

# ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO PARA LA PROTECCIÓN DE LA AMAZONÍA ECUATORIANA



POLICY  
BRIEF

FINANCIADO POR:



Norad



NICFI

Norway's International Climate and Forest Initiative

INSTITUCIONES SOCIAS:



Fundación  
Pachamama







## Resumen ejecutivo

La cantidad de recursos destinada a mecanismos de financiamiento climático ha aumentado significativamente en las últimas décadas, permitiendo que países como Ecuador accedan a fondos para detener la deforestación y el cambio climático. Sin embargo, los recursos recibidos no son suficientes y no siempre llegan de forma directa a los territorios, en especial para los pueblos indígenas y comunidades locales (PICL), quienes son los guardianes por excelencia de los bosques. Según un dato oficial al 2020, los territorios indígenas conservan el 71,5% de los bosques de la Amazonía ecuatoriana<sup>1</sup>.

En financiamiento climático Ecuador ha recibido desde el año 2009 recursos provenientes de mecanismos multilaterales, bilaterales y derivados de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), que se estima, superan los \$ 200 millones de dólares, y que han sido movilizados de manera general, en forma de donaciones provenientes de cooperación financiera y técnica no reembolsable, canalizados en el marco del Plan de Acción REDD+, en particular, a través de programas como ONU REDD+, EUROCLIMA, Proyecto de Conservación de Bosques y REDD (PCB REDD), REDD Early Movers (REM) y PROAmazonía. El 42% de estos fondos ha sido destinado para PICL en la Amazonía, de los cuales únicamente el 8% ha sido comprometido de forma directa en beneficio de los PICL para acciones de conservación y restauración. La mayoría de estos recursos han ingresado al Fondo de Inversión Ambiental Sostenible (FIAS), que actúa como administrador y mecanismo financiero para la asignación de recursos a través de algunos de los programas y proyectos antes mencionados.

Al respecto, se han identificado algunas recomendaciones que facilitarían el acceso directo de los PICL a los fondos climáticos, es decir que les permitirían administrarlos según sus propias necesidades y prioridades:

1. Proyecto Mapiomas Amazonía - mapa Anual de Cobertura y Uso del Suelo en la Amazonía - Colección 3.0.



01

Es necesario que en los procesos de negociación de los recursos para financiamiento climático se garantice el acceso a la información, la participación, la transparencia, y la Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI) a los pueblos indígenas y comunidades locales, bajo sus propios mecanismos internos de consulta y dentro de un plazo razonable.



02

Se debe asegurar los derechos territoriales de los PICL y priorizar el financiamiento para fortalecer los sistemas de gobernanza propios de las nacionalidades amazónicas, y la implementación de formas de manejo del bosque ancladas a soluciones basadas en la naturaleza, como bioemprendimientos, proyectos de restauración, energía limpia y turismo comunitario.



03

Se debe regular la aplicación del Artículo 74 de la Constitución del Ecuador, tomando en cuenta alternativas de compensación y mecanismos que mejoren los programas existentes, que a la vez garanticen el acceso directo a fondos por los PICL, con el fin de evitar que se realicen negociaciones irregulares, especulativas y desordenadas en los territorios.



## INTRODUCCIÓN

En Ecuador la estrategia nacional para percibir pagos basados en resultados asociados al Plan de Acción REDD+ tiene a los PICL como uno de sus principales actores. Los territorios indígenas titulados corresponden aproximadamente al 46,5% de la Amazonía ecuatoriana, en donde están los bosques mejor conservados del país. A pesar de ello, los PICL enfrentan grandes dificultades para acceder directamente a los fondos que el país ha recibido para la lucha contra la deforestación y el cambio climático, accediendo sólo a un porcentaje marginal por hectárea de bosque protegido.

Gran parte de los fondos que han recibido los PICL son movilizados a través del Proyecto Socio Bosque (PSB) y el Plan Nacional de Restauración Forestal (PNR) que han canalizado más de \$ 15 millones de dólares. Muchos de estos recursos han sido alojados en el FIAS, produciendo rendimientos generados por negociaciones financieras que han multiplicado parte de esta cifra. El FIAS administra, por ejemplo, los recursos comprometidos por el Programa de Conservación de Bosques y REDD+ (PCB REDD) y Amazonía Norte (anteriormente denominado Programa Reserva de Biosfera Yasuní - Protección de Bosques - Socio Bosque) equivalentes a \$ 7,9 millones de dólares.

Por otro lado, en el marco del Plan Acción REDD+, el ministro del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Gustavo Manrique Miranda, junto a su homólogo de Noruega, Espen Barth Eide, anunciaron durante la COP 26 el apalancamiento de \$ 24 millones de dólares adicionales para la lucha contra la deforestación. A su vez, Ecuador firmó una carta de intención con la organización Emergent, coordinadora de la Coalición LEAF, para reducir las emisiones por deforestación a través de alianzas que reúnen a gobiernos y al sector privado; este mecanismo reconoce el papel fundamental de los PICL

como actores claves para implementar acciones en la protección de los bosques. Estos compromisos se suscribieron paralelamente a los acuerdos alcanzados por los Estados en la COP 26 sobre la habilitación del Artículo 6 del Acuerdo de París, que regula los mecanismos de mercado y otros basados en enfoques no relacionados con el mercado, con la finalidad de que los países propongan Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) más ambiciosas.

En Ecuador los mecanismos para la financiación climática, tomando la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático (EFIC) como fuente de consulta, son aquellos derivados sustancialmente de la CMNUCC, y los provenientes de acuerdos multilaterales, bilaterales y organizaciones internacionales. En la actualidad, los mecanismos más importantes que ejecutan operaciones de financiación en el país provienen de las fuentes anteriormente detalladas y de un mecanismo nacional principal (Tabla 1). Sin embargo, no todos ellos tienen injerencia directa en la financiación de bosques y clima asociada a pueblos y nacionalidades indígenas y para algunos no existe información pública actualizada disponible.



Tabla 1. Mecanismos de financiamiento más importantes en el Ecuador– EFIC Ecuador (MAATE, 2021)

Mecanismos derivados de la CMNUCC	Mecanismos multilaterales y cooperación bilateral	Mecanismos nacionales
Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF)	Grupo del Banco Mundial (BM)	Fondo de Inversión Ambiental Sostenible (FIAS)
Fondo Verde para el Clima (GCF)	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	—
Fondo de Adaptación (AF)	Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)	—
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (IFDA)	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	—
Centro y Red de Tecnología del Clima (CTCN)	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)	—
—	Banco Alemán de Desarrollo (KfW)	—
—	Cooperación Técnica Alemana Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.	—
—	Agencia de Cooperación Noruega (NORAD)	—
—	USAID	—
—	Agencia Francesa de Desarrollo (AFD)	—

Fuente: Adaptado de la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático – EFIC Ecuador (Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica - MAATE, 2021).





Todos los mecanismos en operación y en discusión en Ecuador son fundamentales para la puesta en marcha de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y se enmarcan en los mecanismos alternativos a los de mercado, es decir constituyen mecanismos basados en enfoques no comerciales. Este enfoque que se desprende de la EFIC contribuye al cumplimiento de las metas climáticas que se derivan del Plan de Acción REDD+, así como también a aquellas asociadas con las NDC de Ecuador. En este sentido, en la Tabla 2 se describen los flujos de financiamiento con enfoque de bosques para la mitigación y adaptación al cambio climático, por fuente, destino, usos, sectores e instrumentos de financiación en donde se puede observar los recursos comprometidos de forma directa para los PICL de la Amazonía en materia de conservación y restauración.

Tabla 2. Flujos de financiamiento, período 2010 – 2021.

Fuente	Financiamiento por destino	Usos	Sectores	Instrumentos	Total
Multilateral	Directo a Organizaciones de Pueblos Indígenas de la Amazonía	Mitigación	Uso del Suelo (Conservación de bosques - Socio Bosque)	Donación no reembolsable	7.976.639,39
			Uso del Suelo (Restauración de bosques)		7.754.702,35
	Indirecto a Organizaciones de Pueblos Indígenas de la Amazonía	Mitigación y adaptación	Asistencia técnica		68.456.107,61
	Otros (Financiamiento en otras regiones)				50.517.893,10
	Otros (Financiamiento en otras regiones)	No identificado	Financiera (Sector no identificado)		12.740.642,55
	Otros (Financiamiento en otras regiones, no solo en la Amazonía)				13.610.236,58
				<b>Total USD\$</b>	<b>161.056.221,58</b>



Los fondos recibidos por el Estado ecuatoriano para la lucha contra la deforestación y el cambio climático deben ser sometidos al escrutinio público, en particular de los PICL, los gobiernos locales y la sociedad civil, para lo cual los procesos de asignación de recursos deben ser construidos sobre la base de tres pilares: i) Acceso a la información, participación, transparencia, y CPLI; ii) Garantía de los derechos territoriales de los PICL; y, iii) Regulación del Artículo 74 de la Constitución sobre la apropiación de los servicios ambientales, tomando en consideración alternativas de compensación y mecanismos que mejoren los programas existentes.







## Garantizar el acceso a la información, participación, transparencia y CPLI

Con la entrada en vigor del Acuerdo de Escazú sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, los Estados, incluyendo a Ecuador, que ratificó el instrumento el 21 de mayo de 2020, se comprometieron a garantizar los derechos de acceso a la información ambiental y participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales. Lo que incluye el acceso a la información sobre mecanismos de financiamiento climático. Es deber de los Estados asegurar que la información sea accesible y debidamente socializada desde las primeras etapas de la negociación, a través de medios que alcancen en especial los territorios indígenas y de comunidades locales, mediante formatos simplificados, combinando metodologías orales y escritas, y en las lenguas de los pueblos y nacionalidades amazónicas, a fin de que los procesos de consulta previa, libre e informada tengan en cuenta sus propios mecanismos internos y se realicen dentro de un plazo razonable.

El acceso a la información también debe estar vinculado al principio de transparencia, en particular respecto de los recursos recibidos para el financiamiento de la lucha contra la deforestación y el cambio climático. Deben existir procedimientos regulados de rendición de cuentas, a través de datos desagregados por categorías, que permitan generar confianza y mostrar eficiencia y eficacia en la implementación de los fondos recibidos.

De las investigaciones realizadas se ha podido constatar que existen vacíos en cuanto a la publicitación de información financiera actualizada sobre los principales fondos que se ejecutan en el país, es decir, los datos no pueden ser corroborados a través de una búsqueda directa en las páginas oficiales de los programas.

**Uno de los principales desafíos es acelerar la puesta en marcha de mecanismos de participación y rendición de cuentas, que incluyan plataformas para la presentación de cifras relacionadas a los recursos vinculados a detener la deforestación y el cambio climático, que permitan incrementar el derecho al acceso oportuno y adecuado a la información climática, así como a la verificación y medición del impacto de dicha financiación. También se debe fortalecer la Mesa de Trabajo REDD+ y habilitar el Registro Nacional de Cambio Climático, planteado en la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático (2023 - 2026).**





## 2

## Asegurar los derechos territoriales de los PICL

Aunque el Ecuador ha avanzado significativamente en el reconocimiento de los derechos territoriales de las nacionalidades amazónicas, más de 800.000 ha en la Amazonía aún tienen procesos de titulación pendientes. En estos territorios, gran parte de las nacionalidades amazónicas han desarrollado sus propios instrumentos de gobernanza territorial, entre ellos los Planes de Vida (PdV). Sin embargo, actualmente estos instrumentos no son parte de los Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PDOT) de los gobiernos locales. El financiamiento que han recibido a través de la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica solo cubre la elaboración de los PdV, y no su implementación.

En varias localidades de PICL se impulsan sistemas de monitoreo territorial amazónico para coadyuvar al control de los delitos ambientales derivados de la tala, cacería y minería ilegales, invasiones, y otros cambios de uso del suelo. No obstante, estos sistemas no son adecuadamente reconocidos por los entes oficiales como formas de control ambiental, a pesar de que se ha demostrado que los territorios indígenas que tienen buenos instrumentos de gobernanza están mejor protegidos. Si los gobiernos excluyen a las nacionalidades amazónicas de su visión de conservación, será difícil asegurar el cumplimiento de la meta 30x30 de proteger al menos el 30% de las áreas terrestres y aguas continentales para el año 2030<sup>2</sup>. Este 30x30 representa un mínimo y no un límite para la conservación, pues existen metas más ambiciosas como la propuesta por la Iniciativa Amazonía 80x25 que busca proteger el 80% de la Amazonía para el 2025, considerando las evidencias científicas respecto al punto de no retorno<sup>3</sup>.

2. La meta 30x30 fue establecida en la Cumbre sobre Biodiversidad, del 30 de septiembre de 2020, en el marco del 75 período de sesiones ordinarias de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

3. El 10 de septiembre de 2021, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) aprobó la moción 129 "Evitar el punto de no retorno en la Amazonía protegiendo el 80% al 2025" propuesta por la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), con el apoyo de varias organizaciones civiles.

**El financiamiento climático debe asegurar que se agilice la titulación de los territorios amazónicos que aún no han sido reconocidos. A su vez, se debe priorizar el financiamiento para fortalecer los sistemas de gobernanza propios y comprometer esfuerzos para que el Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques reconozca y se articule con los mecanismos de monitoreo y defensa territorial de los pueblos amazónicos. Se debe además incentivar la implementación de formas de manejo del bosque, a través de bioprendimientos, proyectos de restauración, energía limpia, turismo comunitario, entre otros, que se establecen, por ejemplo, en el Plan de Implementación REDD+ de la CONFENIAE y el Plan Bioregional de la Iniciativa de Cuencas Sagradas. Por último, esto debe ir acompañado de la descentralización de recursos para los gobiernos provinciales que financien la elaboración y ejecución de Planes de Implementación REDD+ a nivel local, en un que diálogo con los planes elaborados por los PICL.**





### 3

## Marcos regulatorios definidos para asegurar la protección de los derechos colectivos de los PICL

El Artículo 74 de la Constitución del Ecuador, en su inciso segundo, establece la limitación de la apropiación de los servicios ambientales, con la salvedad de que estos puedan ser aprovechados a través de una regulación por parte del Estado:

*"Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado."*

Al respecto, actualmente en Ecuador no existe una normativa que regule la producción, prestación, uso y aprovechamiento de los servicios ambientales. Ello se presenta como un gran desafío frente a la discusión creciente sobre la compra y venta de bonos de carbono y la presencia de actores privados en los territorios de pueblos y nacionalidades indígenas, que amenazan el goce de sus derechos colectivos y buscan negociar de forma directa con las comunidades, sin que exista una base legal ni la participación de representantes de sus propias organizaciones. Sobre este punto, la autoridad ambiental del Ecuador se ha pronunciado a través de comunicados que confirman "que nuestro marco normativo NO permite realizar operaciones de compra-venta de carbono forestal"<sup>4</sup>. A pesar de ello, el riesgo sigue siendo latente mientras no existan directrices más detalladas, lo que puede conllevar incluso a escenarios de doble contabilidad, que afectarían el nivel de confianza que tienen los cooperantes internacionales con el Estado ecuatoriano.

Según lo manifestado por la Subsecretaria de Cambio Climático, del MAATE<sup>5</sup>, existen múltiples retos en torno al acceso a financiamiento climático por parte del país, entre ellos el alineamiento de estrategias subnacionales y nacionales al esquema global; la creación de normativas y protocolos nacionales; la construcción de capacidades de los actores que intervendrán en la cadena de valor del carbono; la integración de sistemas de información para garantizar la participación pública y la transparencia; la falta de una institucionalidad global; el llamado "canibalismo" o la aparición de terceros con intereses particulares (conocida como

cowboys); y la doble contabilidad de emisiones.

Parte de la solución a esta compleja temática radica en el desarrollo urgente por parte del Estado de la normativa que regule el aprovechamiento y uso de los bienes y servicios ambientales en el país descritos en el Artículo 74 de la Constitución. También se deben distinguir las amenazas, desafíos, beneficios y oportunidades para el Ecuador, la sociedad en general, y de manera especial para las organizaciones de pueblos y nacionalidades indígenas con respecto a la implementación del Artículo 6 del Acuerdo de París. En este sentido, la participación de los pueblos y nacionalidades indígenas a través de sus propios mecanismos y propuestas de gobernanza, manejo y conservación de los bosques debe ser parte imperante de esta ecuación.





4. Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Comunicado del 18 de noviembre de 2020. <https://www.ambiente.gob.ec/comunicado-27/>

5. Karina Barrera, Subsecretaría de Cambio Climático del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, "Discusión sobre mecanismos de compensación en la Amazonía del Ecuador", organizado por la CONFENIAE y Cuencas Sagradas. 18 de mayo de 2022.

*Autores:*

*Gabriela Alencastro,*

*José Antonio Arroyo.*

*Diagramación y Fotografía:*

*Daniel Chamba y Ana María Acosta.*

ACCIONES POR LA  
**AMAZONIA**

FINANCIADO POR:



INSTITUCIONES SOCIAS:



**OBSERVATORIO  
DE BOSQUES Y  
CAMBIO CLIMÁTICO**



**CUENCAS  
SAGRADAS  
AMAZÓNICAS**