

Los mecanismos de no mercado de carbono en el Ecuador

y sus desafíos en torno al Programa
Pago Basado en resultados (REDD+) y
el Esquema de Compensación de Emisiones.



Preparado por

Sandra Terán
Coordinador Técnica del Proyecto

Revisiones y comentarios

Carmen Josse
Directora ejecutiva de Fundación EcoCiencia

Institución

Fundación Ecuatoriana de Estudios Ecológicos EcoCiencia



Lizardo García E 10 - 80 y 12 de Octubre.
Edificio Alto Aragón.
Quito-Ecuador
+593 2 2523 066

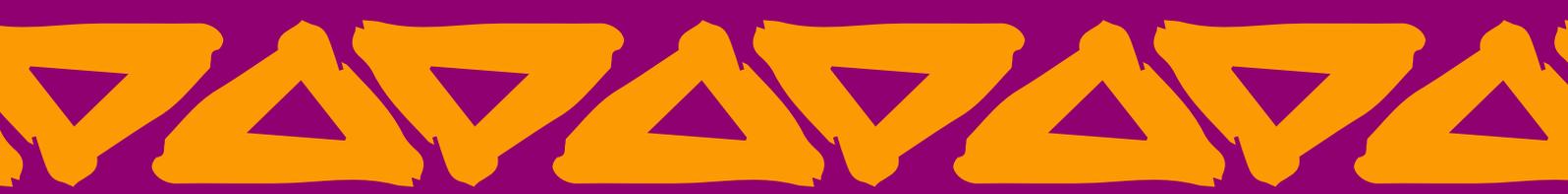
www.ecociencia.org

Lista de acrónimos

ACRÓNIMOS	SIGNIFICADO
AAN	Autoridad Ambiental Nacional
AFOLU	Sector Agricultura, Silvicultura y otros Usos de la Tierra
ACUS	Áreas de conservación y uso sostenible
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CODA	Código Orgánico del Ambiente
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GCF	Fondo Verde para el Clima, por sus siglas en inglés
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial, por sus siglas en inglés
GEI	Gases de Efecto Invernadero
IPCC	Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático
ITMO	Resultados de mitigación transferidos internacionalmente
MAATE	Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica
MM	Mecanismos de Mercado
MNM	Mecanismos de No Mercado
NDC	En español: Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional
PA REDD+	Plan de Acción REDD+
PECC	Programa Ecuador Carbono Cero
PROAmazonía	Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción Sostenible.
RAISG	Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada
RCODA	Reglamento del Código Orgánico del Ambiente
REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los bosques y la función de conservación de reservorios de carbono, manejo sostenible de bosques e incremento de contenidos de carbono de los bosques.
REM	REDD Early Movers
UCE	Unidades de Compensaciones de Emisiones de GEI
USCUSS	Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura

Lista de acrónimos	3
Resumen ejecutivo	5
Antecedentes	7
Análisis y discusión de los hallazgos	14
Discusión	20
Referencias	23
ANEXOS	25





01

Resumen ejecutivo



Resumen ejecutivo

La crisis climática a nivel mundial es evidente y los esfuerzos para mantener la temperatura global por debajo de 1,5 °C deben ser intensos para lograr este objetivo. En este sentido, los gobiernos tienen la gran responsabilidad de establecer políticas públicas sobre el cambio climático que ayuden a financiar sus NDC tal y como se enmarca en el Acuerdo de París. El mercado de carbono o de reducciones de gases de efecto invernadero (GEI) surge de la necesidad de tomar medidas ante la evidencia de que la actividad humana está provocando un proceso de calentamiento climático global acelerado debido a la alta concentración de GEI emitidas a la atmósfera por actividades antropogénicas.

La participación de los gobiernos, las industrias y las personas es



fundamental para lograr este objetivo.

En torno a la temática se han definido dos mecanismos: Mecanismo de mercado (MM) y Mecanismo basado en enfoques no relacionados con el mercado (MNM). Ambos enfoques influyen en la manera cómo se ha institucionalizado la visión y la participación de los países o Partes en el marco dado por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).

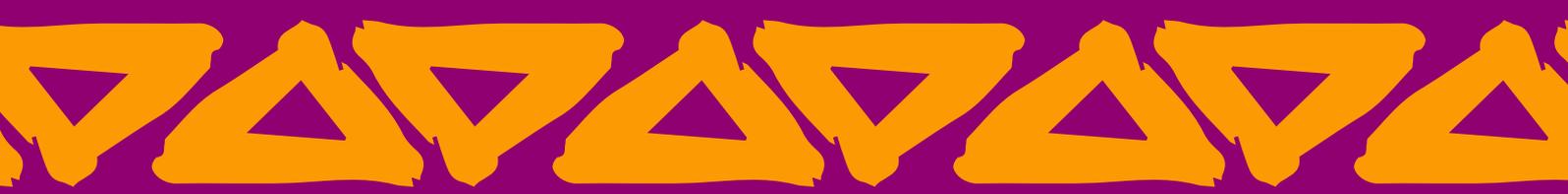
El Ecuador hace varios años ha optado por un enfoque de MNM (en cumplimiento a la interpretación del Art. 74 de la Constitución de la República del Ecuador), para canalizar recursos que apoyen a su gestión del cambio climático y así evitar emisiones de GEI en el marco del cumplimiento de su NDC nacional. Esto ha permitido que durante los últimos años la Autoridad Ambiental Nacional (AAN) haya desarrollado Normativas específicas, Planes de Acción, mecanismos de compensación, entre otras herramientas para la regulación de MNM; de los cuales se ha ido recopilando aprendizajes importantes tanto para la CMNUCC y el país.

La política climática nacional actual y su implementación en el país, ha dejado al descubierto que el esfuerzo que ha realizado la AAN ha logrado captar importantes recursos económicos para el país en cuanto a logros en la reducción y remoción de GEI; sin embargo, la distribución equitativa de los recursos en el territorio nacional ha sido lenta y deficiente. Debido principalmente al complejo marco normativo nacional, su reciente desarrollo y a la falta de institucionalidad global que regule y de sustento a estos MNM a nivel global.

El esfuerzo que ha realizado la AAN ha logrado captar



importantes recursos económicos



02

Antecedentes



Antecedentes

a) Situación actual en el Ecuador

El cambio climático es uno de los desafíos más apremiantes que enfrenta la humanidad. En respuesta a esta crisis global, se han buscado alternativas económicas a nivel global para fomentar la reducción de emisiones de GEI. El Protocolo de Kioto de 1997 y el Acuerdo de París de 2015 establecen objetivos de reducción de emisiones de GEI, obligando a los países o las Partes y a sus empresas, a reducir su huella de carbono. Como herramientas para cumplir con este objetivo aparecen los MM¹ y MNM², dentro del marco dado por la CMNUCC.

Los mecanismos MM y MNM, en general suponen varios desafíos en cuanto a la legalidad, trazabilidad, contabilidad de GEI y la interacción con diversos actores a nivel local e internacional. Dicho relacionamiento debe ser contemplado en función de la distribución justa de beneficios, los acuerdos internacionales de los cuales el Ecuador forma parte, y enmarcado en la normativa y jurisdicción nacional vigente.

Desde el año 2009 el Ecuador ha recorrido un largo camino preparando instrumentos técnicos, financieros y políticos para la gestión del cambio climático, lo cual ha permitido que en la actualidad se pueda afirmar que en el país no existe un mercado de carbono como tal, pero sí existen mecanismos de no mercado: uno bajo la Política Nacional REDD+ a través del Programa Pago Basado en Resultados, y otro en el marco del Programa Ecuador Carbono 0 mediante mecanismos o esquemas de compensación para las iniciativas de mitigación voluntarias de reducción y/o remoción de emisiones” de GEI; a través de los cuales se puede movilizar fondos provenientes de la empresa pública y/o privada y cooperación multilateral para la gestión de los bosques y para mitigar el cambio climático.

El presente trabajo sirve para entender el debate existente en el país en torno al carbono desde un enfoque no relacionado con el mercado propiamente, inclusive más allá del Plan de Acción REDD+, así como los desafíos que tiene el Ecuador ante los mecanismos ya implementados y la nueva Norma Técnica que establece el esquema de compensación y sus retos hacia los crecientes mercados de carbono internacionales.

¹ En los cuales se establece un valor económico a las emisiones de carbono para la compra, venta e intercambio de créditos de carbono, los cuales representan una unidad de reducción de emisiones.

² En los cuales se establece mecanismos de pago basados en resultados y/o esquemas de compensación por reducción y remoción de GEI.

b) Marco normativo - político del MNM en el Ecuador

Internacional

A partir de su adhesión a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en 1994, Ecuador ha venido trabajando de manera progresiva en el fortalecimiento de la gestión del cambio climático. Las decisiones adoptadas por las Conferencias de las Partes de la CMNUCC fueron reforzadas mediante las disposiciones del Acuerdo de París³, que brindó un impulso importante al tema de conservación de bosques y los mecanismos de pagos basados en resultados para la implementación de REDD+, lo cual aporta en gran medida al cumplimiento de las metas de la NDC a nivel nacional. Por ello, en el marco de este Acuerdo es necesario citar los siguientes artículos:

Artículo 6

Establece que la contribución de las Partes en mecanismos basados en **enfoques no relacionados con el mercado es voluntaria** y que inclinarse por esta opción, tendría el propósito de aplicar la utilización de resultados de mitigación de transferencia internacional para cumplir con la NDC nacional. (Arroyo, 2022).

Del mismo artículo se desprende que las reducciones de emisiones que genere el mecanismo “no deberán utilizarse para demostrar el cumplimiento de la NDC de la Parte de acogida, si otra Parte las utiliza para demostrar el cumplimiento de su propia NDC.”

Artículo 6.2

Proporciona un marco de contabilidad para las transferencias bilaterales y multilaterales, incluidos los programas que vinculan los esquemas de comercio de emisiones de dos o más países. Establece que las Partes, cuando participen de forma voluntaria en enfoques cooperativos que impliquen el uso de ITMO para NDC, aplicarán una contabilidad sólida para garantizar, la prevención de la doble contabilidad. **El párrafo no crea un sistema de comercio en sí mismo, sino que proporciona un marco dentro del cual los países pueden crear sus propios sistemas de manera que sean consistentes con las reglas de la ONU y comparables entre sí.**

El tema de las reducciones frente a las remociones surgió en informes del IPCC después de la COP26, que concluyen que los créditos de carbono existentes tienden a centrarse en actividades que reducen las emisiones, ya que las actividades que eliminan gases se veían como una actividad futura.

Artículo 6.8

Establece que los enfoques no relacionados con el mercado deben ser integrados, holísticos y equilibrados, para promover la mitigación y adaptación al cambio climático, mejorar la participación del sector público y privado y las

organizaciones de la sociedad civil en la implementación de las NDC, y al mismo tiempo generar oportunidades para la coordinación entre instrumentos y arreglos institucionales relevantes.

El Comité de Glasgow sobre enfoques no relacionados con el mercado se estableció en la Cumbre del Clima COP26 para implementar el marco y plan de trabajo del Artículo 6.8.⁴

Nacional

Con relación al marco regulatorio nacional, en 2008 Ecuador se convirtió en el primer país en reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos en su Constitución. Sobre la base de esta premisa, el país ha desarrollado varios instrumentos de política que influyen de manera directa en la reducción de emisiones del sector AFOLU y en sus mecanismos de no mercado, tomando como base, artículos 74 y 414⁵ principalmente.

Vale la pena recalcar que, si bien el Artículo 74 establece una **limitación para la apropiación de los servicios ambientales, no se trata de una prohibición absoluta**, ni tampoco de un “candado constitucional” como se ha afirmado, debido a que de la interpretación de este se deduce que la “producción, prestación, uso y aprovechamiento de los servicios ambientales serán regulados por el Estado”. Dicho enfoque detuvo una eventual y desenfrenada puesta en marcha de mecanismos de mercado no regulados en el país, que tengan una contraposición a la soberanía del patrimonio forestal y ambiental ecuatoriano (Ecociencia, 2022).

El CODA regula los derechos, deberes y garantías ambientales contenidos en la Constitución, en este se definen los instrumentos de gestión del cambio climático, entre los que figuran la NDC⁶ y los esquemas de compensación de emisiones de GEI⁷, y explica que estos deberán ser implementados de manera obligatoria por la AAN.

De manera complementaria, desde la promulgación del RCODA, de la sección descrita en el Libro CUARTO, Título II – ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO, se desprende el Capítulo III relativo a Esquemas de Compensación de Emisiones, que constituye la base institucional que da continuidad al accionar del Ecuador con respecto a los mecanismos e instrumentos utilizados, enmarcados como mecanismos no relacionados con el mercado, en el contexto del Artículo 6 del Acuerdo de París.

⁴ Como parte de este trabajo, se determinaron los siguientes puntos de la implementación de los enfoques no relacionados con el mercado. Alcance: Cooperación financiera y técnica, reglas y regulaciones, medidas fiscales, acción colectiva, monitoreo y control. Áreas de enfoque: adaptación, resiliencia y sostenibilidad, medidas de mitigación para hacer frente al cambio climático y fomentar el desarrollo sostenible, medidas conjuntas de mitigación y adaptación, desarrollo de fuentes de energía limpia.

⁵ Artículo 74. "(...) Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado (...)"; Artículo 414. "(...) El Estado adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; tomará medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y protegerá a la población en riesgo (...)".

⁶ Las NDC constituyen un compromiso de las partes signatarias del Acuerdo de París para reducir las emisiones de GEI y su proceso de construcción identifica sectores, medidas y líneas de acción que aportan a la mitigación del cambio climático para alcanzar el objetivo del artículo 2 del Acuerdo de París.

En el 2019 el Ecuador presentó la primera NDC, e identificó dentro del escenario incondicional un potencial de reducción de emisiones de GEI del 4% y de 16% adicional dentro del escenario condicional hasta el año 2025, en relación con el nivel de referencia de emisiones forestales por deforestación del período 2000-2008, reportado en el Anexo técnico REDD+ del primer Informe Bienal de Actualización. Esto supone una meta total de 20% de reducción de emisiones si se alcanza las metas trazadas para ambos escenarios. (EcoCiencia, 2022).

c) La institucionalidad en la política del MNM en el Ecuador

Política REDD+ en el Ecuador y sistema de pago por resultados (reducción de deforestación)

El país ha adoptado varias medidas de mitigación, entre estas, la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación, conocida como REDD+. (Anexo 1)

Ecuador adopta un enfoque de no mercado para la implementación de REDD+ a través de su política nacional denominada "Plan de Acción REDD+" oficializado en el año 2016. Actualmente, se ejecuta este Plan a través del MAATE como Autoridad Nacional REDD+ y con el apoyo de varias fuentes financieras como: GCF, GEF, Gobiernos de Noruega y Alemania. (Anexo 2)

En este marco Ecuador, ha trabajado arduamente para poder reportar resultados en términos de la reducción de la deforestación y con ello acceder a fuentes de financiamiento oficiales (GCF - CMNUCC), u otras oportunidades de financiamiento que estén acorde al enfoque de implementación de REDD+ en el Ecuador.

El país, en el marco de la implementación de su Plan de Acción REDD+ "Bosques para el Buen Vivir" 2016-2025, ha desarrollado varias iniciativas que se encuentran actualmente en ejecución: Programa PROAmazonía, REM Ecuador, Proyecto PPR REDD+ Ecuador y los diferentes Planes de Implementación de Medidas y Acciones REDD+; y sus programas emblemáticos: Proyecto Socio Bosque y el Programa Nacional de Restauración del Paisaje, aportando con diferentes medidas y acciones que responden a los componentes estratégicos y operativos del PA REDD+.

⁷ Artículo 260. "La Autoridad Ambiental Nacional podrá determinar y establecer esquemas de compensación de emisiones de gases de efecto invernadero en el ámbito nacional. Estos esquemas de compensación serán reconocidos por la Autoridad Ambiental Nacional o compatibles con instrumentos ratificados por el Estado y la política nacional de cambio climático. Los inventarios de gases de efecto invernadero, la contabilidad de reducción de emisiones y los esquemas de compensación serán regulados por la Autoridad Ambiental Nacional.";

El MAATE, a través de la Subsecretaría de Cambio Climático y su Dirección de Mitigación en agosto del 2023 han reportado que los principales logros de la implementación del PA REDD+ en relación con los MNM:

- Pago por Resultados de aproximadamente USD 48 millones, con los gobiernos de Alemania y Noruega – por la reducción de 9 millones de TCO₂eq periodo 2015-2019.
- Ecuador ha sido el segundo país en acceder al programa piloto de PPR REDD+ del GCF, con un reconocimiento de USD 18.5 millones por la reducción de 3.6 millones de TCO₂eq, periodo 2008-2014.
- Trabajo articulado con Gobiernos locales para firmar convenios de Pago Basado en Desempeño para implementar ACUS con Gobiernos Autónomos Descentralizados, en base a PPR.

En cuanto a la situación actual del Ecuador en la implementación de REDD+ se puede destacar que:

- El país se encuentra trabajando en la aplicación del estándar TREES bajo la arquitectura ART TRESS⁸ para apalancar financiamiento en el marco de REDD+ en lo que señala la coalición LEAF⁹.
- En marzo del 2023 se definió la canalización de un nuevo financiamiento del Programa REM (Cooperación Alemana) para un Pago Por Resultados del periodo 2015 - 2019 – aprox \$8.8 millones (REM II) y periodo 2019 - 2021 – aprox \$15.7 millones (REM III). (MAATE, 2023).

Programa Ecuador Carbono 0 y su Norma Técnica de Compensación por reducción o remoción de GEI.

El 6 de mayo del 2021 el MAATE expidió el Programa Ecuador Carbono 0 (PECC) a través de la firma del Acuerdo Ministerial Nro. MAAE-2021-018. El PECC busca incentivar la toma de acciones frente al cambio climático por parte de organizaciones públicas, privadas o mixtas, nacionales o extranjeras, legalmente constituidas, con o sin fines de lucro, bajo un esquema transparente y verificable, que les permita reportar sus compromisos y acceder a incentivos fiscales, mediante la cuantificación, reducción y neutralización de sus emisiones de GEI generados en sus diversas actividades.

⁸ El Estándar de Excelencia Ambiental REDD+, es el estándar de ART para la cuantificación, monitoreo, reporte y verificación de las reducciones y remociones de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) de las actividades REDD+ a escala jurisdiccional y nacional. <https://www.artredd.org/trees/>.

⁹ La Coalición LEAF es la primera asociación público-privada que reúne a los gobiernos de países con bosques tropicales, a los gobiernos donantes de financiación, al sector privado, a los Pueblos Indígenas y comunidades locales, y a la sociedad civil con el objeto de detener la deforestación tropical para el año 2030. Para ello, LEAF promueve la generación de la financiación necesaria para frenar la deforestación y de este modo lograr que los bosques tropicales valgan más vivos que muertos. <https://www.leafcoalition.org/es/home/>

El PECC es un conjunto de instrumentos de política pública que promueven el reconocimiento de las empresas que cuantifican, reducen y compensan su huella de carbono con métodos validados internacionalmente, además, incentiva a que las acciones de compensación se orienten a la retribución de los proyectos mitigación del Cambio Climático, así como, el cumplimiento de metas a nivel país (PNUD, 2023).

El PECC, busca cumplir objetivos considerando el uso de Unidades de Compensaciones de Emisiones de GEI (UCE)¹⁰, a fin de desactivarlas tras la ejecución de acciones de mitigación del cambio climático llevadas a cabo por un proponente, quien financia dichas acciones al efectuar transferencias monetarias a un Fondo Fiduciario (aún por crearse)¹¹. A cambio de estos recursos aportados, los proponentes reciben un distintivo o certificación “Punto Verde” y según su condición, podrían acceder a cualquiera de los siguientes niveles: i) Cuantificación de la Huella de Carbono; ii) Reducción de Carbono; y iii) Carbono Neutralidad. (Anexo 3)

El esquema PECC es también considerado como un mecanismo basado en enfoques no relacionados con el mercado, ya que no genera un pago directo por el carbono removido y/o evitado y contempla incentivos fiscales para los proponentes. Bajo esta premisa, de momento existe un gran interés por parte de la comunidad empresarial para participar y adherirse al PECC.

En cuanto a la situación actual del Ecuador se puede destacar que: existen hasta el momento 309 organizaciones adheridas voluntariamente, 34 solicitudes de adherencia que han sido calificadas como favorables, 20 procesos en marcha, 30 socios estratégicos. (MAATE, 2023)

309

**Organizaciones
adheridas**

34

**Solicitudes
de adheridas**
calificadas como favorables

20

**Procesos
en marcha**

20

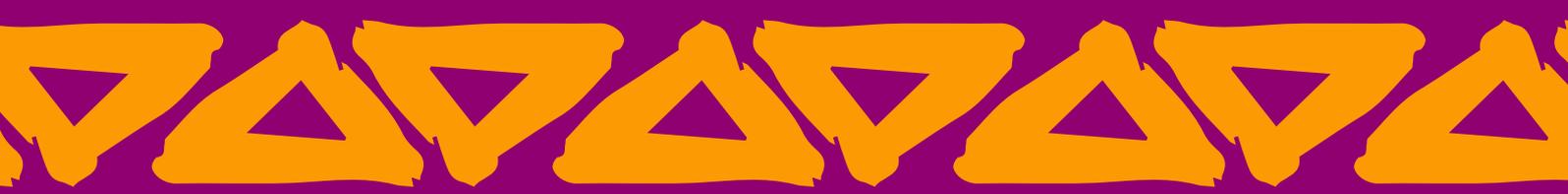
**Socios
estratégicos**

Mediante Acuerdo Ministerial No. MAATE-2021-047 de 18 de octubre de 2021, se emitió la Norma Técnica del Programa Ecuador Carbono Cero que señala: “Se podrá compensar emisiones una vez que la AAN expida la Norma Técnica de Compensación.

Mediante Acuerdo Ministerial No. MAATE-2023-053 del 16 de junio del 2023, se expide la Norma Técnica que establece el Esquema de Compensación de gases de efecto invernadero en el Ecuador.

¹⁰ UCE = 1T CO₂-eq removida / reducida = crédito de carbono.

¹¹ Acuerdo Ministerial MAATE-2023-053. ART 56.- RETRIBUCIÓN ECONÓMICA A LAS INICIATIVAS DE MITIGACIÓN: (...) “En los casos que voluntariamente decidan las partes se puede utilizar como canal de administración financiera de estos fondos a la cuenta de compensación creada a través del FIAS o el Fondo de Gestión Ambiental cuando este mecanismo sea implementado”.



03

**Análisis y discusión de
los hallazgos**



Análisis y discusión de los hallazgos

a) Análisis comparativo del Art. 6 del Acuerdo de París, respecto de la regulación de los mercados de carbono y enfoques no comerciales con el art. 74 de la Constitución del Ecuador¹²

Como ya se explicó antes, el artículo 6 del Acuerdo de París establece la participación voluntaria de las Partes en enfoques no relacionados con el mercado con miras a aplicar la utilización de resultados de mitigación de transferencia internacional para cumplir con las NDC nacionales, dedicando esfuerzos para el desarrollo de un sistema robusto que asegure, entre otras cosas, una contabilidad que evite el doble cómputo sobre el uso de los resultados de mitigación.

Más allá de lo dictaminado en el Acuerdo de París, en la COP26 de Glasgow se alcanzaron nuevos acuerdos con respecto a: cooperación para la transferencia de la mitigación de las emisiones entre países y el trabajo conjunto entre países para lograr la mitigación y la adaptación, así como el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza para cumplir las NDC nacionales (instrumentos técnicos que aún no se han desarrollado). A pesar de que Ecuador ya ha aprovechado de los mecanismos de la CMUNCC para PPR, la dinámica nacional del financiamiento climático no converge con la realidad internacional relacionada a lo antes señalado en esta sección; ya que apenas durante el 2023 se ha podido establecer de manera normativa como podrá el país percibir contribuciones monetarias desde la comunidad internacional e involucrar a la empresa privada (a través del PECC), pero aún sin tener claridad de cómo se podrá realizar transferencia de emisiones de GEI a otra NDC.

Vale la pena señalar que aunque el Ecuador ha ratificado su compromiso con el Acuerdo de París en el 2017, por muchos años el Art. 74 de la Constitución ha sido el gran paraguas jurídico que ha puesto las reglas del juego para limitar la apertura del Ecuador a los mecanismos de MM de carbono y debido a la interpretación que se le ha dado ha evitado que los gobiernos de las Partes del Anexo I tomen al patrimonio natural del Ecuador para compensar el carbono emitido en sus territorios mediante la reducción de GEI como herramienta para compensar sus emisiones en otro lugar (Carbon Offsetting)¹³, contribuyendo de igual manera al logro de negociaciones beneficiosas en favor del país en el marco del instrumento PPR y por la movilización de recursos dada mediante el Programa REDD Early Movers - REM (EcoCiencia 2022).

¹² En el marco de las definiciones de servicios ambientales que constan en el Código Orgánico del Ambiente, así como en su Reglamento (arts. 84 y 249).

¹³ Los offsets o créditos de compensación procedentes de proyectos de reducción de emisiones de carbono son una componente más en la lista de opciones que las empresas pueden considerar en su camino hacia la neutralidad, una vez han reducido internamente sus emisiones al máximo, ya que permiten compensar aquellas emisiones residuales que todavía no son capaces de eliminar completamente. Disponible en: <https://magnuscmd.com/es/proyectos-de-carbon-offset/#:~:text=Los%20offsets%20o%20cr%C3%A9ditos%20de,ya%20que%20permiten%20compensar%20aquellas>

Y también ha detenido la incursión de comerciantes de carbono “cowboys”, que son aquellas personas naturales o jurídicas que buscan beneficios de los servicios ecosistémicos en países en vías desarrollo y de abundante biodiversidad, respondiendo a niveles empresariales o gobiernos. Se conoce que estos “cowboys” ya están presentes en Ecuador, y están buscando hacer transacciones particulares de compra de carbono con territorios de pueblos y nacionalidades indígenas principalmente; estas transacciones no se encuentran reguladas por la AAN, por lo tanto, son ilegales en el país y ningún acuerdo realizado fuera de la normativa nacional es válido en mercados internacionales.

Con relación a la comparación del marco normativo analizado en este acápite, vale la pena destacar que la Subsecretaría de Cambio Climático del MAATE, en varios foros de discusión entre el 2022 y 2023¹⁴, ha hecho hincapié en que la situación actual en torno al acceso al financiamiento climático y los MNM por parte del país supone varios retos, tanto en términos jurídicos como institucionales. Relacionados con 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 transparencia, una eventual doble contabilidad y la falta de una institucionalidad global, todo lo que supone una suerte de merma institucional que recae de manera directa sobre la AAN y que va arrastrando a los demás actores involucrados en el proceso hacia una espiral que no permite el planteamiento de soluciones reales u oportunas y deja ventanas abiertas hacia la posibilidad de actuaciones irregulares en relación a la interpretación del Artículo 74 de la Constitución.

Es decir, la pieza faltante en el escenario jurídico actual es completar y/o mejorar la regulación normativa que acompaña al Artículo 74 de la Constitución por parte del Estado.

b) Mecanismos basados en enfoques no relacionados con el mercado

A pesar de que estos mecanismos son relativamente nuevos, de la experiencia de Ecuador se podría decir que ya han sido abordados al haber recibido PPR como parte de la puesta en marcha del Plan de Acción REDD+, el cual tiene un enfoque nacional, lo que establece una lógica de proyectos REDD+ manejados y extendidos en todo el país, considerándolo como una sola jurisdicción. (Anexo 4)

¹⁴ Según lo manifestado por la Subsecretaría de Cambio Climático, Sra. Karina Barrera del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador (MAATE), en la “Discusión sobre mecanismos de compensación en la Amazonía del Ecuador”, organizado por la CONFENIAE y el Proyectos de Cuencas Sagradas del 18 de mayo de 2022, “Ecuador Carbono Forum” organizado por Softlanding Agency y MEXICO21 y 22 de septiembre 2023.

Como ya se explicó antes, el PPR es el resultado de negociaciones bilaterales con donantes que retribuyen los esfuerzos del país por reducir sus emisiones en el sector forestal desde el 2014 y para la canalización de estos fondos se ha implementado el Acuerdo de Pago Basado en Desempeño, el mismo que es un mecanismo que consiste en la entrega de incentivos económicos a los GAD o Mancomunidades una vez que hayan cumplido con las metas establecidas para la gestión de ACUS¹⁵.

En septiembre del 2023 se ejecutó por primera vez este Acuerdo; el MAATE otorgó 431 millones USD. aprox., al GAD Municipio de Quito (1 802 35.18 USD), GAD Zapotillo (22 000.26 USD) y a la Mancomunidad del Pacífico Norte (228 897.84 USD), por cumplir sus metas de gestión en Áreas de Conservación y Uso Sostenible denominadas ACUS, bajo el mecanismo REDD+(MAATE 2023).

431 millones USD. aprox.



**al GAD Municipio de Quito,
GAD Zapotillo y a la Mancomunidad
del Pacífico Norte.**

Por otra parte, los “Planes de Implementación de Medidas y Acciones REDD+” más conocidos como PDI, también apoyan a la territorialización y distribución de los fondos que ha recibido el país por sus acciones para reducir las emisiones. Los PDI forman parte de un portafolio de proyectos (revisados y aprobados por la AAN), con los cuales cuenta el país para su financiamiento e implementación del Plan de Acción REDD+, estos se desarrollan con diferentes socios implementadores. A manera de ejemplos podemos citar que:

En el 2019, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana - CONFENIAE- elaboró su PDI el cual fue aprobado por el MAATE y consiguió que se le asignen recursos provenientes del GCF para su implementación (2 499 660 USD. aprox.). El proceso de implementación durante estos años ha sido acompañado técnicamente por WWF Ecuador y ha trabajado en 4 ejes principales: planificación y gestión de territorios indígenas, uso sostenible de la biodiversidad, restauración y conservación de los ecosistemas y fortalecimiento de talento humano (CONFENIAE 2023)¹⁶.

En el 2021 el GAD Provincial del Pastaza presentó al MAATE su PDI, el cual fue construido desde el 2018 con asesoría técnica de NCI, donde se realizó un proceso de participación y consulta con las 7 nacionalidades indígenas que habitan en la Provincia de Pastaza para la construcción de la propuesta. Una vez aprobado por el MAATE se estimó que para la ejecución de este se requiere alrededor de 55 millones USD. (7 500 000 USD. aportará el GAD Pastaza como cofinanciamiento y el resto debe ser colocado entre los aliados entre esos la ANNN). El PDI trabaja en 4 ejes: desarrollo de instrumentos de planificación y normativa, desarrollo de actividades productivas libres de deforestación, manejo forestal sostenible y conservación y restauración de bosques¹⁷(GAPP, 2021).

¹⁵ https://www.proamazonia.org/wp-content/uploads/2022/05/guia.acuerdo.pago._desempen%CC%83o.proamazonia.may2022.pdf

¹⁶ <https://confeniae.net/wp-content/uploads/2023/10/Rendicion-Cuentas-PDI-1.pdf>

¹⁷ https://observatoriobcc.org/wp-content/uploads/2022/08/plan_implementacion_medidas.pdf

En cuanto a los mecanismos de compensación en el Ecuador, no se tiene en la actualidad información relevante disponible sobre su implementación; ya que apenas en junio 2023 el MAATE ha expedido la “Norma Técnica que establece el esquema de compensación de emisiones de gases de efecto invernadero en el Ecuador”; y pese a la expectativa empresarial levantada hay que esperar algún tiempo antes de poder estimar la efectividad de esta en los sectores AFOLU y no AFOLU en el país.

Con esta Norma, por primera vez en el Ecuador se busca incentivar la toma de acciones frente al cambio climático por parte de organizaciones públicas, privadas o mixtas, nacionales o extranjeras, legalmente constituidas, con o sin fines de lucro, que buscan aportar a la reducción de GEI, fuera de los mecanismos REDD+. Las iniciativas que deseen ser parte de los mecanismos de compensación deben cumplir con tres requisitos esenciales:

- 1** Adicionalidad, al demostrar que el proyecto aporta realmente a disminuir la cantidad de carbono lanzada al ambiente.
- 2** Monitoreo, es decir, los beneficios se pueden medir y evaluar de forma permanente.
- 3** Impactos positivos, al verificar los beneficios sociales y ambientales creados.

En resumen, todos los mecanismos son MNM y contribuyen al cumplimiento de las metas climáticas que se derivan del Plan Nacional REDD+ así como también a aquellas asociadas a las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional o NDC (por sus siglas en inglés), presentadas por el Ecuador ante la CMNUCC en marzo del año 2019.

c) Vinculación de los pueblos y nacionalidades indígenas - análisis sobre pago por resultados

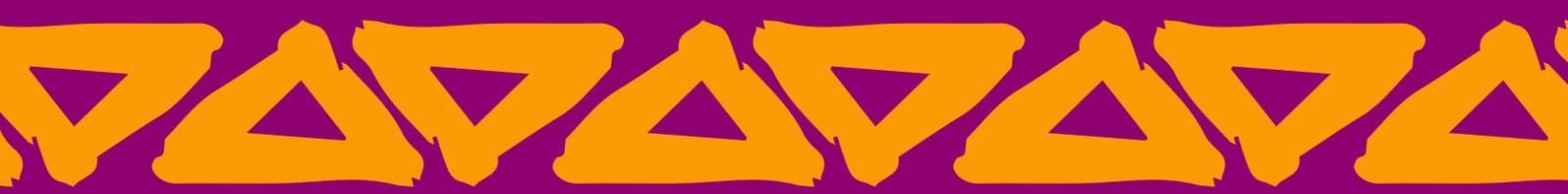
Sobre los pueblos y nacionalidades indígenas es necesario mencionar que se han utilizado programas y proyectos contemplados en la Estrategia Nacional de Cambio Climático, con el fin de canalizar recursos que provienen desde el financiamiento climático a los pueblos y nacionalidades. Los principales programas utilizados han sido: el “Proyecto Socio Bosque de Conservación – Sistema para protección de bosques, páramos, manglares y vegetación nativa, mediante la entrega de incentivos que beneficien a poblaciones indígenas y campesinas en la Costa, Sierra y Amazonía ecuatorianas” y el Plan Nacional de Restauración Forestal 2019 - 2030, impulsados por el MAATE. (EcoCiencia 2022).

Sin embargo, en torno al Proyecto Socio Bosque, existe una discusión permanente sobre los pueblos y nacionalidades de la Amazonía ecuatoriana; ya que estas no perciben pagos por captura de carbono en sus bosques; si no por superficie de bosque conservada (0.50 hasta 35 USD ha/año). Por lo tanto el incentivo económico es mucho menor (que lo que podrían recibir al ser partícipes directos de un mecanismo en el que la TCO₂eq se cotiza de USD 5 a USD 10 que es lo que podría desprender de la puesta en marcha del mecanismo LEAF.

En resumen, la normativa desarrollada en el Ecuador para PPR o mecanismos de compensación actualmente no contempla mecanismos para que los pueblos y nacionalidades accedan a pagos de manera directa en reconocimiento al cuidado de las grandes extensiones de bosque que albergan sus territorios colectivos.



Territorio Waorani. Foto: Fundación EcoCiencia - Daniel Chamba



04

Discusión



Discusión

a) Conclusiones

Según la CMNUCCC, el MNM puede adoptar cualquier forma siempre y cuando no esté basado en el mercado. Hay muchas posibilidades, pero teniendo en cuenta lo que las Partes han expresado desde la Conferencia de París, el mecanismo basado en MNM se centrará en la cooperación para formular políticas climáticas que podrían incluir medidas y/o incentivos fiscales, donde se podría establecer un precio al carbono o aplicar impuestos para disuadir de generar emisiones en cada país miembro.

Uno de los grandes retos que tiene en Ecuador en torno al MNM es el alineamiento de las estrategias subnacionales y privadas hacia estrategias nacionales y globales, debido a la complejidad de controlar y contabilizar las emisiones de GEI para compilar los reportes nacionales y evitar la doble contabilidad o la fuga de emisiones.

Esto nos lleva inmediatamente a pensar que la definición de normativas y protocolos nacionales que se construyen en torno a estos MNM en el país y sus mecanismos de implementación, son complejos y costosos para el Gobierno Nacional; por lo que su aplicación y la distribución de recursos captados a través del financiamiento climático que ha llegado al Ecuador por reducción de GEI en territorio es lenta y deficiente.

La articulación del Art. 6 del Acuerdo de París, con relación a cómo el Ecuador se vincula desde el PECC, deja al país ante la posibilidad de suscribir el Programa como la plataforma que permita generar una implementación cooperativa y conjunta entre las Partes de la CMNUCC (como piloto a nivel mundial), en donde la participación del sector privado, la sociedad civil y los pueblos y nacionalidades indígenas deben propender hacia una relación armónica, directa, mediada y regulada por los Estados de los países que opten por los MNM.

Para lograr este objetivo, es fundamental la puesta en marcha de un sistema participativo y robusto, que produzca resultados de monitoreo, actualización, verificación y reporte de resultados sobre todos los procesos asociados a la participación de los pueblos y nacionalidades a nivel nacional, y no solo en apego a aquellos derivados de los marcos internacionales.

En este contexto, más allá de la temática vinculada a los recursos movilizados mediante los mecanismos de PPR o compensación, la discusión gira en torno a la propiedad del carbono. Por una parte, desde la perspectiva Constitucional de la República del Ecuador, los servicios ambientales no son sujetos de apropiación y su uso y aprovechamiento deberá ser regulado por el Estado y por otra parte no existe una posición definida sobre las reservas de carbono forestal, "almacenadas" en territorios de los Pueblos y Nacionalidades.

b) Recomendaciones de política

Es importante mencionar que el PECC es una iniciativa innovadora, sin embargo, es necesario asegurar su sostenibilidad. Esto implica que tanto implementadores como proponentes y el Gobierno, dispongan de información transparente que permita medir la eficiencia y eficacia de la iniciativa. Esto nos lleva a concluir que el Ecuador a pesar de ser pionero en la implementación de REDD+ y en tener una Norma Técnica de Compensación, no cuenta con un sistema de trazabilidad de carbono robusto que brinde confianza a los inversores locales e internacionales interesados en acceder a los mecanismos de compensación.

La AAN aún debe definir cómo evitar la doble contabilidad en los registros nacionales, ya que por un lado se tiene datos de reducción de emisiones a través de proyectos REDD+, pero se tiene que empezar a contabilizar los datos de remoción y reducción de emisiones de GEI desde iniciativas públicas y privadas que están contempladas dentro del PECC y no son parte del portafolio de proyectos de REDD+.

El problema de la doble contabilidad debe ser subsanado de manera prioritaria ya que es parte de la integridad ambiental y transparencia con la que se debe reportar los avances de la NCD.

Desarrollar los mecanismos de transferencia de emisiones de GEI a otra NDC, con o sin transferencia de propiedad de las UCE a favor del proponente es el siguiente paso para completar por la AAN, según lo establecido en la Norma Técnica de Compensación; lo cual nos lleva a pensar que el supuesto candado del Art. 74 de la Constitución está siendo cada vez más normado para abrir al Ecuador a estas transacciones globales de carbono. Sin embargo, antes de dar este gran paso de transferencia entre NDC, la AAN debe generar a priori actualización del inventario de GEI¹⁸, y sistemas de contabilidad robustos actualizados a nivel nacional.

Parte de la solución a la compleja temática de los recursos destinados a los pueblos y nacionalidades radica en el desarrollo urgente por parte de la AAN de una normativa y/o mecanismo que garantice una distribución equitativa entre las iniciativas públicas, privadas y pueblos y nacionalidades de los recursos de PPR y mecanismos de compensación.

¹⁸ En la Cuarta Comunicación Nacional y Segundo Informe Bienal de Actualización del Ecuador a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, diciembre 2022, presenta datos del Inventario Nacional de GEI actualizado hasta el 2018.



05

Referencias



Referencias

CÓDIGO ORGÁNICO DEL AMBIENTE - Registro Oficial.
Suplemento 983 (2017). Quito, Ecuador.

ECOCIENCIA - Estudio analítico de mecanismos de financiamiento para el clima (2022). Quito, Ecuador. Consultor: José Arroyo.

ECOCIENCIA - Las políticas públicas de REDD+ en el Ecuador y sus efectos en la lucha contra la deforestación, Policy Brief Nacional (2022). Quito, Ecuador. Preparado por: Alejandra Guevara, María Borja, Paola Carrera, Sandra Terán.

MAATE - Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (2016). Bosques para el Buen Vivir- Plan de Acción REDD+ Ecuador (2016-2025). Quito, Ecuador.

MAATE - Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (2018). Documento borrador previo a la obtención de la actualización del dictamen de prioridad ante la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, del Proyecto Socio Bosque de conservación: Sistema para protección de bosques, páramos, manglares y vegetación nativa, mediante la entrega de incentivos que benefician a poblaciones indígenas y campesinas en la Costa, Sierra y Amazonia. (2018). Quito, Ecuador. Co-autores: Santiago Kingman y José Antonio Arroyo.

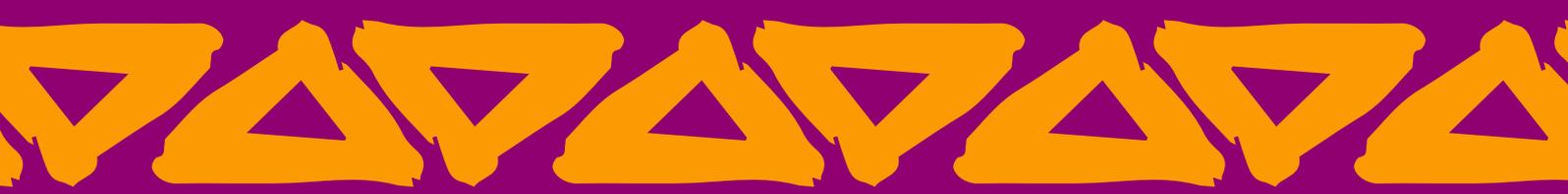
MAATE - Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (2021). Norma Técnica del Programa Ecuador Carbono Cero. Quito, Ecuador.

MAATE - Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (2021). Estrategia Nacional de Financiamiento Climático. Quito, Ecuador.

MAATE - Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (2022). Cuarta Comunicación Nacional y Segundo informe Bienal de actualización del Ecuador a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Quito, Ecuador.

MAATE - Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (2023). Norma Técnica que establece el Esquema de Compensación de gases de efecto invernadero en el Ecuador.

PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2023). Nota de prensa: Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica con apoyo del PNUD socializan el Programa Ecuador Carbono Cero - PECC, buscando promover la acción climática en el sector productivo del país. En: <https://www.undp.org/es/ecuador/comunicados-de-prensa/ministerio-de-ambiente-agua-y-transicion-ecologica-con-apoyo-del-pnud-socializan-el-programa-ecuador-carbono-cero-pecc#:~:text=El%20Programa%20Ecuador%20Carbono%20Cero%20%E2%80%93%20PECC%20es%20una%20iniciativa%20del,el%20sector%20productivo%20y%20de>



06

Anexos



Anexo 1

Secuencia histórica de la preparación e implementación de REDD+ en Ecuador.

PREPARACIÓN E IMPLEMENTACIÓN REDD+ ECUADOR

Camino recorrido



Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica

Gobierno del Encuentro
GUILLERMO LASSO PRESIDENTE

Fuente: MAATE 2022.

Anexo 2

Principales fuentes de financiamiento REDD+.

Financiamiento REDD+



Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica

Gobierno del Encuentro
GUILLERMO LASSO PRESIDENTE

Fuente: MAATE 2022.

Avances en la aplicación del Estándar ART TREES y su aplicación a LEAF.

Avance en la aplicación: Hoja de Ruta Estándar de TREES y LEAF



Fuente: MAATE 2022.

Avance en la aplicación: Hoja de Ruta Estándar de TREES y LEAF



Fuente: MAATE 2022.

Anexo 3

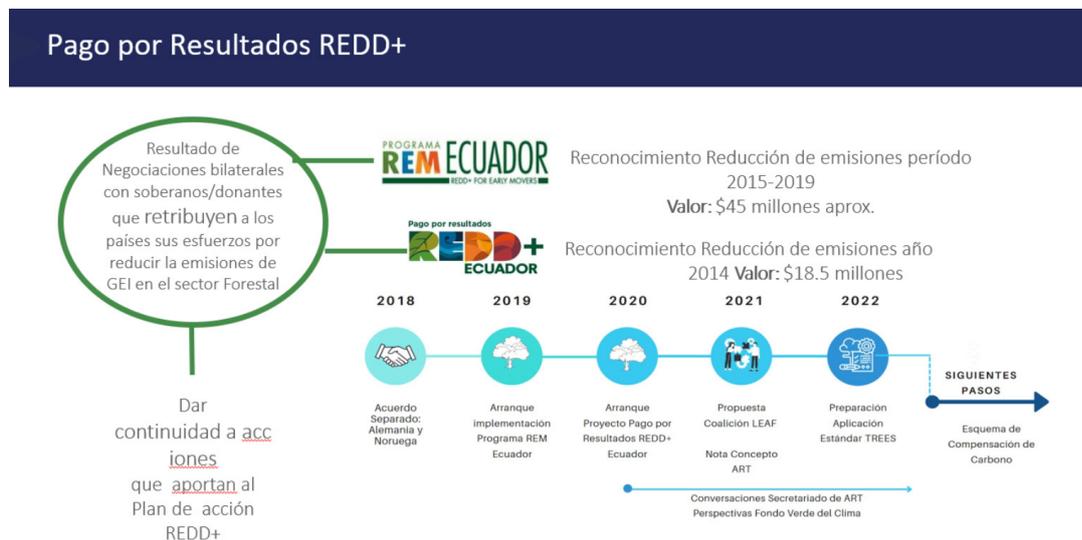
Compensación de emisiones GEI.



Fuente: MAATE 2023.

Anexo 4

Proyecto Pago Por Resultados.



Fuente: MAATE 2022.

CIENCIA Y SABER INDÍGENA

POR LA AMAZONÍA