



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales,
Sede Argentina.

Área Desarrollo,
Innovación y
Relaciones
Estado-Sociedad.

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

REDD+ EN ECUADOR: INSTITUCIONALIDAD Y ACTORES POLÍTICOS

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN Nº 1

Julio 2021

Maestría en Derecho y Economía
del Cambio Climático, FLACSO Argentina

Duval Llaguno



REDD+ en Ecuador: Institucionalidad y actores políticos¹

Por: Duval Llaguno

Duval es ecuatoriano y es Especialista Líder en Aprendizaje y Gestión del Conocimiento en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

1. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

2. CONTEXTO SOCIO HISTÓRICO

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

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

¹ Este documento resume los principales hallazgos de la investigación de la tesis de la Maestría en Derecho y Economía del Cambio Climático de FLACSO Argentina (2021). Un especial reconocimiento a Mariano Cirone, director de tesis, y a los miembros del jurado, Soledad Aguilar, Daniel Ryan y Judith Walcott, así como a Verónica Devalle y Virginia Scardamaglia, por su invaluable apoyo durante el proceso de preparación de la tesis. El autor agradece a Jorge Armijos, Especialista en Nivel de Referencia de Emisiones Forestales de FAO, y Patricia Serrano, Gerente de PROAmazonía, por su generosidad en compartir datos e información sobre REDD+ en Ecuador, y sus valiosos comentarios a la tesis.

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

En el 2017, Lenin Moreno ganó las elecciones y asumió la presidencia. Se esperaba que la presidencia de Moreno continuara con las políticas del gobierno de Correa. No fue así. Por el contrario, Correa se transformó en un opositor político.

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

3. MARCO TEÓRICO

La pregunta de investigación que se plantea es ¿qué factores institucionales y políticos impulsan REDD+ en Ecuador? Para responder a esta pregunta, en este caso, se recurre al marco analítico de Korhonen-Kurki et al. (2019 p.315-328)². El análisis se basa en:

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

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

- Presión por la escasez de recursos forestales ("PRES"): se espera que, si los bosques de un país se encuentran en niveles altos de presión, enfrentarán una mayor necesidad de participar en la protección activa del bosque.
- Marco legal y políticas forestales sólidas y coherentes y algunas pruebas de los esfuerzos de implementación ("EFF"): se espera que el logro de los resultados de REDD+ requiera ciertos elementos clave de un marco forestal legal sólido, así como mecanismos de cumplimiento y evidencia registrada de los esfuerzos de implementación.
- Cambio de política ya iniciado ("CHA"): se espera que las estrategias efectivas de REDD+ puedan emerger más fácilmente si los gobiernos ya están implementando con éxito políticas dirigidas a apartarse de las prácticas habituales en la economía forestal y, por lo tanto, brindando un espacio para un cambio institucional.

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

² Ecuador no fue parte de los países analizados por Korhonen-Kurki et. al. (2019), por eso la novedad de la presente investigación.

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

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

Los resultados de Korhonen-Kurki et al. (2019 p.326) confirmaron que tanto el entorno institucional como el ámbito político afectan la dirección de las políticas REDD+ y su implementación. También, reveló la importancia de dos configuraciones institucionales: el impulso positivo de un cambio de política ya existente, y el estrés negativo de la escasez de recursos y la falta de leyes y políticas forestales efectivas. Sin embargo, para que el progreso de REDD+ ocurra, también se requieren factores centrados en la agencia encargada de las políticas. Cuando las coaliciones de transformación involucran genuinamente a quienes trabajan en los niveles más altos, es más probable que los procesos de transformación política ocurran. Pero, las coaliciones podrían no ser estables y podrían desmoronarse si no se institucionalizan, lo que podría suceder si se producen cambios internos, por ejemplo, si un líder político poderoso que había apoyado REDD+ deja el cargo. Por otro lado, en los países donde la promesa de financiamiento de pagos por resultados (por parte de un donante) ha acelerado el cambio transformacional, los procesos de cambio pueden continuar independientemente de los desarrollos en el ámbito de la política nacional. Por lo tanto, se podría argumentar que mientras el donante esté comprometido a largo plazo, el país podría avanzar en la implementación de REDD+.

4. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LOS FACTORES INSTITUCIONALES Y ACTORES POLÍTICOS EN ECUADOR

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

El segundo factor analizado es el marco legal y las políticas forestales, y algunas pruebas de los esfuerzos de implementación ("EFF"). Analizado el marco jurídico del Ecuador, se evidencia que la Constitución Política de la República (2008), la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016) y el Código Orgánico de Ambiente (aprobado en el 2017 y vigente del 2018), así como otras políticas públicas vigentes, constituyen un marco legal que permite avanzar en la implementación de REDD+.

El tercer factor analizado es el cambio de política ya iniciado ("CHA"). En el caso de Ecuador, el cambio e impulso de las políticas forestales, especialmente con el Programa Socio Bosque (PSB), fue previo a la formulación del PA REDD+, lo cual fue un factor facilitador para la preparación y, luego, la implementación de REDD+ en el país.

El cuarto factor analizado es la "propiedad" nacional y liderazgo político ("OWN"). En el caso de Ecuador, la evidencia muestra que la preparación y construcción del plan de acción REDD+ fue participativa, con el liderazgo de las instituciones públicas del Gobierno Nacional, especialmente el Ministerio del Ambiente (MAE) (ahora Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP).

El quinto factor analizado es la "promesa de recompensa" basada en la disponibilidad de financiamiento por resultados para REDD+ ("PERFO"). Ecuador ya recibió el primer pago por resultados por las reducciones de emisiones del 2014 (por el Green Climate Fund) y, para el periodo 2015-2018, cuenta ya con financiamiento aprobado de Alemania y Noruega (a través del REDD Early Movers). Por lo cual, queda evidenciado el incentivo que representa para Ecuador los fondos ya disponibles y los prometidos del pago por resultados.

El sexto factor analizado es las "potentes" coaliciones de transformación ("COAL"). En el caso de Ecuador, se evidencia que el interés y alineamiento altos de los organismos de la cooperación internacional, el gobierno nacional, representantes de nacionalidades y pueblos del Ecuador, los gobiernos autónomos descentralizados y los fondos para la protección del agua, han resultado ser efectivos para la preparación e implementación del PA REDD+.

5. CONCLUSIONES Y APORTES DEL CASO ECUADOR AL MARCO TEÓRICO

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

En los casos que fueron parte del estudio de Korhonen-Kurki et al. (2019 p.326), autores del marco teórico presentado, se reveló la importancia de dos configuraciones institucionales: el impulso positivo de un cambio de política ya existente ("CHA"), y el estrés negativo de la escasez de recursos ("PRES") y la falta de leyes y políticas forestales efectivas ("EFF"). En el caso de Ecuador, el factor "CHA" se evidencia claramente, por cuanto el cambio de políticas para reducir

la deforestación es anterior al inicio de la preparación del PA REDD+ y, también, se evidencia el factor "PRES", con las tasas históricas de deforestación del país. El punto que podría ser objeto de mayor discusión es si la falta de leyes y políticas forestales efectivas fue uno de los factores que impulsó REDD+ o, por el contrario, la formulación del nuevo marco legal fue el que lo impulsó. La conclusión preliminar es que el nuevo marco constitucional y legal vigente en Ecuador (con la Constitución del 2008 y el Código Orgánico del Ambiente del 2017 y vigente desde el 2018) es uno de los factores que ha impulsado el avance de REDD+.

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

También, de acuerdo con Korhonen-Kurki et al. (2019 p.327), en los países donde la promesa de financiamiento de pagos por resultados (por parte de un donante) ha acelerado el cambio transformacional, los procesos de cambio pueden continuar independientemente de los desarrollos en el ámbito de la política nacional. Esto significa que mientras el donante esté comprometido a largo plazo, el país podría avanzar en la implementación de REDD+. En el caso de Ecuador, la cooperación internacional (por ejemplo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en su calidad de agencia implementadora de los recursos del Green Climate Fund) es clave para REDD+ en el país, dotándole de continuidad al proceso (incluso en ausencia de liderazgo político nacional en este tema). Como conclusión preliminar, se puede afirmar que el papel de los donantes ha sido clave para impulsar REDD+ en Ecuador.

REFERENCIAS

Gudynas, Eduardo. 2010. Agropecuaria y nuevo extractivismo bajo los gobiernos progresistas de América del Sur. *Revista Territorios* 5. Instituto de Estudios Agrarios y Rurales – CONGCOOP, Guatemala. P. 37-54.

<http://agropecuaria.org/wp-content/uploads/2016/03/GudynasAgroNuevoExtractivismoTerritorios10.pdf> (Consultado diciembre 2020)

Korhonen-Kurki Kaisa, Maria Brockhaus, Jenniver Sehring, Monica Di Gregorio, Samuel Assembe-Mvondo, Andrea Babon, Melaku Bekele, Vanessa Benn, Maria Fernanda Gebara, Hermann W. Kambire, Felicien Kengoum, Cynthia Maharani, Mary Menton, Moira Moeliono, Robert Ochieng, Naya Sharma Paudel, Thuy Thu Pham, Guy Patrice Dkamela & Almeida Siteo. 2019. *What drives policy change for REDD+? A qualitative comparative analysis of the interplay between institutional and policy arena factors*, *Climate Policy*, 19:3, 315-328, DOI: 10.1080/14693062.2018.1507897 (Consultado diciembre 2020)

Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE). 2015. Ecuador's Forest Reference Emission Level for Deforestation (FREL-1). Quito, Ecuador.

http://redd.unfccc.int/files/submission_frel_ecuador.pdf (Consultado diciembre 2020)

Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE). 2016. Plan de Acción REDD+ del Ecuador "Bosques para el Buen Vivir": 2016-2025 (PA REDD+). Quito, Ecuador.

http://reddecuador.ambiente.gob.ec/redd/wp-content/uploads/2017/08/MAE_2016_11_21_ART_LIBRO_REDD_17_nov%202016.pdf (Consultado diciembre 2020)

Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE). 2016. Primer Informe Bienal de Actualización del Ecuador a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (BUR1). Quito, Ecuador.

https://unfccc.int/files/national_reports/non-annex_i_parties/biennial_update_reports/application/pdf/ecubur1.pdf (Consultado diciembre 2020)

Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE). 2017. Ecuador completa satisfactoriamente su fase de preparación para REDD+ y se alista para su implementación.

<https://www.ambiente.gob.ec/ecuador-completa-satisfactoriamente-su-fase-de-preparacion-para-redd-y-se-alista-para-su-implementacion/> (Consultado diciembre 2020)

Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE). 2017. Primer Resumen de Información del Abordaje y Respeto de Salvaguardas para REDD+ en Ecuador (SIS). Quito, Ecuador.

http://redd.unfccc.int/files/ecuador_first_sis_summary.pdf (Consultado diciembre 2020)

Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE). 2019. Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional para el Acuerdo de París bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (NDC). Quito, Ecuador.

<https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Ecuador%20First/Primera%20NDC%20Ecuador.pdf> (Consultado diciembre 2020)

Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE). 2020. Nivel de Referencia de Emisiones Forestales por Deforestación del Ecuador. Periodo 2001-2014 (FREL-2). Quito, Ecuador.

https://redd.unfccc.int/files/06.01.2020_nivel_de_referencia_de_emisiones_forestales_de_ecuador_2001-2014.pdf (Consultado diciembre 2020)

Ministerio del Ambiente y Agua del Ecuador (MAAE). 2020. Ecuador consigue \$18,5 millones de dólares para el cuidado de sus bosques.

<https://www.ambiente.gob.ec/ecuador-consigue-185-millones-de-dolares-para-el-cuidado-de-sus-bosques/#:~:text=Pago%20por%20Resultados%20REDD%2B%2C%20una,acciones%20implementadas%20en%20el%20sector> (Consultado diciembre 2020)

Sierra, Rodrigo. 2013. Patrones y Factores de la Deforestación en el Ecuador Continental 1990-2010. Y un acercamiento a los próximos 10 años. Conservación Internacional Ecuador y Forest Trends. Quito, Ecuador.

https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/imported/rsierra_deforestacionecuador1950-2020_180313-pdf (Consultado diciembre 2020)