantenimiento de linderos y señalización, pago de guardián); finalmente, destinan rubros menores a cancelar pasivos (créditos) y a la adquisición de activos para el hogar (vivienda, muebles, enseres y vehículos). (MAE, 2010: 30).

Socios Comunitarios:

Respecto a los propietarios comunitarios, según el MAE (2010: 31), “se han firmado convenios con nueve grupos étnicos, entre ellos afro ecuatorianos, mestizos y siete nacionalidades indígenas”. Con relación a sus planes de inversión, se evidencia que de forma global están invirtiendo en:

- **Actividades Productivas** (31,3%): mejora o creación de actividades agrícolas, piscicultura, ganaderas, avícolas; emprendimientos productivos, artesanías y cajas comunales para créditos productivos. El Ecoturismo ocupa 6.54%.
- **Conservación y Consolidación Territorial** (20,4%): sistemas de control y vigilancia: pago a guardaparques, construcción de guardianías; equipamiento; capacitación en temas ambientales; actividades de conservación: restauración, viveros de especies forestales nativas en peligro de extinción. Consolidación del territorio (6%): solución conflictos de tierras, apertura y limpieza de mangas, zonificación, delimitación y rotulación.

⁵⁶ *Socio Bosque...*, en El Ciudadano, Quito, 2 de diciembre de 2011, en: http://www.elciudadano.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=29068:socio-bosque-anuncia-882-mil-hectareas-de-bosques-y-paramos-conservados-en-2011&catid=40:actualidad&Itemid=63

- **Vivienda, infraestructura y activos** (18,5%): mejoramiento de la vivienda, infraestructura para la comunidad (agua entubada, letrinización, casa comunal), compra de terrenos, electrificación, compra de vehículo y lanchas.
- **Fortalecimiento organizacional** (13,9%): capacitación administrativa-financiera, empresarial y en liderazgo; equipamiento (radios de comunicación, computador, canoa y motor); gastos administrativos (pagos SRI, arriendo, frecuencia de radio, suministros de oficina, viajes) y otros como estatutos internos.
- **Salud** (8,4%): dispensarios médicos, botiquines, pago a promotor de salud, fondo de emergencias, sistematización de plantas medicinales.
- **Educación** (5,7%): pago a profesor, mejoramiento infraestructura de la escuela, bus, materiales, equipamiento, apoyo financiero a estudiantes en educación superior.
- **Fondos de solidaridad** (1%): fondos de ahorro, bonificación a la tercera edad.
- **Otros** (0,7%): actividades culturales, deporte, comunicación. (MAE, 2010: 31).

CONSIDERACIONES CONCEPTUALES SOBRE SOCIO BOSQUE !

Tenencia de predios !

Uno de los puntos en los que Socio Bosque ha puesto especial interés en informar a los posibles beneficiarios es el carácter voluntario de la participación. Los incentivos son un punto que llama la atención a los propietarios (tanto individuales como colectivos) pero pueden despertar desconfianza en el público.

Con lo anterior en mente, el programa ha establecido algunos puntos que buscan ofrecer seguridad a los posibles participantes. Esta seguridad se sustenta en ciertas especificaciones del programa como que los beneficios por incentivos se entregan de manera directa a los propietarios y que, durante todo el proceso de participación, no existen intermediarios. Adicionalmente, se ha explicado que no existe intervención externa en lo que respecta a las acciones de conservación aunque, como se ha explicado anteriormente, sí hay procesos de control para verificar que el uso de las áreas es el acordado.

Una de las cuestiones que más podría crear inseguridad en los propietarios es el estatus de los terrenos que participan en el programa; particularmente en lo que tiene que ver con la propiedad de los mismos. Esto se produce por declaraciones tanto del sector político como de la sociedad civil y la prensa en el sentido de sugerir que el Gobierno puede reclamar los terrenos como una acción de nacionalización o como expropiación forzosa. Sin embargo, las acciones que se han desarrollado desde el programa Socio Bosque han sido muy elocuentes en el sentido contrario, como al basarse en el respeto a la tenencia de la tierra e, incluso, promover la regularización de la propiedad para expandir el número de beneficiarios de esta iniciativa.

En relación a lo anotado, el MAE (2010: 12) ha señalado que se puede apreciar el respeto a la propiedad de la tierra “al revisar el formato estándar de convenio que se suscribe⁵⁷, donde no existe ninguna cláusula que afecte a la tenencia de la tierra”, por lo

⁵⁷ Documento disponible en www.ambiente.gob.ec

que aseveraciones acerca de que el Estado se apropiará de estas tierras, según el MAE (2010: 23) “carecen de completo fundamento y las mismas únicamente responden a criterios mal intencionados”.

¿Socio Bosque = Pago Por Servicios Ambientales?!

Como reconoció la IV Conferencia de las Partes del Convenio de Diversidad Biológica, “la valoración económica de la biodiversidad y de los recursos biológicos es una importante herramienta para elaborar las medidas de incentivo bien orientadas y calibradas” (Izko y Burneo 2003:24)⁵⁸. En este sentido, la valoración económica de los ecosistemas naturales y de sus servicios ambientales constituye un insumo para la toma de decisiones a nivel político. Es necesario considerar que la valoración puede ser, por sí sola, insuficiente para promover la conservación ya que los intereses de los propietarios pueden ser más fuertes en el sentido de la explotación, por lo que es aconsejable proceder a elaborar medidas formales de incentivo como las del Programa Socio Bosque.

Una medida de incentivo, según Izko y Burneo (2003: 16), “es un instrumento económico o legal, inscripto en marco de la política, diseñado para promover comportamiento positivo o desalentar actividades dañinas”. Los incentivos (que pueden ser pagos o multas) puede agruparse, según McNeely (1998: 144-150)⁵⁹, en “directos (en efectivo o especie) e indirectos (medidas fiscales, provisión de servicios, factores sociales)”. La estrategia de un incentivo económico es aliviar la presión económica del propietario para que considere no explotar el área.

Por lo descrito de manera previa, los incentivos que entrega Socio Bosque tienen la finalidad última de aportar a la conservación; por lo que podría llegarse a la falsa conclusión de que el programa da incentivos por servicios ambientales. No obstante, Socio Bosque no es un programa que paga por servicios ambientales (PSA) ya que el programa, según el MAE (2010:22), “no está fijando un pago⁶⁰, ni comprando, ni arrendando, ni nada semejante”.

El programa se diferencia de un Pago por Servicios Ambientales (PSA), según el MAE (2010: 24) “debido a que, según los especialistas en este tipo de esquema, el „pago” por conservación debe ser diferenciado de acuerdo a dos variables: i) costo de oportunidad y ii) nivel de amenaza”. En este sentido, si un predio presenta un bajo costo de oportunidad (su conservación no representa sacrificar otras opciones rentables de producción) y una baja amenaza (de deforestación y/o degradación), el pago por el mismo debería ser nulo. En los programas de PSA, según el MAE (2010: 24), se “toman decisiones bajo análisis estáticos y reducen la complejidad del tema a modelos básicos de eficiencia económica”. El programa Socio Bosque, por otro lado, da apertura a todos

⁵⁸ X. Izko y D. Burneo, *Herramientas para la Valoración y Manejo Forestal Sostenible de los Bosques Sudamericanos*, UICN-Sur, 2003.

⁵⁹ J. A. McNeely, *Economic Incentives for Conserving Biodiversity: Lessons for Africa*, AMBIO, 22(2-3), p. 144-150, 1993

⁶⁰ En los Programas de Pago por Servicios Ambientales; el valor a pago se da en relación a la valoración del servicio ambiental que se oferta.

los terrenos sin las consideraciones señaladas de costo de oportunidad o amenaza de las áreas, aunque sí, como se ha señalado previamente, en los requisitos sobre el tipo de bosque o área nativa a conservar; más aún, no existe diferenciación alguna entre diversos tipos de bosque, entregando el mismo valor de incentivos a terrenos con la misma extensión. Además, el programa Socio Bosque incorpora el concepto de economía solidaria y compromiso de los propietarios individuales y colectivos con la conservación forestal. Entre las características del programa en relación a un PSA según el MAE (2010: 24) se destacan:

- Socio Bosque no requiere determinar el costo de oportunidad de cada predio que ingresa al proyecto, pues no se busca compensar ese costo de oportunidad, si se lo hiciera fuera por simple accidente.
- Además, calcular los costos de oportunidad de predios para todo el país, sería un esfuerzo caro, largo y finalmente inútil. Pues los mercados son dinámicos y por tanto los costos que se calculen posiblemente quedarían obsoletos en poco tiempo.
- Establecer un pago o incentivo mayor en las áreas más amenazadas, podría en el corto y mediano plazo generar incentivos perversos en áreas con menor presión.

CRÍTICAS AL PROGRAMA SOCIO BOSQUE !

Desde la implementación del programa Socio Bosque, se han propuesto posiciones contrarias al proyecto -ahora programa-, las que se analizarán a continuación:

Socio Bosque y la Constitución !

El programa Socio Bosque, dada su finalidad de proteger y conservar los bosques naturales y los páramos del Ecuador, busca proteger el patrimonio natural del país según lo establecido en el artículo 3, numeral 7 de la Constitución de 2008. Dicho patrimonio natural, señalado por la Constitución como único e invaluable, “comprende, entre otras, las formaciones físicas, biológicas y geológicas cuyo valor desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico exige su protección, conservación, recuperación y promoción” (Art. 404 de la Constitución).

Se presenta entonces una aparente dicotomía ya que es deber primordial del Estado, según el Art. 3, num. 7 de la Constitución, “proteger el patrimonio natural”, pero también lo es “proteger el patrimonio cultural del país”. Un punto crítico a la gestión del programa Socio Bosque, es cómo articular la protección de estos dos patrimonios.

Para lograr esta armonía, la Constitución (Art. 14) señala que “se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el Buen Vivir, *Sumak Kawsay*”. Socio Bosque contribuye a garantizar los derechos de la Naturaleza, reconocidos en el artículo Art. 71 de la Constitución cuando señala que “El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema”. Por otro lado, la Carta Magna del

Ecuador también contempla, dentro de los derechos de la Naturaleza, el principio de que “Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el Buen Vivir” (Art. 74). De esta manera, se establece la armonía entre los derechos de la Naturaleza y de las comunidades para que se beneficien de ella pero no solo en un aspecto financiero sino ambiental y cultural, que son elementos del Buen Vivir. Es así que Socio Bosque contribuye a generar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado para la población, ya que promueve la conservación de bosques.

La estrategia escogida por el Estado para promover la protección de la Naturaleza por parte de los socios de los predios dentro del Programa es la transferencia de recursos económicos, lo que también se circunscribe a un criterio constitucional cuando se allana a los establecido en el artículo 259 de la Constitución que señala que “[...] se adoptarán políticas de desarrollo sustentable que, adicionalmente, compensen las inequidades de su desarrollo y consoliden la soberanía”.

Sin embargo, según Fundación Pachamama (2010: 36), “varias de las limitaciones o riesgos que el Programa Socio Bosque implica para los derechos colectivos podrían originarse en un divorcio entre la cosmovisión de quienes impulsan el proyecto y quienes constituyen sus Ejecutores”. Estas diferencias deben ser superadas a través del diálogo permanente entre las comunidades y el programa incluyendo instituciones gubernamentales, gobiernos descentralizados, la sociedad civil en su conjunto y organismos relacionados.

Economía de mercado y Sumak Kawsay !

Para ciertas comunidades, el programa Socio Bosque puede presentar riesgos. Se aduce que si a los propietarios se les da dinero por proteger parte de su ecosistema natural, según la Fundación Pachamama (2010) se les “está proveyendo financiamiento para que, en las partes no sujetas al proyecto, se intensifiquen las actividades destructivas”. Esto ocurriría porque muchos propietarios no explotan sus terrenos con más intensidad debido a que no cuentan con los recursos necesarios para adquirir suministros y herramientas y el argumento señala que si ingresan al programa tendrán el dinero necesario para iniciar la explotación que anteriormente no podían hacer.

Por otro lado, también se señala que si el programa se detiene o si el dinero proveniente de las transferencias deja de llegar, los propietarios se verán obligados a buscar nuevas fuentes de ingresos y la más obvia será la explotación del terreno que había sido conservado por su rápido retorno de inversión.

A pesar de lo descrito, algunas de las comunidades indígenas que viven en o de los ecosistemas naturales según la Fundación Pachamama (2010: 34) “miran su territorio desde una perspectiva distinta a la lógica materialista que predomina en la economía de mercado. Esto conlleva que su territorio no sea algo susceptible de ser explotado para proveer dinero según su cosmovisión” (Fundación Pachamama 2010: 34).

La propuesta de Socio Bosque a los indígenas y campesinos “socios del programa” de recibir dinero por la protección de ecosistemas naturales, según la Fundación Pachamama (2010: 36) “deteriora la relación especial de carácter espiritual que existe entre ellos y la naturaleza, lo que constituye un pilar fundamental de las culturas”. Este deterioro se produce al convertir la visión de lo ideal a lo material, de lo sagrado a lo mundano. La crítica radica en que el programa promovería el cambio hacia una lógica de mercado y la pérdida de la identidad ancestral; lo que se configuraría como un daño al patrimonio cultural del Ecuador. Además de lo citado, se señala que, al propiciar la lógica del mercado -que provoca la pérdida del patrimonio cultural y ancestral-, se está atentando contra el Buen Vivir al fomentar el uso de recursos naturales para beneficios puramente financieros.

La Fundación Pachamama (2010: 39-48) realizó un análisis de las experiencias de cuatro comunidades indígenas de la Amazonía con el programa Socio Bosque. En la tabla 3.2 se recapitulan las respuestas obtenidas en las entrevistas realizadas en cada una de las organizaciones participantes en esta investigación liderada por esta ONG.

Cuadro 3.2. Resumen del análisis de cuatro comunidades indígenas de la Amazonía dentro del programa Socio Bosque

	PUEBLO KICHWA DE RUKUIAKTA	PUEBLO SHUAR ARUTAM	NACIONALIDAD SHIWIAR DEL ECUADOR
VISIÓN DE DESARROLLO	“El <i>Sumak Kawsay</i> no es tener lujos sino tener territorio, bosques, ríos sin contaminación, un ambiente sano donde el ser humano se relacione con la Naturaleza.” “Término introducido por los mishus (mestizos)”	“Desarrollo pero con una visión propia y no impuesta”. “Hay varios desarrollos, no se puede dejar a un lado el desarrollo occidental pero hay que tener en cuenta la visión de las nacionalidades”.	Desarrollo es “estar conectados con la Naturaleza, vivir en un ambiente sano, libre de las empresas extractivas”.
IMPLEMENTACIÓN DEL PSB	Aprobado por los diecisiete kurakas. Sin embargo, no se hizo la socialización adecuadamente.	Aprobación mediante Asamblea General con la participaron de seis asociaciones. Los dirigentes habían acordado transmitir la información a las bases; sin embargo, se dice que la socialización no fue llevada a cabo por falta de tiempo.	La firma del Convenio es reciente. Se espera la rendición de cuentas por parte de los dirigentes. No se ha visto la ejecución de ninguna actividad dentro del territorio.

	PUEBLO KICHWA DE RUKUIAKTA	PUEBLO SHUAR ARUTAM	NACIONALIDAD SHIWIAR DEL ECUADOR
ADMINISTRACIÓN DE FONDOS	No se conoce claramente cuáles son las actividades, a dónde van dirigidos los recursos y cómo se manejan. Una parte va dirigida al mantenimiento de la oficina.	Existe un plan de inversión. La repartición de los recursos económicos se canaliza mediante pequeños créditos de acuerdo a la solicitud de los socios.	Temor de perder el territorio ancestral, y temen que se exploten sus recursos naturales renovables y no renovables por parte del Gobierno

Fuente: Fundación Pachamama, 2010: 48

Entre las conclusiones del estudio de la Fundación Pachamama (2010: 46-47) se señalan:

Incertidumbre por perder el control sobre sus territorios.

Negativa por la prohibición de actividades de caza o pesca en el convenio con el programa Socio Bosque y que son actividades tradicionales de los pueblos.

Temor de tener que devolver el dinero si se incumple el convenio

Gestión del Territorio !

“Las nacionalidades y pueblos gozan del derecho a la libre determinación, en virtud de lo cual deciden libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (Art. 3 Declaración ONU). Íntimamente vinculado con ese derecho, “los pueblos indígenas tienen también derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas (Art. 4 Declaración ONU)”.

La Constitución, en su Art. 57, numeral 4, reconoce el derecho a “Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos” y en el numeral 6 el derecho a “Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras”.

El programa Socio Bosque concuerda con estos derechos constitucionales siempre y cuando se mantenga, como hasta ahora, el estado de inalienabilidad e indivisibilidad y que no se dispongan medidas contrarias al mantenimiento de la propiedad por parte de las comunidades. El hecho de que el programa incorpore a los miembros de la comunidad en los esfuerzos de conservación de los bosques es un punto a favor ya que permite la participación activa, la autonomía y el autogobierno.

No obstante lo anterior, existen argumentos en contra que señalan que el hecho de establecer plazos muy largos, multas económicas en caso de terminación unilateral

del convenio y los controles periódicos del programa sobre las acciones de conservación implican una pérdida del poder de gestión de sus tierras. De esta forma se llega al sentimiento de pérdida de la posesión de los terrenos por parte de las comunidades. Producto de esto, según la Fundación Pachamama se presentan algunos problemas como:

Deterioro del control territorial a largo plazo.

Someterse a tutelaje estatal sobre la inversión de recursos propios.

Incentivo externo (desde el Estado) que cambia los patrones tradicionales de relación entre las comunidades y su territorio; por otro que podría fomentar una posición desinformada acerca del valor, uso económico de los recursos naturales y el bosque dentro de un sistema de mercado. (Fundación Pachamama, 2010).

Contenido del Convenio ! ! !

El Convenio de ejecución del Proyecto Socio Bosque se firma con cada beneficiario o Socio y se convierte en un elemento jurídico que implica una obligación en dos vías: el propietario se obliga a, entre otras cosas, realizar actividades de conservación de un terreno de bosque y el Estado, a través del Ministerio de Ambiente, se obliga a realizar una transferencia económica al socio como incentivo para su labor de conservación.

Esto se trata, claramente, de una transacción económica que impone a los Socios un conjunto obligaciones en relación al predio de su propiedad que es parte del PSB (Fundación Pachamama, 2010 y MAE, 2010). Dichos compromisos implican que los Ejecutores se obligan a limitar el uso de su predio durante el plazo de vigencia del Convenio que es de veinte años, renovables. También se estipula que el incumplimiento de las obligaciones por parte de los propietarios es sancionado de dos maneras según MAE (2010: 25), y la Fundación Pachamama (2010: 30-31):

Si se trata de las obligaciones consideradas en el Convenio como de mayor importancia son las de no talar, no cambiar el uso del suelo, no quemar, no realizar pastoreo intensivo, no realizar actividades que alteren el comportamiento natural o alteren la capacidad de dar refugio a la biodiversidad, alteren condiciones hidrológicas naturales o reduzcan el almacenamiento de carbono por efecto de la tala de los árboles bajo conservación, o no cumplir con el Plan de Inversión, *se dará por terminado el contrato*.

Si se trata de las obligaciones consideradas en el Convenio como de menor importancia: no cazar con fines comerciales o deportivos dentro del área, informar al MAE dentro de cinco días sobre transferencias o limitaciones al dominio, prevenir incendios e informar dentro de cinco días su acontecimiento, permitir acceso al personal del MAE y facilitar su labor, identificar el área con rótulos, entregar al MAE la información sobre el área que le sea requerida e informar al MAE sobre eventos de fuerza mayor o caso fortuito que afecten el área, **se suspenderá el pago del incentivo por un cuatrimestre**. La suspensión del pago del incentivo por más de tres veces dará lugar a la terminación del Convenio.

Además de los pagos que debe realizar el Ministerio del Ambiente, esta cartera de Estado también se obliga a realizar un seguimiento a las actividades en los predios por medio de inspecciones *in situ*, fotografías, etc. Cabe enfatizar que la transferencia de los recursos del incentivo está sujeta a varias condiciones (MAE, 2010 y Fundación Pachamama, 2010).

Como ya se puntualizó previamente en esta tesis, una de las obligaciones de los ejecutores es presentar un plan de inversiones que será aprobado por el programa. Este plan de inversiones establece el destino que se dará a los recursos transferidos. Por tanto, este dinero no puede ser dispuesto libremente por el socio sino bajo un tipo de supervisión estatal que, incluso, solicita la declaración juramentada de los socios de haber hecho buen uso de los fondos. En este aspecto hay argumentos encontrados; la Fundación Pachamama (2010: 31) señala que hay preocupación porque este hecho puede dar lugar a que si un socio no declara con respecto a la realidad, “entraría en el delito de perjurio pudiendo ser sometido a proceso penal y eventualmente a sanciones privativas de la libertad”. Para el MAE, por el contrario, esta acción (la de solicitar una declaración juramentada sobre el uso de los recursos) es primordial según lo mencionado en su manual de operaciones (Ver MAE 2010), porque al Socio se le está entregado dinero del Estado.

El Convenio, como se mencionó de manera superficial en párrafos anteriores, puede terminarse anticipadamente por voluntad de las partes. Si la decisión de terminación proviene del MAE, no existen sanciones establecidas; pero si quien sale anticipadamente del Convenio es el socio, será sancionado con multas pecuniarias (Ver MAE, 2010 y Fundación Pachamama, 2010). Los montos de la sanción se pueden ver en el cuadro 3.3.

Cuadro 3.3. Sanciones pecuniarias para el retiro anticipado de los ejecutores

Categoría	Tiempo de permanencia en el PSB	Sanción porcentaje que se deberá restituir al MAE
1	De 1 a 5 años	Restitución del 100%
2	De 6 a 10 años	Restitución del 75%
3	De 11 a 15 años	Restitución del 50%
4	De 16 a 20 años	Restitución del 25%

Fuente: MAE, 2010 y Pachamama, 2010: 31

Como se puede apreciar, el monto de la sanción es extremadamente alto considerando la situación económica de las comunidades campesinas e indígenas. Se debe tomar en cuenta que los socios presentan un plan de inversiones anual, como se señaló en párrafos anteriores, y que están obligados a usar los recursos entregados de acuerdo a ese plan. De esta forma, si un socio decide terminar con el convenio, la sanción sería impagable ya que el socio no cuenta con la liquidez de las transferencias recibidas.

La Consulta Previa !

El Convenio 169 de la OIT, vigente en el Ecuador desde 1999 impone al Estado el deber de “a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;” Además se esgrime el artículo 57, numeral 17 de la Constitución vigente que señala que las comunidades, nacionalidades y pueblos indígenas tienen el derecho a “Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.”, para señalar que el Manual Operativo del programa Socio Bosque debió haber sido consultado de forma previa a su implementación.

Las entidades del Gobierno:

Cada vez que ponen en vigencia normas y disposiciones administrativas sin previamente consultar a los afectados para conseguir su consentimiento, pierden la oportunidad de promover el ejercicio de una democracia verdadera, participativa e incluyente y cierran ojos y oídos a criterios que, con seguridad aportarían a un mejor cumplimiento de los objetivos finales de la política pública, como es en este caso, la protección de la Naturaleza. (Fundación Pachamama, 2010).

Además de incluir criterios pluralistas, la consulta previa mejora la participación y el compromiso de los individuos y las comunidades hacia iniciativas en las que también sus ideas han sido escuchadas e incluidas.

COMPARACIÓN ENTRE REDD+ Y PSB !

“De existir un mecanismo REDD+ en el Ecuador, el PSB podría entrar dentro de su ámbito de gestión” según la Fundación Pachamama (2010: 49). Pero las dos estrategias han sido desarrolladas en contextos distintos y con estándares diferentes. El PSB es una iniciativa del Gobierno ecuatoriano a nivel local que está funcionando desde 2008 y cuenta con varios socios a nivel nacional; no existen intermediarios entre el Estado y las comunidades. Por su parte, como ya se ha mencionado en los capítulos anteriores, el mecanismo REDD+ es una propuesta organizada por las Naciones Unidas desde hace varios años.

En el caso de REDD+, en las diferentes negociaciones de Naciones Unidas, se ha incluido la idea de participación de los pueblos y comunidades locales y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y los convenios internacionales que los garantizan (MAE, 2011a). Sin embargo, estos acuerdos no llegan a ser vinculantes hasta el momento, como ya se mencionó en los párrafos anteriores. Mientras que en el diseño del mecanismo de PSB lo convierte en una iniciativa en la que la adhesión es producto de la voluntad de los interesados y, por ende, no representa obligación alguna para quienes no se integren a este programa.

El cuadro 3.4 presenta una comparación entre la iniciativa REDD+ y el Programa Socio Bosque.

Cuadro. 3.4. Comparación entre el PSB y el mecanismo REDD+

Programa Socio Bosque	Mecanismo REDD+
Tiene como objetivo combatir deforestación y aliviar pobreza. El proyecto busca conservar 4 millones de hectáreas de bosque nativo, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero por deforestación (REDD) y mejorar las condiciones de vida de los pobladores con altos niveles de pobreza (MAE, 2008).	El mecanismo REDD+ tiene como objetivo: reducir emisiones de deforestación, reducir emisiones provenientes de la degradación de bosques, conservar el stock de carbono forestal, manejar sustentablemente el bosque, y mejorar el stock de carbono forestal.
El proceso de diseño del Proyecto Socio Bosque no incluyó consultas o participación de socios, sociedad civil y comunidades indígenas.	En la actualidad se debate sobre la inclusión del proceso participativo y los principios de consentimiento libre, previo e informado en la regulación internacional de REDD+ y ENREDD+. Sin embargo, la participación ha sido limitada.
El PSB incluye bosques nativos, páramos y otras formaciones vegetales nativas del Ecuador dentro de las áreas que pueden ser conservadas.	Aún existe debate sobre las áreas de aplicación de REDD+. Por ahora el mecanismo sólo incluye bosques
Los estándares sociales y ambientales son definidos por el PSB y no son abiertos a discusión. El Proyecto se promueve como de carácter voluntario por lo que el MAE asume que la consulta para la implementación no es necesaria.	Las salvaguardias sociales y ambientales son altamente discutidas en las negociaciones internacionales, pero aún no son vinculantes.
El PSB está siendo implementado en el país desde el 2008 y cuenta con una fase de información, firma del convenio, revisión y acuerdos de planes de inversión financiera y no está muy claro cómo se realiza el monitoreo y evaluación de los impactos.	Cuenta con tres fases: preparación, implementación, y certificación y venta de certificados. Sin embargo, los países no están obligados a seguir las tres fases, lo cual consta en los textos de la negociación. En el caso de Brasil ya argumentan que han iniciado actividades REDD por cuenta propia.

Fuente: Fundación Pachamama 2010:25

Una diferencia sustancial entre el PSB y REDD+ es la relacionada al tipo de compensación financiera. Mientras el Programa Socio Bosque ofrece exclusivamente un pago mediante transferencia de recursos monetarios, el mecanismo REDD+ puede abarcar esquemas mucho más amplios, de índole política y programática; REDD+ puede tener tres métodos de sostenibilidad financiera como se mencionó en el capítulo anterior.

Por otro lado, el objetivo de REDD+ es controlar y reducir las tasas de deforestación y degradación de bosques con la intención de disminuir las cantidades de emisiones de GEI, especialmente carbono, para lo cual requiere de una metodología de cuantificación en este sentido. El PSB, por su parte, tiene objetivos similares pero incluye de manera decisiva la entrega de incentivos como sistema de reducción de inequidad y pobreza. Este punto es, quizá, uno de los más significativos.

OBSERVACIONES FINALES DEL CAPÍTULO !

! !

Es vital que el Programa Socio Bosque identifique sistemas integrados de bosques y territorios de los pueblos y nacionalidades, tomando en cuenta, por ejemplo, las Circunscripciones Territoriales Indígenas. El formato actual de los Convenios provoca un manejo fragmentado de los ecosistemas, en lugar de estimular el manejo integral y territorial de las zonas de alta biodiversidad en la Amazonía. Además, el respeto de las estructuras organizativas de los pueblos indígenas es clave para no generar malestar dentro de las organizaciones indígenas y conflictos futuros con el Estado. Es decir, respetar el orden prescrito en sus estatutos organizativos donde la Asamblea o Congreso son la autoridad máxima para tomar decisiones

El Estado ecuatoriano, a través del Ministerio del Ambiente, debería reformular algunos aspectos del Programa Socio Bosque, a partir de un diálogo abierto y genuino con las organizaciones indígenas, campesinas, montubias y afroecuatorianas; así como con entidades de la sociedad civil, academia y otros actores, a fin de identificar un formato de incentivos acorde a la cosmovisión de los diferentes pueblos y nacionalidades del Ecuador. Por ende, se deben respetar los derechos colectivos y las decisiones de las organizaciones, las cuales deberían responder a su máxima autoridad de representación y de toma de decisiones.

Socio Bosque es una iniciativa de desarrollo para la conservación de los bosques y compensación a las poblaciones locales. Por esta razón, es imprescindible que el Estado garantice una política coherente y formal para la conservación de miles de hectáreas de bosques y territorios indígenas, que tenga por objeto dejar fuera y a perpetuidad a las actividades tales como el petróleo, la minería y las obras de infraestructura dentro de estos espacios. Si esto no sucede, cualquier intento de mecanismos REDD+ y otros sistemas de incentivos financieros o de compensación en Ecuador no tendrán sentido, por tratarse de una falsa respuesta a la reducción de la deforestación y los efectos del cambio climático.

Hay que considerar los errores de proyectos pilotos sobre REDD+ y pago por servicios ambientales alrededor del mundo y de experiencias cercanas o parecidas a Socio Bosque; esto es importante para evitar cualquier conflicto a futuro sobre pérdida de derechos colectivos y especulaciones sobre sus territorios y el valor real de los bosques.

Cualquier mecanismo REDD+ debe ser desarrollado en base a acuerdos con los países desarrollados. Estos acuerdos, además de ser vinculantes, deberían reconocer la necesidad de que estos países reduzcan sus emisiones domésticas.

Capítulo IV.

CONCLUSIONES GENERALES !

Los bosques, en la actualidad, ya no son considerados valiosos solo como fuente de madera, sino que son vistos como una fuente de servicios ecosistémicos, principalmente por la regulación hídrica y el secuestro de carbono. Más allá de eso, los estados están entendiendo el valor real de las áreas forestales como hábitats donde conviven grandes cantidades de especies y como centros de desarrollo de la vida humana. Estas consideraciones han hecho que la valoración económica de los bosques se modifique.

Uno de los aspectos que más interés suscita y, a la vez, mayor debate ha provocado es el de crear riqueza traducida en crecimiento económico evitando el daño ambiental. El punto de vista de los países en vías de desarrollo es que la mayor parte del cambio climático y los problemas que este trae está alimentada tanto por la severa industrialización como por la excesiva demanda de los países desarrollados.

La Estrategia REDD+ tiene como objetivo final la conservación de los bosques y la disminución de los gases de efecto invernadero. Aunque esta estrategia no es novedosa, presenta gran consenso como instrumento para la conservación de los ecosistemas forestales; se trata básicamente de una forma de tratar de financiar esa conservación. Es importante, para implementar acciones en la dirección de REDD+, examinar las estrategias que se han implementado tanto por gobiernos como por ONG's para conocer cuáles han dado resultados positivos y cuáles no, con el fin de tratar de replicar las acciones efectivas.

Hasta la fecha, han existido algunos debates sobre la REDD+ con posiciones tanto favorables como opuestas; los argumentos, en gran medida, están relacionados con la ideologización de la estrategia. Lastimosamente, estas discusiones no permiten un avance claro porque no se presentan argumentos contundentes y se mezclan con debates tradicionales que no tienen fin. Desde el punto de vista ambiental, la estrategia es clave para la conservación de los bosques y la mitigación de los gases de efecto invernadero, algo que, a largo plazo, beneficiará a la humanidad entera.

El debate internacional de REDD+ continúa; ya pasó una COP desde Copenhague y otra está por venir. Varios países han apostado por la estrategia y están construyendo una plataforma para que esta funcione en cada realidad. La ventaja de REDD+ en comparación a otras iniciativas que se han discutido en las COP, en especial desde Copenhague, es que sí hay consenso en el apoyo entre países para REDD+. Desafortunadamente, otras iniciativas importantes relacionadas con cambio climático y GEI no han tenido la misma suerte y siguen todavía en el debate.

El desarrollo de actividades REDD+ en Ecuador es de suma importancia. Para que esto se cumpla a cabalidad, es necesario que el Ecuador tenga claras las políticas y reglas del juego que beneficien al país y plantee salvaguardas para la biodiversidad y

para las comunidades que habitan en los bosques; esto, con el fin de evitar que la estrategia les afecte.

Considerando que el Ecuador tiene la mayor tasa de deforestación de América Latina, se han tratado de implementar acciones para mitigar esta realidad. A pesar de ello, la tarea se dificulta en vista de que la información forestal que tiene el país es dispersa, incompleta y desactualizada; a lo anterior se debe sumar un marco legal permisivo ante acciones de deforestación y degradación. Sin embargo, con el fin de revertir esta situación, en la actualidad el MAE está implementando distintos mecanismos para incentivar el desarrollo forestal sostenible como la reforestación, gestión de bosques nativos secundarios y la conservación y protección de áreas de bosques en el Ecuador en base a diversos modelos.

Más allá de eso, como la realidad ecuatoriana en relación a la deforestación y degradación de sus bosques es compleja, no se ha logrado manejar sosteniblemente este patrimonio en los últimos años. El Gobierno, a través del Ministerio del Ambiente, está preparando la plataforma de política y de información para que el país esté listo para ser beneficiario de la estrategia REDD+.

El desarrollo de las estrategias y actividades nacionales relacionados con REDD+ debe ajustarse a políticas internacionales pero, de forma especial, a los lineamientos que surgen del marco constitucional y de los instrumentos como el Plan Nacional del Buen Vivir. Para lograr un proceso continuado, estable y que involucre el compromiso de los actores, es necesaria la participación de todos los interesados para lograr consensos del modelo de gestión en torno a REDD+.

La inclusión del concepto del *Sumak Kawsay* o Buen Vivir representa un avance significativo en el desarrollo del país ya que el Estado está obligado constitucionalmente a orientar sus acciones hacia este concepto. Dentro de los derechos del Buen Vivir se reconocen: el derecho al agua y alimentación; a un ambiente sano; a la comunicación e información; a la cultura y la ciencia; a la educación, al hábitat y vivienda; la salud y trabajo y seguridad social. Todos estos derechos son influenciados transversalmente por el cuidado de la naturaleza de la cual los bosques conforman un espacio de primordial importancia.

Como se pudo mostrar a lo largo del documento, el Ecuador está proponiendo varias estrategias y políticas para que la iniciativa REDD+ funcione en el país, especialmente a través de la gobernanza forestal y del PNREDD+; ambos procesos son liderados por el MAE. Esto muestra que la posición del Estado es utilizar a REDD+ para disminuir las tasas de deforestación y degradación, y contribuir a la disminución de los GEI.

El programa Socio Bosque está contribuyendo a la conservación de los bosques en el Ecuador, pero hasta la fecha no se ha hecho una medición de cómo está afectando a la biodiversidad, a los beneficiarios y al país en general. Es necesario que los sistemas de monitoreo planteados no solo midan las zonas boscosas, o en qué gastan el dinero los socios del programa, sino también si la estrategia es clave para el desarrollo del país y cómo lograr su sostenibilidad a largo plazo; algo que hasta ahora no se ha clarificado por el Ministerio del Ambiente.

La inclusión de plus (+) a la estrategia REDD, o la apertura del Programa Socio Restauración en Ecuador, está abriendo otras posibilidades de actividades para la estrategia, porque incluye a la recuperación de la masa boscosa en el país y, por ende, mientras esto sucede se está capturando carbono atmosférico. Esto hace que la estrategia dé un salto, de ser solo para prevenir que el carbono apresado en los bosques se emita a la atmósfera, sino a que también permita que el carbono emanado en la actualidad sea capturado; esto abre una abanico de nuevos interesados en el estrategia, nuevos planteamientos de reglas de juego y otro tipo de salvaguardas para la biodiversidad y la comunidades.

RECOMENDACIONES !

!
!
!

Todos los esfuerzos por lograr detener, en alguna medida, el incremento de las tasas de deforestación y degradación forestal son importantes pero hacerlo de una manera eficiente es la meta que debe plantearse a todo nivel: sociedad civil, Gobierno, ONG's e instituciones internacionales. Esta eficiencia se logrará a través de la evaluación de proyectos y programas implementados con anterioridad para rescatar las mejores prácticas y replicarlas en el país.

La aplicación de mecanismos y estrategias de conservación en el Ecuador ha presentado limitaciones y argumentos en contra. El presente trabajo ha mostrado que la negatividad surge, en gran medida, desde las comunidades campesinas e indígenas por la falta de debates y acuerdos que permitan la participación de diversos actores de manera más decisiva desde la propia construcción de los programas. Este debate enriquecerá la norma legislativa además de que dará cumplimiento a lo establecido en la Constitución de la República y en instrumentos internacionales.

El Ecuador ha demostrado un interés genuino en lograr la reducción de las emisiones lanzadas a la atmósfera como producto de procesos de deforestación y degradación pero todavía no cuenta con las herramientas necesarias para desarrollar proyectos, para evaluar la riqueza en términos de servicios ecosistémicos, para contar con sistemas de monitoreo permanente, etc. En tal virtud, es recomendable que las instituciones académicas, el Gobierno, las ONG's y todos los actores cercanos al proceso de conservación trabajen en conjunto para desarrollar las herramientas y la preparación requeridas.

Lo anterior se extiende a niveles diferentes de los puramente relacionados al ambiente. Es necesario entender que gran parte del debate se desarrolla en el ámbito político, financiero, legal y administrativo. Es importante lograr un trabajo multidisciplinario e integral para llevar a cabo iniciativas de importancia en el ámbito estudiado en el presente trabajo.

El enfoque integrado que se ha mencionado debe trascender a un nivel integrador, en el que se dé cabida a diferentes actores de una manera tolerante,

participativa e incluyente. Esto es de singular importancia para desarrollar proyectos y programas REDD+.

Es imperativo tomar en cuenta el concepto del *Sumak Kawsay* en el diseño e implementación de programas. En este sentido, es importante que el debate no solo se centre en la posibilidad de acceso a financiamiento como compensación por esfuerzos de conservación sino que se entienda que la vida, en general, depende de un equilibrio con la naturaleza. El punto central de análisis debe ser el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la conservación y protección de hábitats en riesgo, el ámbito sociocultural que rodea a las áreas forestales y demás. Esto está normado constitucionalmente en el Ecuador y, bajo el principio de supremacía de la Constitución, debe guiar cada una de las acciones relacionadas al tema de estudio.

LISTA DE REFERENCIAS !

- ! ! !
- Aguirre, N., M. Añazco, K. Cueva, L. Ordóñez, A. Pekkarine, C. Ramírez, R. Román, G. Sánchez y C. Velasco, *Metodología para desarrollar el estudio de la Evaluación Nacional Forestal, en conformidad con los mecanismos REDD+*. Quito, Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2010.
- Añazco, M., M. Morales, W. Palacios, E. Vega, A. Cuesta. *Sector Forestal Ecuatoriano: propuestas para una gestión forestal sostenible*, Serie Investigación y Sistematización No. 8, Programa Regional ECOBONA-INTERCOOPERATION, Quito, 2010.
- Asamblea Nacional, *Constitución de la República*, R.O. – 449, 20 de octubre de 2008.
- Carpenter, C., *El Plan de Acción de Bali: Los temas principales en las negociaciones sobre el clima Resumen para los encargados de la formulación de políticas*, 2009, en: PNUD, “La Hoja de Ruta de Bali: Los temas claves en negociación”, 2009.
- CLIRSEN, *La deforestación en el Ecuador*, Quito, 2003.
- Conferencia de las Partes*, en http://es.wikipedia.org/wiki/Cumbre_del_Clima#Conferencias_de_las_partes
- Cordero, C., A. Moreno-Díaz y M. Kosmus, *Manual para el desarrollo de mecanismos de pago/compensación por servicios ambientales*, Quito, GTZ/Inwent, 2008.
- Eliash, J., *Climate Change: Financing Global Forests*, United Kingdom, The Eliasch Review. UK Crown, 2008.
- FAO, *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2005. Informe Nacional: Ecuador 2005*, en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/ai854s/ai854s00.pdf>
- FAO, *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010. Informe principal*, 2010.
- Fundación Global Canopy, *El pequeño libro de las finanzas del clima. Una guía sobre las opciones de financiación para los bosques y el cambio climático*. Oxford, Global Canopy Programme, John Krebs Field Station, 2009a.
- , *El Pequeño Libro de REDD+ .Una guía de propuestas gubernamentales y no gubernamentales para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero producto de la deforestación y la degradación ambiental*, Oxford, Global Canopy Programme, John Krebs Field Station, 2009b.
- Fundación Pachamama, *El dilema de los bosques en el Ecuador: Un análisis crítico al Proyecto Socio Bosque y al diseño de la Estrategia Nacional REDD+*, Quito, 2010.

- García-Montiel, D., *El legado de la actividad humana en los bosques neotropicales de bajura*, 2002, citado por Guariguata, M. y G. Katan (Eds), "Ecología y Conservación de los Bosques Neotropicales", Costa Rica, LUR, 2002.
- Garzón, A., *Mapeo de actores y experiencias REDD+ en Ecuador*, Quito, EcoDecisión, 2010.
- Institute for Global Environmental Strategies, *Agriculture, Forestry and other Land Use*, en Intergovernmental Panel on Climate Change Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories (IPCC), vol. 4, Kanagawa, 2006.
- Izko, X. y D. Burneo, *Caja de herramientas para valoración ambiental de ecosistemas forestales*, Quito, UICN, 2002.
- Kanninen, M., D. Murdiyarso, F. Seymour, A. Angelsen, S. Wunder y L. German, *¿Crecen los árboles sobre el dinero? Implicaciones de la investigación sobre deforestación en las medidas para promover la REDD*, Bogor, Center for International Forestry Research (CIFOR), 2007.
- Lawson J, S. Maginnis y L. Suarez, *Proceso de Preparación para REDD-plus en Ecuador Desafíos desde una visión de múltiples actores*, New Haven, The Forests Dialogue (TFD), 2010.
- Lascano, M., *Valoración de la contribución forestal a la economía nacional, caso Ecuador*, Quito, OTCA Ecuador, 2008.
- Martone, F., *Un análisis de los resultados de las negociaciones sobre REDD en la conferencia COP15 de Copenhague*, Inglaterra, Forest Peoples Programme, 2010.
- McNeely, J. A., *Economic Incentives for Conserving Biodiversity: Lessons for Africa*, AMBIO, 22(2-3), p. 144-150, 1993
- Ministerio del Ambiente, *Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador*, Quito, MAE, 2007a.
- *Valoración Económica de los Bienes y Servicios Ambientales del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, Proyecto GEF*, Quito, MAE, 2007b.
- *Guía para la implementación de incentivos para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador. COMAFORS, Unión Europea*, Quito, MAE, 2008a.
- *Plan Nacional de Desarrollo Forestal*, Quito, MAE, 2008b.
- *Socio Bosque: conceptualización implementación y avances al segundo año de implementación*, Quito, MAE, 2010.

- *REDD+ en Ecuador. Una Oportunidad para Mitigar el Cambio Climático y Contribuir a la Gestión Sostenible de los Bosques*, Quito, MAE, 2011a.
- *Estimación de la Tasa de Deforestación del Ecuador continental*, Quito, MAE, 2011b.
- *Gobernanza Forestal en el Ecuador 2011*, Quito, MAE, 2011c.
- *Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador*, Quito, MAE, 2012.
- Ortega-P., S.C., A. García-Guerrero, C-A. Ruíz, J. Sabogal. & J.D. Vargas (eds.) *Deforestación Evitada. Una Guía REDD + Colombia*, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Conservación Internacional Colombia; Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF); The Nature Conservancy; Corporación Ecovera; Fundación Natura; Agencia de Cooperación Americana (USAID); Patrimonio Natural - Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas y Fondo para la Acción Ambiental. 2010.
- Palacios, W. y N. Revelo, *Avances silviculturales en la Amazonía ecuatoriana: Ensayos en la estación biológica Jatun Sacha*, Quito, 2005.
- SENPLADES, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*, Quito, 2009, en: www.senplades.gov.ec.
- Sierra, R., C. Cerón, W. Palacios y R. Valencia, *Mapa de Vegetación del Ecuador Continental. Escala 1:1.000.000*, Quito, Proyecto INEFAN/GEF-BIRF, Wildlife Conservation Society y EcoCiencia, 1999.
- Socio Bosque...*, en El Ciudadano, Quito, 2 de diciembre de 2011, en: http://www.elciudadano.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=29068:socio-bosque-anuncia-882-mil-hectareas-de-bosques-y-paramos-conservados-en-2011&catid=40:actualidad&Itemid=63
- Suárez, S., *Escenarios, riesgos y oportunidades que plantea la constitución ecuatoriana en relación a biodiversidad, actividades extractivas, servicios ambientales y áreas protegidas*, Quito, CEDA, 2010.
- Winkler H, K. Baumert, O. Blanchard, S. Burch y J. Robinson, *What factors influence mitigative capacity?*, Energy Policy 35, p. 692–703, 2007

BIBLIOGRAFÍA ADICIONAL CONSULTADA !

- ! ! ! ! !
- Carrión, D. y M. Chiu, *Propuesta de Programa Nacional Conjunto Ecuador – ONU REDD*, 2011.
- Carpenter, C., *Balance de la conferencia de Durban: Revisión de los principales resultados y el camino a seguir*. Grupo de Energía y Medio Ambiente del PUND, 2012.
- Chazdon, R & R. Montgomery, *La adquisición del carbono en las plantas*, citado por Guariguata, M. y G. Katan (Eds). “Ecología y Conservación de los Bosques Neotropicales”, Costa Rica, LUR, 2002.
- CIFOR, *Sencillamente REDD. Guía de CIFOR sobre bisques, cambio climático y REDD*, 2010, en: www.cifor.cgiar.org.
- Comunidad Andina de Naciones 2010. Prioridades de la Comunidad Andina ante el cambio climático.
- Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA). 2010. Posición Indígena sobre Mecanismos y Políticas REDD. Quito.
- COOTAD. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Publicado en el Suplemento del Registro Oficial N° 303 de martes 19 de octubre del 2010
- FAO, UNDP y UNEP, *UN REDD: a collaborative programme of UN agencies on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation to support developing countries*, 2008.
- y Burneo, D, *Herramientas para la Valoración y Manejo Forestal Sostenible de los Bosques Sudamericanos*, UICN-Sur, 2003.
- *Applying the Diversity of International Conventions to Address the Challenges of Climate Change*, 2008 .
- Morales, M., L. Naughton-Treves y L. Suárez (Eds.), *Seguridad en la tenencia de la tierra e incentivos para la conservación de bosques*, Quito, ECOLEX, 2010.
- Naciones Unidas, *Indicadores de Desarrollo Sostenible del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU*, 2010, en: www.un.org.
- Peralvo M. y J. Delgado, *Metodología para la generación del Mapa de deforestación histórica*, Quito, Ministerio del Ambiente y CONDESAN, 2010.

Programa Socio Bosque. *Varios documentos y decretos*. Ministerio de ambiente del Ecuador, en www.ambiente.gob.ec

PROFAFOR, *Descripción de sitios para proyectos piloto REDD*, Quito, 2008.

PROFORESTAL, Unidad de Promoción y Desarrollo Forestal del Ecuador, 2011.

Stephen, P., *Curso Introductorio sobre la Reducción de las Emisiones de la Deforestación y Degradación (REDD): Manual de Capacitación*, The Nature Conservancy, 2009.

----- y D. Cordero, *REDD en América del Sur: Experiencias y herramientas útiles*, UICN, 2008.