

Ambiente, cambio climático y buen vivir en América Latina y el Caribe



Cómo gobierna REDD+ en Ecuador

Múltiples ambientalidades asociadas
al programa PROAmazonía

Sara Latorre
Andrea Bravo
(Ecuador)

Cómo gobierna REDD+ en Ecuador. Múltiples ambientalidades asociadas al programa PROAmazonía

PRESENTACIÓN

Las políticas climáticas y de conservación promovidas por el sistema de gobernanza ambiental internacional están confluyendo a través de las políticas climáticas basadas en bosques. Para el 2017, el 7,6 % de las emisiones de CO₂eq mundiales fueron atribuidas a procesos de cambio de uso del suelo relacionado con bosques (Oliver & Peters, 2018). En América Latina y el Caribe esta fuente de emisión de gases de efecto invernadero representó el 19% del total de sus emisiones para el 2017 (Sánchez, 2018), y para el caso de Ecuador, éstas representaron el 25,35% de sus emisiones en el 2016 (MAE, 2017).

Dada la importancia que juegan cada vez más los bosques como sumideros de carbono, después de años de fuertes debates internacionales en el marco de la Convención Mundial de las Naciones Unidas por el Cambio Climático (CMNUCC), en el 2007 se abrió formalmente la puerta a incorporar las emisiones evitadas por conservación de bosques como mecanismo de flexibilización para luchar contra el Cambio Climático (CC). El mecanismo actualmente conocido como REDD+ (Reducción de las Emisiones por Deforestación y Degradación de los bosques) es el más reciente esfuerzo en el marco de los denominados instrumentos de conservación basados en el mercado que busca incentivar la conservación forestal a través de corregir las denominadas “fallas de mercado” en el manejo forestal. Para ello, se busca otorgarle valor monetario a los bosques con el objetivo de que éste cubra los costos de oportunidad de usos del suelo alternativos (e insustentables), y de este modo, hacer la conservación de los bosques más rentable que su conversión. Bajo este mecanismo, el carbono forestal es convertido en una mercancía comercializada a través de los mercados globales de carbono y/o comprada a través de fondos gubernamentales. Por tanto, es parte de lo que Holmes and Cavanagh (2016) denominan conservación neoliberal relacionada con el crecimiento de prácticas y discursos de financiarización, comercialización, privatización, mercantilización, descentralización en el marco de la gobernanza de la conservación. Sin embargo, son los Estados (y no los mercados) quienes están asumiendo un rol protagónico en su desarrollo, y las iniciativas pueden verse más como proyectos integrados de conservación y desarrollo, que como pagos monetarios condicionados (Boer, 2017). En este sentido, es erróneo asociar REDD+ a un modo de gobernanza ambiental netamente neoliberal ya que esto implicaría la desconsideración de esta multiplicidad de prácticas y acuerdos institucionales que difieren de los mercados y pagos por servicios ambientales. Este es el caso de Ecuador, donde el gobierno ha

Cómo gobierna REDD+ en Ecuador. Múltiples ambientalidades asociadas al programa PROAmazonía

desarrollado una estrategia REDD+ a escala nacional y ya se encuentra finalizando la segunda etapa y haciendo una transición a la tercera. A pesar de su enfoque nacional, en este país, hasta el momento es el bosque húmedo tropical de la región amazónica (RAE) y de los territorios indígenas de la misma, los espacios estratégicos para su implementación debido a que ellos albergan las áreas con mayor cobertura forestal y donde existen tasas de deforestación elevadas

Siguiendo a McGregor (2015) y Fletcher (2017), entendemos a REDD+ como un “régimen de prácticas” de poder orientado a gobernar los territorios amazónicos y su naturaleza (no)humana. Por tanto, el presente artículo discute y expande la literatura existente que analiza REDD+ como una nueva forma de poder y autoridad que a través de diferentes estrategias y prácticas (ambientalidades) busca controlar las relaciones humano-naturaleza. Específicamente, analiza las diversas ambientalidades que emergen de la implementación de REDD+ en Ecuador, así como las respuestas y estrategias desarrolladas por los grupos meta que participan en el mismo. En este sentido, se asume que las poblaciones participantes no son agentes pasivos, sino que negocian, se apropian y reconfiguran las posiciones de sujeto promovidas por estas ambientalidades. Concretamente, se analiza el programa PROAmazonía (Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosque y Producción Sostenible) y cómo éste se territorializa en la provincia amazónica centro-sur de Pastaza. La finalidad es contribuir a un mejor entendimiento de cómo opera REDD+ en Ecuador, qué estrategias de poder usa para modificar la conducta de las poblaciones meta, y qué efectos está generando en los múltiples usuarios de los bosques.

MÚLTIPLES AMBIENTALIDADES EN EL PROAMAZONÍA

El programa PROAmazonía despliega un conjunto de estrategias y prácticas para modificar la conducta de las poblaciones meta que pueden ser clasificadas según el tipo de mecanismo que usan en ambientalidades neoliberales, del bienestar, disciplinarias y basadas en la verdad.

Tecnologías neoliberales

En relación a las ambientalidades neoliberales, PROAmazonía opera a través de varias prácticas como son: a) *incentivos de conservación* como el programa Socio Bosque

Cómo gobierna REDD+ en Ecuador. Múltiples ambientalidades asociadas al programa PROAmazonía

basado en pagos por conservación o la capitalización de fondos de agua para que realicen actividades de conservación y restauración; b) fomento de varias *certificaciones ambientales* (que garanticen que son productos libre de deforestación) principalmente para la madera, palma africana, ganadería, café y cacao que les permitan a los productores captar un mejor precio; c) la creación de *líneas de crédito verdes*, es decir, líneas de crédito agropecuarios con criterios ambientales y sociales para los principales productos agropecuarios que causan deforestación; y d) el *apoyo de bioemprendimientos* tanto de productos forestales no maderables (PFNM) como de *commodities* como cacao y café. A través de estas cuatro tecnologías de gobierno neoliberales lo que el PROAmazonía busca es influenciar las preferencias y tomas de decisiones de las poblaciones meta a través de estímulos económicos para que adopten prácticas agroforestales sostenibles.

Tecnologías del bienestar

Las estrategias y prácticas del bienestar que el PROAmazonía desarrolla están estrechamente relacionadas con el mecanismo de salvaguardas asociado a REDD+, Especialmente a las salvaguardas C (respecto al conocimiento y derechos colectivos) y D (Participación). A través de estas dos salvaguardas sociales, principalmente se busca garantizar ciertos derechos liberales, individuales y colectivos, de las poblaciones meta, así como aspectos como la equidad de género e intergeneracional. De este modo, mediante la garantía de estos derechos relacionados con el bienestar se busca una respuesta positiva de las poblaciones meta hacia prácticas ambientalmente sustentables. Se pueden identificar varias estrategias: a) la aplicación de *la consulta previa e informada* sobre las acciones REDD+ implementadas en territorios colectivos. Asimismo, se están elaborando protocolos bioculturales para el acceso, uso y aprovechamiento de los conocimientos tradicionales asociados o no a la biodiversidad; b) la elaboración y cumplimiento de un *protocolo de ingreso a las comunidades indígenas*; c) la implementación de *un mecanismo de quejas* asociado a la implementación de REDD+; d) en relación a *la equidad de género*, lo que se ha hecho principalmente es transversalizar el género en los tres primeros componentes del programa. Lo cual implica incluir la participación de las mujeres en las acciones desarrolladas. Asimismo, se ha buscado promover la igualdad de oportunidades para las mujeres indígenas amazónicas mediante la capacitación y fortalecimiento de liderazgo; y e) la impartición de *capacitaciones* que buscan fortalecer capacidades de las poblaciones indígenas para una participación efectiva en

Cómo gobierna REDD+ en Ecuador. Múltiples ambientalidades asociadas al programa PROAmazonía

la planificación territorial. Es importante mencionar que los diferentes tipos de capacitaciones vinculados al PROAmazonía también ejercen un poder disciplinario como se describe a continuación.

Tecnologías disciplinarias

Los cuatro componentes del PROAmazonía tienen entre sus actividades diversas capacitaciones en las cuales se resalta la importancia de los bosques y el manejo forestal sostenible (MFS) para luchar contra el cambio climático y garantizar medios de vida sostenibles. A través de los aprendizajes prácticos sobre MFS de las poblaciones metas se busca inculcar valores y mejorar su entendimiento sobre las interrelaciones existentes entre los agro-ecosistemas y su bienestar material para que sus acciones individuales permitan la conservación de los bosques. Asimismo, a través del monitoreo comunitario de bosques que se está fomentando en 8 territorios indígenas shuar y kichwa también se ejerce este tipo de tecnología de poder. A través de los monitoreos se busca fomentar en las poblaciones meta el sentido de pertenencia, el empoderamiento en la gobernanza de sus territorios, y el entendimiento de los impactos socio-ambientales negativos producidos por el cambio de uso del suelo. Algo similar, sucede con los proyectos de restauración implementados en territorios indígenas. Sin embargo, es la Mesa de Trabajo REDD+ (MT) el lugar por excelencia donde el poder disciplinario se ejerce de forma más evidente. El poder disciplinario se ha venido ejerciendo en este espacio, sobre todo, a través de la exposición de intercambio de experiencias sobre conservación y manejo forestal sustentable de bosques de sus participantes, de cursos sobre CC, bosques, y REDD+, y de discusiones sobre la situación de los bosques y las causas de la deforestación en el país. En ellos, se resalta la importancia ecológica y social de los bosques y se busca crear conciencia y acción hacia la conservación de los mismos. Estas capacitaciones tienen un efecto positivo en el empoderamiento y consolidación de liderazgos pro-ambientales en dichos representantes de la sociedad civil, lo cual es clave por su influencia con sus organizaciones de base. De este modo, se busca amplificar el alcance de este poder disciplinario.

Cómo gobierna REDD+ en Ecuador. Múltiples ambientalidades asociadas al programa PROAmazonía

Tecnologías soberanas

El proyecto PROAmazonía también usa las tradicionales estrategias de “comando y control” como parte de las tecnologías soberanas, sobre todo sus componentes 1 y 3. Entre las causas de la deforestación se encuentra la falta de coordinación inter-institucional entre ministerios sectoriales y las instituciones con competencia en el ordenamiento territorial como los gobiernos seccionales. Por ello, lo que se busca es transversalizar el cambio climático y la producción sostenible en los diversos instrumentos de ordenamiento territorial. Estas normativas pro-conservación de bosques se complementan con la implementación del Sistema Nacional Forestal de Bosques donde la repotenciación de 6 puestos de control forestal ilustra muy bien esta política de comando y control.

Tecnologías basadas en la Verdad

Finalmente, en el PROAmazonía existen estrategias de poder basadas en la verdad. Estas se expresan de forma más clara en los Planes de Vida de comunidades indígenas realizados. Hasta dicho programa, los planes de vida elaborados por diferentes instituciones seguían los preceptos y formatos de los tradicionales PDOT en un ejemplo de colonialidad del saber. En el marco de dicho proyecto, se trabajó en elaborar una guía con nuevos criterios que permitieran recoger la cosmovisión indígena para organizar el territorio. Además, el programa ha buscado revalorizar la *chakra* como un sistema de producción sostenible para la RAE. Se ha resignificado la visión negativa y asociada a la pobreza que se tenía de la *chakra*, para valorarla por ser un espacio donde se (re) producen saberes y tecnologías ancestrales para los cultivos además de valores e identidad cultural.

En síntesis, la implementación de REDD+ en el Ecuador, a través del programa PROAmazonía, busca gobernar a las poblaciones amazónicas y sus territorios, a través de la combinación de estas cuatro formas de poder ejercidas a diferentes escalas en un intento de crear sinérgicas entre ellas, y conseguir, de este modo, el consentimiento de sus poblaciones meta.

Cómo gobierna REDD+ en Ecuador. Múltiples ambientalidades asociadas al programa PROAmazonía

PROPUESTAS

Hasta el momento la implementación de REDD+ en Ecuador está obteniendo la aceptación de los habitantes de los bosques ya que dicho programa recoge las principales preocupaciones y demandas de dichas poblaciones. Esto se muestra claramente a través de las tecnologías de poder basadas en el bienestar y las neoliberales que buscan no sólo conservar los bosques sino buscar formas de aprovechamiento de los mismos que garanticen formas de vida sostenibles para las poblaciones que dependen de los mismos, al tiempo que se garantizan sus derechos individuales y colectivos. Por tanto, la legitimidad con la que cuenta REDD+ en el Ecuador hasta el momento depende, en gran parte, de que se mantengan las estrategias y prácticas asociadas a las ambientalidades del bienestar y neoliberal. Esto puede ser un problema ya que, hasta el momento, la unidad de gestión de salvaguardas está conformada por un equipo de técnicos que dependen de la cooperación multilateral así como su financiamiento. Lo mismo pasa con los recursos canalizados para los diversos incentivos económicos. De hecho, el Ecuador durante el periodo 2015-2017 tuvo que suprimir los pagos de su programa de pagos por servicios ambientales (Socio-Bosque) por no tener presupuesto para el mismo. En este sentido, se necesita una estrategia de sostenibilidad para institucionalizar en el Estado, en este caso el Ministerio del Ambiente y Agua (MAAE) como autoridad nacional REDD+, los espacios asociados a la gestión de las salvaguardas. Por ejemplo a través de algún fondo fiduciario. Esta necesidad es aún más apremiante, teniendo en cuenta el proceso de debilitamiento, a nivel de financiamiento y personal, que está viviendo el MAEE actualmente.

Asimismo, es necesario que las estrategias neoliberales de REDD+ que buscan el aprovechamiento forestal sostenible, a través de fomentar la bioeconomía, asuman un enfoque de justicia social y ambiental. En caso contrario, solo se generarían nuevas cadenas de valor, ahora basadas en los recursos del bosque, pero manteniendo las relaciones desiguales de poder existentes entre los productores y el resto de actores de la cadena. En este sentido, no es suficiente encadenar a los productores (como proveedores de material prima o de conocimiento) a empresas generadoras de valor como se está trabajando hasta el momento. Se debería apostar y promover nuevas formas organizativas como cooperativas de pequeños productores con alianzas a través de consorcios con empresas privadas que permitiesen una democratización productiva y de los beneficios de estas nuevas mercancías. Para ello, no es suficiente fondos concursales o capacitaciones de 6 o 7 meses como se está implementando actualmente,

Cómo gobierna REDD+ en Ecuador. Múltiples ambientalidades asociadas al programa PROAmazonía

si no que se necesitan políticas de mediano-largo plazo entorno la economía social y solidaria que permitan canalizar los recursos necesarios para un apoyo continuo y sostenido a estos emprendimientos. Especial énfasis se debería dar a los modelos de gestión de estos nuevos emprendimientos y el fortalecimiento de capacidades en torno a las estrategias de marketing y gestión financiera de los mismos.

Es importante que en los proyectos relacionados con los bioemprendimientos u otras medidas relacionadas con los incentivos económicos, se fortalezcan los procesos de comunicación y socialización de las propuestas, así como el conocimiento de la importancia de un manejo sostenible de los recursos. De este modo, el éxito de los proyectos se incrementará al no solo generar estímulos económicos para el cambio de conductos, sino también nuevas subjetividades con una valoración fuerte por los bosques.

Finalmente, otro elemento crítico es que hasta el momento muchas de las zonas donde se están implementando acciones de REDD+ en Ecuador como la RAE, se solapan con concesiones mineras y petroleras. Lo cual indica que el Ecuador, no está logrando transversalizar las políticas climáticas en sus diferentes políticas sectoriales que es uno de los objetivos de REDD+. Hasta el momento existe una coordinación entre gobiernos seccionales, MAAE y de forma un poco más limitada con el Ministerio de Agricultura, pero existe una fuerte desconexión con el Ministerio de Recursos No renovable. Esta situación puede mermar a corto y mediano plazo las acciones de REDD+ y violentar los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Asimismo, no es suficiente trabajar en el ordenamiento territorial con enfoque de cambio climático, si el gobierno no está dispuesto a descentralizar las responsabilidades sobre las políticas que amenazan los recursos y la base de su poder como es el subsuelo. En este sentido, se necesitan espacios institucionalizados consultivos y resolutivos donde la sociedad civil y el Estado (a través de sus diferentes ministerios y estructuras descentralizadas) se encuentren y puedan tomar decisiones sobre estas agendas solapadas espacialmente pero excluyentes entre ellas.

REFERENCIAS

- Boer, H. (2017). Welfare environmentality and REDD+ incentives in Indonesia. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19(6), 795-809. doi:10.1080/1523908x.2017.1292872

Cómo gobierna REDD+ en Ecuador. Múltiples ambientalidades asociadas al programa PROAmazonía

- Fletcher, R. (2017). Environmentalism unbound: Multiple governmentalities in environmental politics. *Geoforum*, 85, 311-315. doi:<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.06.009>
- MAE. 2017 “Tercera Comunicación Nacional del Ecuador” en < <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/TERCERA-COMUNICACION-BAJA-septiembre-20171-ilovepdf-compressed1.pdf>> acceso 8 de octubre de 2020.
- McGegor, A. (2015). Beyond carbon, more than forest? REDD+ governmentality in Indonesia. *Environment and Planning A*, 47, 138-155.
- Olivier J.G.J. and Peters J.A.H.W. 2018. “Trends in global CO₂ and total greenhouse gas emissions: 2018 report” in PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, The Hague. In < https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2018-trends-in-global-co2-and-total-greenhouse-gas-emissions-2018-report_3125.pdf> acceso 7 de diciembre de 2020.
- Sanchez, L. (ed.) 2018. “La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Una visión gráfica”. CEPAL en < <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42228-la-economia-cambio-climatico-america-latina-caribe-vision-grafica>> acceso 7 de diciembre de 2020.

SOBRE LAS AUTORAS

Sara Latorre Doctora en Ciencias Ambientales. Profesora invitada en el Departamento de Desarrollo, Ambiente, y Territorio. FLACSO, Ecuador.
sara.latorre.tomas@gmail.com

Andrea Bravo Maestra en Estudios Socioambientales, FLACSO, Ecuador.
andreabravo1991@gmail.com



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

CLACSO Secretaría Ejecutiva	Karina Batthyány Secretaría Ejecutiva María Fernanda Pampín Directora Editorial Pablo Vommaro Director de Investigación
Equipo Editorial	Lucas Sablich Coordinador Editorial Solange Victory Gestión Editorial Nicolás Sticotti Fondo Editorial
Equipo Programa de Becas y Convocatorias	Teresa Arteaga Tomás Bontempo

Latorre, Sara

Cómo gobierna REDD+ en Ecuador : múltiples ambientalidades asociadas al programa PROAmazonía / Sara Latorre ; Andrea Bravo. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2021.

Libro digital, PDF - (Becas de investigación)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-722-964-6

1. Amazonas. 2. Ecuador. 3. Medio Ambiente. I. Bravo, Andrea. II. Título.
CDD 363.70561

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.