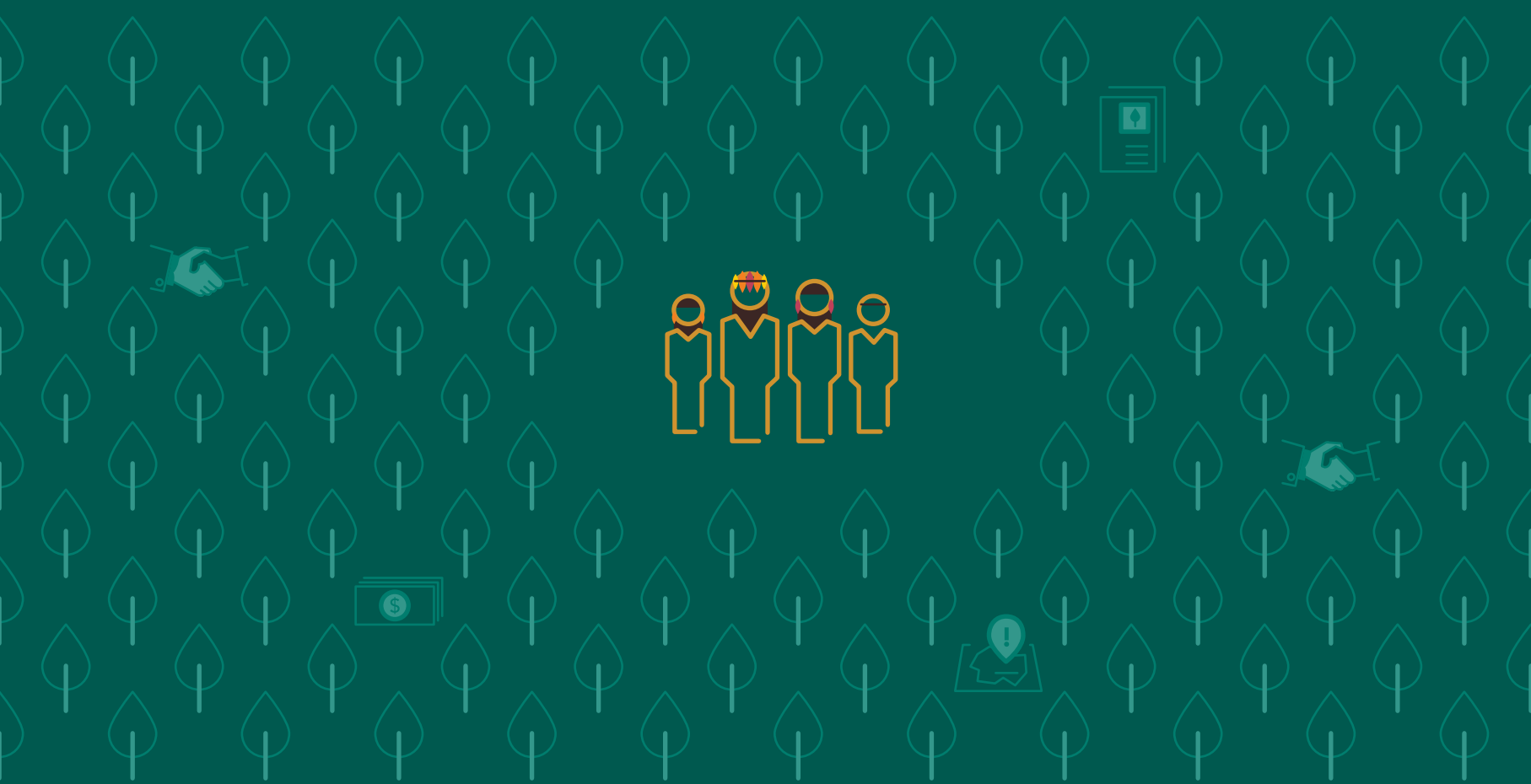
CENTRO DE DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES –CDES

PUEBLO SHUAR ARUTAM
Y SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTALES

DESAFÍOS DEL PROGRAMA SOCIO BOSQUE Y SU FUTURA ARTICULACIÓN AL FONDO VERDE PARA EL CLIMA



CDES
Centro de Derechos Económicos y Sociales

PUEBLO SHUAR ARUTAM
Y SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTALES

DESAFÍOS DEL PROGRAMA SOCIO BOSQUE Y SU FUTURA ARTICULACIÓN AL FONDO VERDE PARA EL CLIMA

Primera edición, Diciembre 2017.
© Centro de Derechos Económicos y Sociales –CDES.
Quito, Ecuador.

CENTRO DE DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES –CDES.

El Día N37 48 y El Comercio, Edificio Ateneo, Oficina 101.
Quito, Ecuador.

(+593 2) 601 8518
cdes@cdes.org.ec
www.cdes.org.ec

AUTORÍA

Equipo Técnico del Centro de Derechos Económicos y Sociales – CDES. Observatorio de Derechos Colectivos.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Nathaly Pinto

Esta publicación de distribución gratuita, fue auspiciada por Rainforest Foundation Norway-RFN, en el marco de las actividades de la Coalición Regional por la transparencia y participación ciudadana.

Los contenidos pueden usarse libremente, sin fines comerciales y siempre y cuando se cite la fuente. Si se hacen cambios de cualquier tipo, debe guardarse el espíritu de libre acceso al contenido.

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN 6

2. SOCIO BOSQUE: OBJETIVOS, ALCANCES Y BENEFICIARIOS 8

3. INICIATIVA REDD+ 16

4. EL FONDO VERDE PARA EL CLIMA 18

5. INICIATIVAS FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO Y PUEBLOS INDÍGENAS 19

6. TRIBULACIONES DEL PROGRAMA SOCIO BOSQUE Y LA ESTRATEGIA REDD+ 22

7. SALVAGUARDAS SOCIO AMBIENTALES 28
7.1. INICIATIVA REDD+ 28
7.2. FONDO VERDE PARA EL CLIMA 30

8. DESAFÍOS DEL FORTALECIMIENTO DE LA INICIATIVA REDD+ Y SU ARTICULACIÓN AL FVC 32
8.1. CUMPLIMIENTO DE LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA 32
8.2. CASO CORDILLERA DEL CÓNDOR-PUEBLO SHUAR ARUTAM 35

9. DESAFÍOS DE LA AGENDA CLIMÁTICA EN EL CONTEXTO ECUATORIANO 38
9.1. DESAFÍOS FRENTE AL MODELO DE DESARROLLO EXTRACTIVISTA 39
9.2. DESAFÍOS FRENTE A LAS RELACIONES CON LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL 41
9.3. DESAFÍOS FRENTE AL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES TÉCNICAS 42

10. CONCLUSIONES 43

GLOSARIO DE SIGLAS 45

BIBLIOGRAFÍA 46

1. INTRODUCCIÓN

En el Ecuador, aproximadamente 6 millones de hectáreas de bosque se encuentran dentro de territorios indígenas, lo que representa el 54 % del territorio nacional y 64 % de la Amazonía Ecuatoriana (SENPLADES; 2016).

El Programa Socio Bosque fue creado en el año 2008 con el propósito de reducir las tasas de deforestación a través de un programa de incentivos para la conservación. Las últimas cifras públicas que corresponden a finales del año 2015, evidencian que el Programa cuenta con más de 188 mil beneficiarios a nivel nacional, de los cuales el 81% pertenecen a la amazonía, por lo que la gran mayoría de propietarios constituyen pueblos y nacionalidades indígenas amazónicos con sus territorios de propiedad comunal.

Desde su nacimiento, el Programa Socio Bosque se ha financiado principalemente con recursos públicos, pero en las condiciones económicas actuales del Ecuador, se hace necesaria la búsqueda de fondos complementarios que permitan su mantenimiento.

En el año 2010, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) crea el Fondo Verde para el Clima orientado a recaudar fondos para financiar proyectos destinados a hacer frente al cambio climático. En este contexto, surge la posibilidad de acoplar el Programa Socio Bosque a través de la iniciativa REDD+ para buscar fondos que permitan su sostenibilidad, lo cual puede ser una estrategia interesante. Sin embargo, esta posibilidad plantea una serie de complejidades, debido a los estándares y exigencias requeridas para calificarse como beneficiario del Fondo.

Uno de los temas cruciales dentro del financiamiento otorgado por el Fondo Verde para el Clima (FVC), constituyen el cumplimiento de las salvaguardas socioambientales, la cuales ponen un especial énfasis en aquellos aspectos que involucran la participación de pueblos indígenas; principalente aquellos relacionadas con los procesos de consulta previa, libre e informada, en la perspectiva de precautelar las condiciones de vida y organización de estos pueblos y sus territorios. Sin embargo, el estado ecuatoriano, tiene una deuda pendiente en el cumplimiento de estos procesos, particularmente en lo que respecta a las actividades extractivas; existiendo graves demandas de violación de derechos colectivos, como lo sucedido con el Pueblo Shuar Arutam en 2016[1].

EL PROGRAMA SOCIO BOSQUE CUENTA CON MÁS DE 188 MIL BENEFICIARIOS A NIVEL NACIONAL, DE LOS CUALES EL 81% PERTENECEN A LA AMAZONÍA

Estas circunstancias, han dado lugar a procesos de conflictividad social, política y ambiental, entre el estado y las comunidades indígenas afectadas en la integridad de sus derechos. En estas condiciones, y frente a la perspectiva de incorporar nuevas estrategias de financiamiento para programas estatales en territorios indígenas; como es la obtención de recursos provenientes del FVC, representa una necesidad y un desafío para el Ecuador, redefinir su políticas de relacionamiento.

En este contexto, el presente documento analiza las exigencias a las que se compromete el Ecuador en terminos de cumplimiento de salvaguardas, al postularse como beneficiario de recursos provenientes del Fondo Verde para el Clima, y algunos puntos en conflicto que se desprenden de la convergencia de la agenda extractiva y climática en territorios indígenas de la Amazonia ecuatoriana.

1 En el marco del proyecto minero Panantza-San Carlos, las comunidades del Pueblo Shuar Arutam, fueron desalojadas de sus territorios ancestrales en agosto de 2016

2. SOCIO BOSQUE: OBJETIVOS, ALCANCES Y BENEFICIARIOS

Socio Bosque es un programa gubernamental que se crea en el año 2008[2], con el propósito de frenar el acelerado proceso de deforestación en el país, por causa de la excesiva utilización de los recursos forestales como fuente de subsistencia y alternativa a la falta de otras oportunidades socioeconómicas. Consiste en la firma de acuerdos con los propietarios de bosques, páramos u otra vegetación nativa, que a cambio de su conservación puedan acceder a un incentivo económico.

Los objetivos del Programa Socio Bosque son:

1. CONSERVAR LOS REMANENTES DE BOSQUES NATIVOS Y OTROS ECOSISTEMAS NATURALES DEL ECUADOR, PARA PROTEGER SUS VALORES ECOLÓGICOS, ECONÓMICOS, CULTURALES Y ESPIRITUALES;

2. REDUCIR DE FORMA SIGNIFICATIVA LA DEFORESTACIÓN Y LAS CONSECUENTES EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO ASOCIADAS Y;

3. MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA DE CAMPESINOS, COMUNIDADES INDÍGENAS Y DEMÁS POBLACIÓN DE LAS ÁREAS RURALES DEL PAÍS.

El Programa tiene un carácter voluntario, es decir, que cualquier persona natural, comuna legalmente constituida y pueblos o nacionalidad indígena propietaria de bosque nativo que cumpla con los requisitos documentales de acceso, puede solicitar inscribirse como socio[3]. Una vez que los requisitos hayan sido presentados, verificados y aprobados, se realiza una socialización o consulta en el caso de los pueblos y nacionalidades; luego de lo cual los propietarios firman un *Convenio de Conservación* con el Ministerio del Ambiente (MAE), el mismo que tiene una vigencia de 20 años renovables. Posteriormente se procede con la transferencia de los incentivos económicos por cada hectárea de bosque que está siendo conservado, de forma directa a sus propietarios. El monto del incentivo alcanza hasta 60 dólares por hectárea al año.

El proceso de calificación demanda la presentación de documentación reglamentaria, un proceso de inspección para el análisis de priorización de áreas y un proceso de verificación en campo.

Pese a que el Programa Socio Bosque está abierto a aceptar como socio a cualquier postulante (natural o comunitario) que cumpla con los requisitos, da prioridad a las áreas que cumplan con criterios de: *áreas de alta amenaza de deforestación, áreas relevantes para la generación de servicios ambientales y áreas con altos niveles de pobreza* (MAE, 2016).

La entrega de los incentivos económicos a los socios aprobados, está condicionada al compromiso de conservación y protección de los bosques. Las áreas en compromiso de conservación son sometidas periódicamente a un proceso de monitoreo, con el propósito de implementar acciones correctivas y de protección en caso de que existan cambios negativos. Del mismo modo se implementan acciones de seguimiento y control participativo por parte de los mismos socios, para lo cual son capacitados constantemente en técnicas de inspección[4].

Adicionalmente, para garantizar el buen uso de los recursos entregados, el Programa solicita a los socios individuales como a los propietarios comunales; la presentación y aprobación de Planes de Inversión que evidencien la correcta utilización de los incentivos. Para el cumplimiento de este requisito, el Programa también brinda asistencia técnica y manuales para la elaboración de los planes de inversión y para la rendición de cuentas de los mismos. Los informes de rendición de cuentas constan de informes financieros, técnicos y de actividades, según el caso; y deben ser presentados de manera semestral.

SE DA PRIORIDAD A LAS ÁREAS QUE CUMPLAN CON CRITERIOS DE: ÁREAS DE ALTA AMENAZA DE DEFORESTACIÓN, ÁREAS RELEVANTES PARA LA GENERACIÓN DE SERVICIOS AMBIENTALES Y ÁREAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA

Para el caso de los Planes de Inversión y Rendición de Cuentas de los predios comunales, se demanda la elaboración colectiva y participativa y ser aprobados en Asamblea bajo los estatutos de cada grupo en particular.

BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA SOCIO BOSQUE

Según datos del MAE, hasta el año 2015 se habrían firmado 2.759 convenios y habría beneficiado a más de 188 mil personas en todo el país. Entre los pueblos y nacionalidades que forman parte de este Programa están: Aí Cofán, Andwa, Awá, Achuar, Chachi, Kichwa, Sekopai, Shuar, Shiwiar, Sapará, Waorani; así como pueblos afro-ecuatorianos, montubios y mestizos, conservando más de 1 millón 400 mil hectáreas.

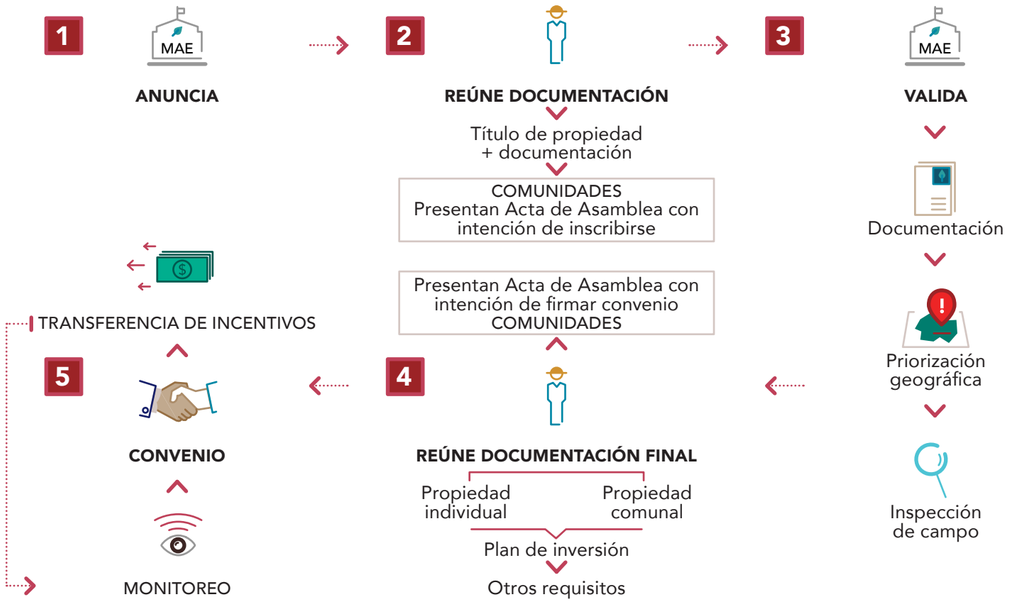
2 Acuerdo ministerial MAE No. 169, 14 Noviembre 2008

3 Los requisitos del Programa Socio Bosque están disponibles en: www.sociobosque.ambiente.gob.ec

4 Adicionalmente, durante el año 2015 el Programa implementó una nueva iniciativa, que consiste en apoyar bio emprendimientos desarrollados por los mismos socios.

2. SOCIO BOSQUE: OBJETIVOS, ALCANCES Y BENEFICIARIOS

FIGURA 1 PROCESO PARA LA FIRMA DEL CONVENIO CON EL PROGRAMA SOCIO BOSQUE



F AMAZON WATCH, 2011. ELAB CDES

Desde su creación, el Programa Socio Bosque se ha venido financiado con fondos públicos; sin embargo, debido a que sus objetivos responden a los principios de la iniciativa REDD+ (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación); desde que el país empezó la etapa de preparación para participar de la iniciativa REDD+, se ha incluido a Socio Bosque como uno de los componentes de REDD+ para Ecuador.

Del mismo modo, el Programa Socio Bosque se cuenta entre las líneas de acción de la Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025. Esto le permitiría al Programa acceder a fuentes adicionales de financiamiento -especialmente cooperación internacional- que le permitan sostenerse; considerando que las acciones para mitigar el cambio climático se encuentran dentro de las prioridades de financiamiento para la cooperación.

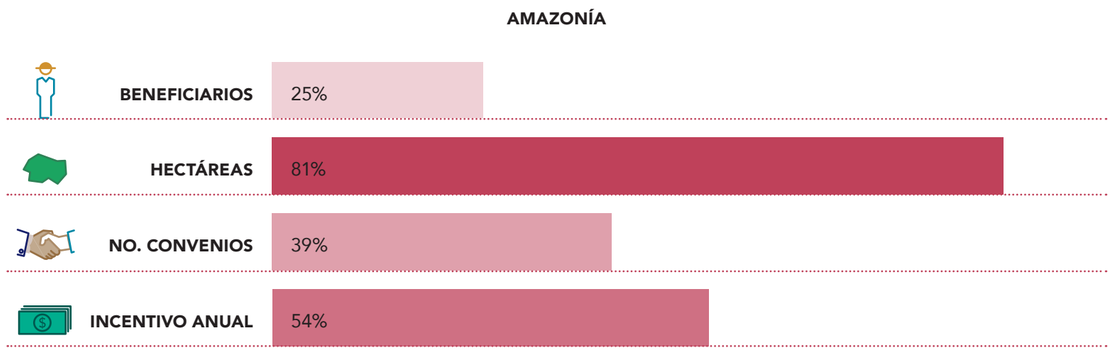
TABLA 1 DETALLE DE BENEFICIARIOS POR PROVINCIA AMAZÓNICA

PROVINCIA	BENEFICIARIOS	HECTÁREAS	NO. DE CONVENIOS	INCENTIVO ANUAL
PASTAZA	13.122,00	735.875,95	104,00	1.511.752,82
NAPO	10.012,00	49.900,42	150,00	508.719,74
ZAMORA CHINCHIPE	8.404,00	36.098,33	247,00	456.620,34
MORONA SANTIAGO	8.233,00	142.174,71	212,00	1.499.116,90
SUCUMBÍOS	4.940,00	130.124,01	208,00	867.015,34
ORELLANA	2.436,00	118.312,73	143,00	752.905,56
TOTAL AMAZONÍA	47.147,00	1.212.486,15	1.064,00	5.596.130,70
TOTAL PAÍS	188.151,00	1.489.217,74	2.759,00	10.362.349,30

F MAE, 2016. ELAB CDES

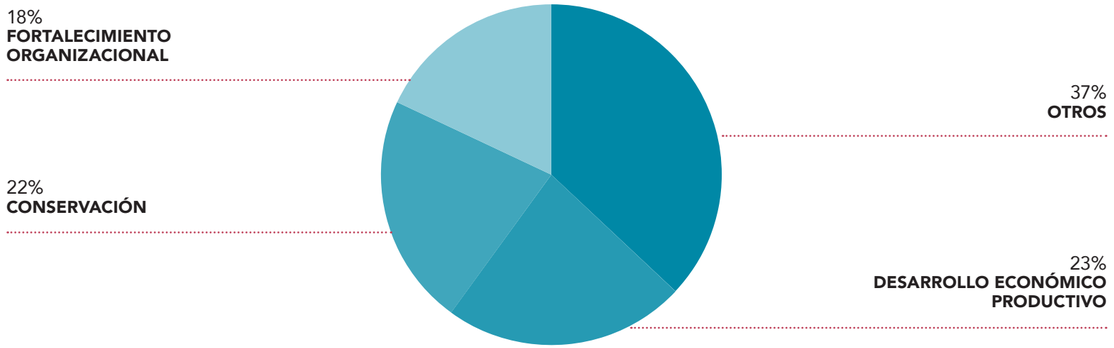
2. SOCIO BOSQUE: OBJETIVOS, ALCANCES Y BENEFICIARIOS

GRÁFICO 1 BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA SOCIO BOSQUE DE LA REGIÓN AMAZÓNICA EN RELACIÓN AL TOTAL PAÍS



F MAE, 2016. ELAB CDES

GRÁFICO 2 ORIENTACIÓN DE LOS PLANES DE INVERSIÓN DE LOS SOCIOS COMUNITARIOS[5]



F MAE, 2016. ELAB CDES

5 Los planes de desarrollo económico productivo incluyen actividades agrícolas, ecoturismo, turismo comunitario, cajas comunitarias, entre otras productivas; y las actividades de conservación incluyen la contratación de guardaparques, equipamiento, guardianías, capacitaciones, zonificación y señalización de las áreas bajo conservación, entre otros (MAE, 2016).

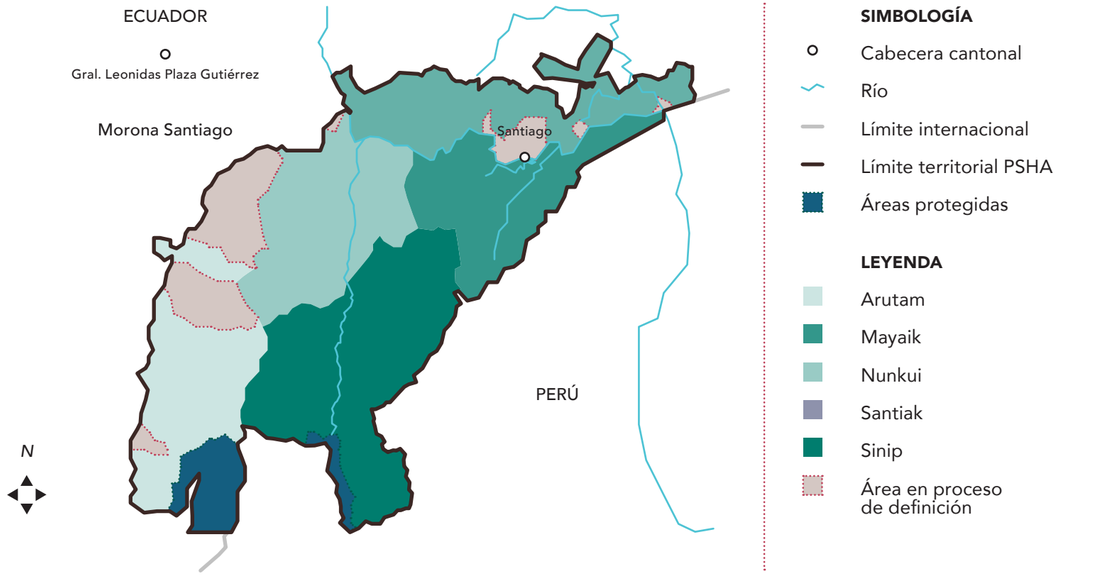
2.1. EL PUEBLO SHUAR ARUTAM BENEFICIARIO DEL PROGRAMA SOCIO BOSQUE

El Pueblo Shuar Arutam (PSHA) es parte de la nacionalidad Shuar del Ecuador. Se encuentra localizado en la Cordillera del Cóndor, en la provincia de Morona Santiago.

Es una organización de segundo grado, conformada por las siguientes asociaciones: Nunkui, Sinip, Santiago, Mayaik, Churuwia y Arutam; además de áreas que todavía se encuentran en proceso de definición y legalización.

En todo este territorio se asientan 47 centros, donde habitan más de 2 mil familias, en una extensión de 230 mil hectáreas. La población estimada es de 13.000 habitantes, de los cuales el 52% son mujeres, y el 65% son niños/as y jóvenes.

FIGURA 2 MAPA DEL TERRITORIO DEL PUEBLO SHUAR ARUTAM



F PLAN DE VIDA PUEBLO SHUAR ARUTAM 2016-2026. ELAB CDES

2. SOCIO BOSQUE: OBJETIVOS, ALCANCES Y BENEFICIARIOS

Los Shuar Arutam se organizan mediante un Consejo de Gobierno, un síndico para cada centro y un presidente para cada asociación. Consejo de Gobierno es una instancia coordinadora y ejecutora de políticas planes y programas del PSHA quienes se reúnen mensualmente, de manera obligatoria, para el seguimiento de las planificaciones aprobadas en las asambleas anuales. En el año 2003 crearon su Plan de Vida, el cual ha sido actualizado la última vez para un perído 2016-2026.

En el Plan de Vida de los PSHA (PVPSHA) aborda características ambientales, sociales y económicas del PSHA; plantea temas como la conservación del bosque, la agricultura, el manejo y recolección de los recursos naturales, el desarrollo de sistemas de salud, educación, idioma, cultura y otros; identificando sus problemáticas y planteando soluciones. El PVPSHA contiene también un estatuto, y reglamentos que regulan su estructura, organización, funcionamiento y normas de convivencia sobre la base de su cosmovisión y relación con su territorio (PVPSHA; 2016).

En el año 2008 fueron invitados por el Ministerio del Ambiente a formar parte del Programa Socio Bosque, firmando ese mismo año el convenio que está vigente hasta el año 2022. Inicialmente involucraba la participación de 23 comunidades, pero actualmente son 27 comunidades beneficiarias del incentivo de conservación.

OBJETIVOS DEL PLAN DE VIDA DEL PSHA

Asegurar un modelo propio de desarrollo para mejorar la calidad de vida de las familias del territorio del Pueblo Shuar Arutam, a través de planes de uso sostenible y sustentable de los recursos, ejecutando programas alternativos que mantengan el ambiente, que sean económicamente rentables y que no destruyan la cultura y las formas de vivir shuar.

PLAN DE VIDA DEL PSHA, 2016

Los desembolsos se reciben semestralmente y son administrados por las Unidades Financieras del Pueblo Shuar Arutam[6]. Regularmente, el 20% va destinado al gasto corriente del PSHA y gastos de inversión, el otro 80% se destinan a las comunidades beneficiarias, según el plan de inversión que cada comunidad elabora con relación a sus necesidades. Estos por lo general se orientan al desarrollo agropecuario, áreas de conservación, educación, producción y fortalecimiento organizacional.

6 En un principio, los desembolsos eran centralizados por el Consejo de Gobierno quien distribuía a las comunidades de acuerdo a sus planes de inversión. Debido a la presión de las asociaciones, en el año 2013 se descentralizan los fondos y posteriormente pasan a ser administrados a través de Unidades Ejecutoras de cada asociación. Esos modelos de manejo financiero no dieron resultado, llegando a suscitarse conflictos debido a reclamos por parte de los socios quienes alegaban un mal manejo de los fondos y no estar recibiendo los desembolsos.

Durante el período 2016-2017 ha habido una suspensión de los desembolsos, debido a la situación de crisis económica del país, acentuada por el terremoto ocurrido en Manabí en abril del 2016. Sin embargo, se espera que hasta finalizar el año 2017 se cancelen los desembolsos pendientes.

EN EL PLAN DE VIDA DE LOS PSHA ABORDA CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES, SOCIALES Y ECONÓMICAS DEL PSHA; PLANTEA TEMAS COMO LA CONSERVACIÓN DEL BOSQUE, LA AGRICULTURA, EL MANEJO Y RECOLECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES, EL DESARROLLO DE SISTEMAS DE SALUD, EDUCACIÓN, IDIOMA, CULTURA Y OTROS

3. INICIATIVA REDD+

REDD+ es una iniciativa de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+), implementada en los países tropicales en vías de desarrollo. Busca apoyar al desarrollo de estrategias nacionales para reducir las emisiones de CO2 y así combatir el cambio climático, a cambio de una compensación por la conservación de los bosques. Impulsa además la conservación y el mejoramiento de las reservas de carbono forestal y el manejo forestal sostenible.

Oficialmente, Ecuador se suma a la iniciativa REDD+ como una oportunidad para contribuir a los esfuerzos para la reducción de la deforestación y degradación de bosques, reconociendo que la deforestación y degradación se relacionan con modelos de desarrollo adoptados por el Ecuador (MAE, 2017: 7-10). Por tanto, se considera a esta iniciativa como un instrumento para, entre otros, "reforzar las acciones institucionales de los programas nacionales articulados a la conservación, adaptación al cambio climático, mantenimiento de servicios ecosistémicos y otros, compatibles con los alcances de REDD+", como por ejemplo el Programa Socio Bosque y la Agenda de Transformación Productiva Amazónica (Ibíd.:10).

Los objetivos de la iniciativa REDD+ son:

1. REDUCIR LAS EMISIONES CAUSADAS POR LA DEFORESTACIÓN;
2. REDUCIR LAS EMISIONES CAUSADAS POR LA DEGRADACIÓN DE LOS BOSQUES;
3. CONSERVAR LOS RESERVORIOS O ALMACENES DE CARBONO;
4. MANEJAR LOS BOSQUES DE MANERA SOSTENIBLE;
5. INCREMENTAR LOS CONTENIDOS DE CARBONO FORESTAL.

ETAPAS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA REDD+

FASE 1	**PREPARACIÓN.** Es la etapa inicial en la que los países se preparan para poder impleentar REDD+ a nivel nacional. En esta etapa se hace una estrategia o un programa nacional.
FASE 2	**IMPLEMENTACIÓN.** En este momento políticas y la estrategias se ponen en marcha.
FASE 3	**APLICACIÓN COMPLETA DEL MECANISMO REDD+.** En esta fase se implementan proyectos y/o el programa nacional para la reducción de emisiones.

F RED INDÍGENA AMAZÓNICO, RIA 2014.

Un elemento importante de la REDD+ es que reconoce los servicios ambientales que prestan los bosques de los países que los conservan y su impacto en beneficio de toda la humanidad (MAE; 2012: 71). Esta característica de globalidad es presentada como una oportunidad para lograr el apoyo internacional y movilizar recursos financieros; por tanto, las fuentes de financiamiento para la iniciativa REDD+ pueden provenir de fuentes públicas, privadas bilaterales o multilaterales (Ibíd.: 72).

Por otro lado, existe también la posibilidad de financiamiento a través del mercado, producto de la comercialización de la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) causantes del cambio climático; lo cual requiere de compradores interesados en adquirir las emisiones reducidas. A nivel global todas las transacciones que se han realizado de este tipo en relación a la iniciativa REDD+ han sido de carácter voluntario. El Ecuador prevé tener un mecanismo mixto de financiamiento para la implementación de REDD+, donde los recursos provengan de fondos ya sean públicos o privados; y está abierto a en un futuro incorporar estrategias de mercado.

BENEFICIARIOS DEL MECANISMO REDD+

Las comunidades locales deben ser los principales beneficiarios de los recursos financiero que se obtengan de proyectos REDD+, además de beneficiarse directamente de las actividades de los proyectos a través de la protección de sus bosques, desarrollo de actividades alternativas, fortalecimiento institucional y mayor gobernanza de sus bosques.

MAE 2012

El Ecuador ha avanzado en el desarrollo del "Plan de Acción REDD+ Ecuador: Bosques para el Buen Vivir (2016-2025)"; el cual, según el Ministerio del Ambiente "constituye el instrumento de política que da las directrices y lineamientos para la implementación de las medidas y acciones REDD+ en territorio, que atienden de forma directa a las causas de la deforestación, considerando las necesidades locales y sus prioridades de desarrollo….(…) y establece el marco de referencia para el abordaje y respeto de las salvaguardas en el país" (Ibíd. :12).

4. EL FONDO VERDE PARA EL CLIMA

El Fondo Verde para el Clima (FVC) es una entidad operativa del mecanismo financiero de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Fue creado durante la Conferencia de las Partes (COP) 16 en Cancún, México en el año 2010, con el propósito de que se convierta en el mecanismo principal para movilizar recursos económicos destinados a financiar proyectos y programas de cambio climático en países en desarrollo (AIDA; 2015:5).

Entró en funcionamiento desde el 2015; y entre las prioridades de financiación del Fondo constan el manejo sostenible de bosques para apoyar actividades de adaptación y mitigación, y reducción de la degradación de bosques y la implementación de la estrategia REDD+ (Ibíd:15-36).

¿CÓMO FUNCIONA?

Las contribuciones financieras que realiza el FVC provienen principalmente de aportes realizados por países desarrollados, aunque está prevista también cierta flexibilidad y bajo el cumplimiento de ciertos criterios que se deben regular para la recepción de contribuciones del sector privado. En este marco, el Banco Mundial fue designado como fiduciario interino (Ibíd.).

Los países beneficiarios de recursos, deben designar, acorde a sus necesidades a una Autoridad Nacional Designada (AND)[7], la cual luego de cumplir un proceso de acreditación frente al FVC, servirá de enlace a nivel nacional con el FVC. Las AND serán las encargadas de presentar las propuestas de trabajo de cada país para ser sometidos a un proceso de revisión y aprobación del FVC. Dichas propuestas deberán corresponderse con las estrategias y políticas nacionales sobre cambio climático (CFU; 2016:5). A través de las AND se canalizarán los recursos a cada país. El Fondo Verde para el Clima requiere que las AND cumplan con estándares fiduciarios y salvaguardas socioambientales (AIDA; 2015: 36-66).

> En noviembre de 2016, el FVC aprobó un proyecto presentado por Ecuador para la implementación de su Plan de Acción REDD+ por un monto de más de $40 millones destinados a la implementación de medidas y acciones REDD+. Este desembolso es el primero que recibe el Ecuador por parte del Fondo.
>
> MAE, 2016

7 Las AND pueden ser entidades nacionales, subnacionales, regionales e internacionales que estén acreditadas ante el FVC. Estos pueden ser ministerios, organizaciones no gubernamentales, bancos nacionales de desarrollo y otras organizaciones locales o regionales que puedan cumplir las normas del FVC (CFU; 2016:5)

5. INICIATIVAS CLIMÁTICAS Y PUEBLOS INDÍGENAS

Existe la necesidad de una consideración especial cuando los actores de iniciativas y programas vinculados a REDD+ son pueblos indígenas. Estos deben prever la utilización de un lenguaje apropiado que permita a los pueblos y comunidades comprender los alcances de los proyectos en los cuales están participando; garantizar el reconocimiento de derechos colectivos y la realización de procesos de consulta libre, previa e informada en todas las fases que involucran la participación en la iniciativa REDD+; inclusive las etapas de monitoreo y una consideración especial a los derechos de los pueblos indígenas y sus medios de vida, incluida la seguridad de la tenencia de la tierra y de los derechos sobre los recursos (UICN, 2010).Del mismo modo, los programas e iniciativas a ser financiadas por el FVC, exigen una especial atención cuando involucra la participación de pueblos y territorios indígenas.

EXISTE LA NECESIDAD DE UNA CONSIDERACIÓN ESPECIAL CUANDO LOS ACTORES DE INICIATIVAS Y PROGRAMAS VINCULADOS A REDD+ SON PUEBLOS INDÍGENAS

A través del Foro Internacional de Pueblos Indígenas sobre el Cambio Climático (FIPICC), los pueblos indígenas buscan participar y contribuir activamente en las decisiones que puedan afectar sus derechos en los procesos de financiación y ejecución de los proyectos vinculados a la mitigación del cambio climático; así como también demandan procesos participativos en las fases de monitoreo, reporte y verificación de resultados con los que se rinda cuentas.

La falta de consideración de estas perspectivas puede dar lugar a la violación de derechos y a la generación de conflictos tanto al interior de las comunidades como en los procesos de desempeño de las iniciativas y programas. A continuación se presenta de manera textual, el resumen de una experiencia negativa ocurrida en un proyecto financiado por el Fondo Verde para el Clima en el Perú, al no cumplirse con criterios de garantía de derechos de los pueblos indígenas. Esta experiencia es tomada del documento *El Fondo Verde para el clima y el consentimiento libre, previo e informado y un llamado para la adopción de una política sobre Pueblos Indígenas*: *Las lecciones de un proyecto de humedales en el Perú;* y lo que busca es demostrar que existen razones por las cuales a nivel país el cumplimiento de regulaciones que garanticen los derechos de los pueblos indígenas requiere de una especial vigilancia.

5. INICIATIVAS FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO Y PUEBLOS INDÍGENAS

EL FONDO VERDE PARA EL CLIMA Y EL CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO Y UN LLAMADO PARA LA ADOPCIÓN DE UNA POLÍTICA SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS

LAS LECCIONES DE UN PROYECTO DE HUMEDALES EN EL PERÚ

La Junta Directiva del Fondo Verde para el Clima aprobó en noviembre de 2015 en Zambia, un primer grupo de proyectos presentado por las entidades de implementación. Uno de los proyectos aprobados por el FVC es la iniciativa para la "Construcción de resiliencia en humedales en la provincia de Datem del Marañón en el Perú" presentado por la entidad de implementación. Tal como se planteó el proyecto, propone reducir la deforestación y las emisiones de carbono en la región de Datem, centrándose en el trabajo con el gobierno local y 120 comunidades, en su mayoría indígenas. El proyecto propone el fortalecimiento de las áreas protegidas establecidas por el gobierno local, así como la creación de una nueva área protegida. Además, incluye el apoyo al desarrollo de planes de uso de la tierra y de zonificación ecológica para el área y un componente dedicado al apoyo de las empresas comunitarias.

Debido a que el área del proyecto es el hogar de ocho pueblos indígenas, es claro que tiene implicaciones directas sobre sus derechos a las tierras y recursos. Algunos de los cuestionamientos que plantearon los pueblos indígenas en su momento respecto a esta propuesta se centraban en cómo la creación y consolidación de áreas protegidas en esta región podrían afectar los esfuerzos de los pueblos indígenas para asegurar el reconocimiento de sus tierras consuetudinarias colectivas; ya que los derechos territoriales no se mencionaban en ninguna parte en la propuesta del proyecto y los documentos del proyecto no abordaban los esfuerzos de los pueblos indígenas para establecer sus propias iniciativas de gobernanza ambiental y territorial.

A pesar de los posibles impactos significativos sobre los pueblos indígenas en una región donde las comunidades están reclamando sus derechos sobre la tierra e intentando poner en práctica su "plan de vida", la mayoría de los debates sobre el proyecto se desarrollaron en torno a las cuestiones de procedimiento. Si bien los asuntos de procedimiento y participación son importantes, la falta de una atención debida a los derechos de los pueblos indígenas en la fase inicial de las actividades de financiación del Fondo Verde para el Clima, constituyen un precedente peligroso que podía comprometer la capacidad del Fondo para respetar los estándares de alto nivel social, de derechos humanos y ambientales, en particular en lo que respecta a los pueblos indígenas.

Por otro lado, el proponente del proyecto afirmó tener el apoyo y el respaldo de todas las comunidades y organizaciones indígenas afectadas. Sin embargo, aunque es posible que se hayan realizado discusiones con algunas de las comunidades y también que algunas de estas hayan mostrado un entusiasmo hacia algunos de los componentes del proyecto, no existió una evidencia clara que demuestre que se discutieron con las comunidades afectadas todos los detalles de dicho proyecto ni sus posibles impactos sobre los derechos de los pueblos indígenas.

El cumplimiento efectivo de la obligación de garantizar el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas afectadas de acuerdo a las normas internacionales es por lo tanto cuestionable en este caso. También se presentaron preocupaciones adicionales relacionadas con la falta de mecanismos de reclamo y la falta de un papel institucional claro para los pueblos indígenas en la ejecución del proyecto. Además, la forma en la cual PROFONANPE manejó la consulta ya ha generado tensiones en el interior de las organizaciones y corre el riesgo de debilitar las instituciones indígenas.

Pese a estos cuestionamientos, finalmente, la Junta Directiva del FVC decidió aprobar la propuesta de financiación del proyecto, condicionando el desembolso al logro de medidas claras, entre las cuales se encuentran: "la entidad solicitante debe aclarar cuáles son las organizaciones indígenas que desean participar en el proyecto y obtener el consentimiento claro por escrito de sus organizaciones con el fin de asegurar que el proyecto sólo se implemente en los territorios de las organizaciones que han otorgado su consentimiento claro para dicho proyecto". Más aún, "la entidad acreditada debe brindar la oportunidad para que las organizaciones indígenas participantes tomen parte en el diseño del proyecto, en diálogo con la entidad acreditada".

FOREST PEOPLE PROGRAM-JOAS, 2012

6. TRIBULACIONES DEL PROGRAMA SOCIO BOSQUE Y LA ESTRATEGIA REDD+

La observación más importante a la ejecución del Programa Socio Bosque, se ha originado en movimientos ambientalistas, argumentando que los criterios de conservación de servicios ambientales, como los que impulsa Socio Bosque conllevan la mercantilización de la naturaleza; es decir, vender los servicios ambientales, lo cual implicaría también vender el control de los recursos (Bravo, s/f). Uno de los servicios ambientales más "apetecidos" -en la lógica del mercado- es la captación de CO2 con el interés de contribuir a la mitigación del cambio climático. Según estas posiciones, las más perjudicadas por la mercantilización de los servicios ambientales son las comunidades indígenas, ya que dejan de utilizar los recursos que tradicionalmente les han servido para su subsistencia (lo cual constituye un derecho colectivo), para convertirse en "cuidadores de la inversión de quien compró el servicio" (Ídem). Frente a este condicionante, varios representantes indígenas han expresado su disconformidad.

Otra discrepancia respecto al funcionamiento de Socio Bosque hace referencia a los modelos de convenios que las comunidades firman, puesto que se tratan de convenios de adhesión estándar creada por sólo una de las partes (el MAE), sin que exista la posibilidad de que alguna de las cláusulas pueda ser modificada acorde a las características particulares del firmante. Con este modelo de convenios, se estaría obligando a las comunidades a aceptar -o no- todo un conjunto de condiciones, sin que exista un equilibrio o negociación de las obligaciones adquiridas. Por otro lado, se menciona también un desbalance respecto a la cantidad de obligaciones que cada una de las partes debe cumplir con muchísimos más requerimientos para los beneficiarios.

Adicionalmente, ha existido una permanente preocupación respecto a que el modelo de convenios firmados, se constituya en un "candado" para las comunidades, puesto que, las cláusulas establecen la devolución de recursos por parte de los beneficiarios, en caso de que estas deseen dar por terminado el convenio. En la práctica esta posibilidad es irreal, puesto que el dinero recibido es utilizado para el cumplimiento de los planes de inversión exigidos por el Programa para los desembolsos, obligando a las comunidades a permanecer en el convenio por falta de disponibilidad de recursos para la devolución, de ser el caso (Estudios Ecologistas; s/f : 7).

Por otro lado, existen pronunciamientos de parte de algunos de los dirigentes respecto a que Socio Bosque "no concuerda con los planes de manejo de las nacionalidades ni ha entrado en esa lógica"; por lo que se estaría tratando "de manera impositiva la "conservación" de los recursos forestales, sin reconocer nuestros derechos a un manejo sustentable de los mismos, en función de nuestras necesidades" (Amazon Watch, 2011: 14).

No han logrado superarse del todo las discrepancias internas en relación a la distribución de los montos recibidos. Debido a las diferentes condiciones que presentan las comunidades beneficiarias; tanto por temas de regularización de sus territorios, como por la equidad en el reparto de los beneficios (ecuación en la que entran en juego el número de hectáreas comprometidas y las asociaciones participantes, cada una con diferente número de centros/comunidades). Hasta la fecha todavía se siguen suscitando inconvenientes relacionados a esta problemática, lo cual constituye un motivo de preocupación en la perspectiva de incorporación del Programa Socio Bosque a la iniciativa REDD+[8].

ESTE TIPO DE INICIATIVAS SON UNA FUENTE DE CONFLICTOS ENTRE COMUNIDADES, AL VERSE ESTAS FORZADAS A INCORPORAR CAMBIOS EN SUS PRÁCTICAS TANTO DE SUBSISTENCIA COMO CULTURALES, CON EL PROPÓSITO DE CUMPLIR CON LOS COMPROMISOS ASUMIDOS PARA PODER ACCEDER A CIERTOS BENEFICIOS ECONÓMICOS

Finalmente, debe reflexionarse también sobre las dinámicas de dependencia que estos proyectos generan en las comunidades, ya que muchos de los recursos que le sirven para cubrir el déficit de recursos, provienen de estas fuentes. Lo que hace necesario complementar estas iniciativas con alternativas que les permitan transitar hacia una estrategia sustentable de desarrollo a futuro.

8 Entrevista realizada a Nicolás Kingman el 13 de Noviembre del 2017.

6. TRIBULACIONES DEL PROGRAMA SOCIO BOSQUE Y LA ESTRATEGIA REDD+

Por su parte, los cuestionamientos respecto a la eficiencia de los mecanismos de utilizados por la estrategia REDD+ para la conservación de los bosques con el objetivo de contribuir a la mitigación del cambio climático; existen también voces que se han alzado, queriendo evidenciar los riesgos que corren, especialmente los pueblos y nacionalidades indígenas al verse involucrados en este tipo de estrategias.

Se menciona a este tipo de iniciativas son una fuente de conflictos entre comunidades, al verse estas forzadas a incorporar cambios en sus prácticas tanto de subsistencia como culturales, con el propósito de cumplir con los compromisos asumidos para poder acceder a ciertos beneficios económicos. La experiencia ha demostrado que muchas de las intervenciones externas en las comunidades indígenas ha generado más de una vez el debilitamiento del tejido social y la degradación de los espacios de uso común (Acción Ecológica, 2012:21).

Por otro lado, existen pronunciamientos de parte de las instancias de representación de las nacionalidades indígenas respecto a violaciones de sus derechos, con el propósito de agilitar la implementación de la iniciativa REDD+. Así, la CONFENAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana), con fecha 27 de septiembre de 2010, realizó una denuncia sobre los procedimientos utilizados para una supuesta consulta que el MAE habría llevado a cabo en sus territorios, cuando se inició con la preparación de la propuesta nacional para recibir fondos del Programa ONU-REDD+. Acorde a la denuncia, estos procedimientos no abrían cumplido con lo establecido tanto en la OIT 169 como lo dispuesto en la Constitución (ídem: 22). Pese a que estos procedimientos fueron corregidos en futuras intervenciones, queda ya sentado un precedente de violación de derechos por parte del mismo estado.

Adicionalmente, se denuncia que a nombre de la estrategia se ha engañado a comunidades y autoridades, convenciéndoles de ceder los derechos sobre sus tierras; e incluso se han llegado a firmar convenios que perjudican a las comunidades involucradas (Amazon Watch, 2011: 42).

Frente a estos casos de extorsión y violación de derechos de los pueblos, en su momento la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) se pronunció sobre los aspectos que deberían considerarse para una adecuada implementación de la estrategia REDD+ (MAE, 2012: 88)[9].

9 Las consideraciones aquí expuestas, fueron elaboradas sobre la base del documento: Posición política de COICA sobre REDD+ (COICA 2010), y publicadas por el MAE en el documento: REDD+ en Ecuador: Una oportunidad para mitigar el cambio climático y contribuir a la gestión sostenible de los bosques (MAE, 2012).

CONSIDERACIONES PARA UNA ADECUADAIMPLEMENTACIÓN DE REDD+ EN TERRITORIOS INDÍGENAS

- Que el mecanismo, las políticas y las actividades REDD+ sean acordes con el principio de acción colectiva y la cosmovisión de pueblos indígenas;
- Que se evite el rol de intermediarios de los que históricamente han sufrido abusos los territorios indígenas;
- Que se impida concesiones forestales dentro de territorios indígenas;
- Que actividades de REDD+ en territorios indígenas deban darse sólo si es iniciativa indígena, y que en este caso se cuente con recursos humanos y técnicos propios, con organismos aliados y expertos en temas de asesoría para enviar engaños, actividades de intercambio de experiencias, distribución de beneficios adecuados y negociaciones directas sin intermediarios:
- Que los contratos con comunidades, pueblos y nacionalidades se den con beneficios justos;
- Que se impida prácticas que resulten en endeudar a comunidades;
- Que se impida la apropiación, compra o venta de derechos de propiedad;
- Que se impida el aprovechamiento individual por parte de autoridades comunitarias y la falta de información transparente;
- Que se impida el fraccionamiento de territorios indígenas.

COICA 2010

6. TRIBULACIONES DEL PROGRAMA SOCIO BOSQUE Y LA ESTRATEGIA REDD+

En la tabla a continuación se presentan algunos argumentos por los cuales podría considerarse que la estrategia REDD+ constituye un mecanismo que atenta contra los intereses especialmente de las comunidades donde se lleven adelante programas o proyectos que contribuyan a su implementación en el país. Presentamos únicamente los argumentos referentes a la temática de conflictividad socioambiental[10].

TABLA 2 OBSERVACIONES A LA ESTRATEGIA REDD+

ARGUMENTOS EN CONTRA DEL MECANISMO REDD+	Existen opiniones respecto a que REDD+ implica una valorización monetaria de la naturaleza y sus funcione que podría contradecirse con valores esenciales, especialmente los valores espirituales y culturales para los pueblos y nacionalidades indígenas.	En algunos países con extensiones grandes de bosques tropicales, los derechos de las comunidades indígenas y locales aún no son legales y formalmente reconocidos. REDD+ y la posibilidad de compensación económica, puede generar nuevos incentivos para que gobiernos, empresas y otros actores desplaces y violenten los derechos de las comunidades.	REDD+ podría generar nuevos conflictos entre actores que históricamente han compartido derechos y beneficios de los bosques, como son tierras y territorios comunales. La vulnerabilidad de conflictos se da principalmente cuando las estructuras organizativas son débiles y cuando aparecen intermediarios que pretenden adueñarse de derechos a cambo de grandes ofrecimientos.	El enfoque de dar incentivos para REDD+ basado en escenarios pasados podría beneficiar a los actores históricamente responsables por la deforestación, premiando perversamente a sectores agrícolas, ganaderos que ejercen la mayor presión insostenible sobre los bosques.
CONSIDERACIONES AL RESPECTO	REDD+ no implica ponerle precio a la naturaleza; sino buscar formas de valorar sus funciones y financiar su conservación. Además, una de las principales razones para la deforestación es que las personas no perciben el valor del bosque en pie. Valorar las funciones de los bosques puede contribuir a que éstos sean vistos como más valiosos que áreas sin vegetación o como madera.	Para evitar este riesgo, los derechos colectivos deben ser garantizados y la aplicación de la estrategia deberá ser regulada por los estados. Para el caso de Ecuador, la Constitución ecuatoriana reconoce y garantiza la propiedad de los pueblos nacionalidades indígenas; las declara inalienables, inembargables e indivisibles; y prohíbe la apropiación de los servicios ambientales (Art.. 57; 74 y 321). También son consideradas salvaguardas sociales y ambientales para abordar este posible riesgo.	La participación de actores, con derechos sobre los bosques, en REDD+ es voluntario en Ecuador. Es necesario que comunidades o nacionalidades interesadas en participar de esta estrategia estén bien organizadas e informadas y decidan voluntariamente participar o no en REDD+. Por otro lado, la participación de intermediarios debe ser controlada para evitar ofrecimientos irreales o tratos injustos. Para evitar este riesgo la constitución del Ecuador en su artículo 74 prohíbe la apropiación de los servicios ambientales y llama al estado a regular su producción, prestación, uso y aprovechamiento.	La estrategia REDD+ enfoca su rango de acción en áreas donde existe presión de deforestación y se puede demostrar deforestación evitadas. Sin embargo, los mecanismos para lograr esta reducción no incluyen premiar a los agentes de deforestación, sino a quienes toman acciones para conservar bosques o a quienes mejoran sus prácticas productivas para que no resulten en deforestación y mediante estas acciones demuestren reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

F MAE, 2016

10 Existen argumentos que también cuestionan desde posiciones técnicas y económicas sobre la eficacia de estos mecanismos para contribuir de manera eficaz a la mitigación del cambio climático. La información aquí presentada fue tomada del documento REDD+ en Ecuador: Una oportunidad para mitigar el cambio climático y contribuir a la gestión sostenible de los bosques (MAE, 2012).

7. SALVAGUARDAS SOCIO AMBIENTALES

Las salvaguardas socioambientales, se refieren a los estándares y criterios que deben orientar los programas o proyectos que se ejecutan con fondos internacionales; en la perspectiva de que no se generen daños sociales o ambientales en el lugar donde se lleven a cabo.

7.1. INICIATIVA REDD+ ECUADOR

El Ecuador ha elaborado su propia versión de salvaguardas aplicables a la iniciativa REDD+. Estas se basan en las salvaguardas para REDD+ de la Comisión Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y están orientadas por el marco legal e institucional del país. De manera declarativa, afirman garantizar los derechos personales, colectivos y de la naturaleza; así como considerar los compromisos asumidos a través de convenios internacionales ratificados por el Ecuador (MAE, 2017: 12). Se trata de siete salvaguardas, orientadas a compatibilizar los objetivos nacionales con los de la iniciativa y abordan principalmente temas de conservación de bosques, forestales, de reducción de emisiones para la mitigación del cambio climático; y dos salvaguardas en particular orientadas a la participación de los pueblos indígenas (salvaguardas C y D).

TABLA 3 DETALLE DE LAS SALVAGUARDAS SOCIO-AMBIENTALES PARA REDD+ EN ECUADOR APLICABLES A LOS PUEBLOS Y NACIONALIDADES INDÍGENAS Y A SOCIO BOSQUE

SALVAGUARDA	ALCANCE
SALVAGUARDA C. El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.	El respeto de los conocimientos y los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades se analizará tomando en consideración los derechos colectivos reconocidos y detallados en el Articulo 57 en la Constitución de la Republica del Ecuador, así como en los instrumentos internacionales de derechos humanos, como por ejemplo UNDRIP, CEDAW, OIT 169, Protocolo de Nagoya, entre otros. Bajo este enfoque, para el análisis del respeto de los derechos de las comunidades, los pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas, en el diseño e implementación de REDD+ se considerará lo siguiente: 1. Derecho al acceso y propiedad de la tierra, territorios y recursos. 2. Protección de conocimientos, saberes y prácticas ancestrales. 3. Respeto de formas de convivencia, organización social y ejercicio de la autoridad en sus territorios ancestrales y tierras comunitarias de posesión ancestral. 4. Respeto al derecho al trabajo que garantice su salud, integridad, seguridad y bienestar. 5. Aplicación de guía de consulta para REDD+, que contempla criterios de consulta libre, previa e informada, cuando corresponda su aplicación. 6. Acceso a mecanismos judiciales para reclamos en caso de daños.
SALVAGUARDA D. La participación plena y efectiva de las partes interesadas, en particular la de los pueblos indígenas y las comunidades locales.	La participación plena y efectiva en el diseño e implementación de REDD+ en el Ecuador se reportará en términos de la promoción e implementación de: 1. Procesos de información y fortalecimiento de capacidades con actores clave para la implementación de REDD+. 2. Procesos y espacios de participación y diálogo relevantes para REDD+. 3. Mecanismos para la inclusión de mujeres y grupos de atención prioritaria en los procesos de información, fortalecimiento de capacidades y espacios de participación y diálogo asociados a la implementación de REDD+. 4. Procesos de participación de actores clave, en particular comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afro ecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas, en la inversión local de recursos REDD+, de acuerdo a las medidas y acciones definidas por la AN REDD+. 5. Mecanismos para recepción y manejo de quejas asociadas a la implementación de REDD+.
SALVAGUARDA E. La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y para potenciar otros beneficios sociales y ambientales.	Para el análisis y el reporte sobre la compatibilidad de REDD+ con medidas para la conservación de los bosques y la diversidad biológica, así como los incentivos para la protección y conservación de los bosques, sus servicios y potenciales cobeneficios sociales y ambientales se observará lo siguiente: 1. La compatibilidad y contribución de REDD+ a las acciones nacionales de conservación de bosques naturales y de la biodiversidad, evitando la conversión de bosques naturales. 2. La contribución de REDD+ a la protección y mantenimiento de los servicios de los ecosistemas boscosos. 3. La potenciación de cobeneficios sociales y ambientales priorizados a nivel nacional en la implementación de REDD+.

F PRIMER RESUMEN DE INFORMACIÓN DEL ABORDAJE Y RESPETO DE SALVAGUARDAS PARA REDD+ EN ECUADOR, MAE 2017.

7. SALVAGUARDAS SOCIO AMBIENTALES

7.2. FONDO VERDE PARA EL CLIMA

Al momento el FVC no cuenta con salvaguardas socioambientales propias, las mismas que se encuentran en proceso de discusión. Hasta tanto, ha adoptado de manera temporal las salvaguardas socioambientales de la Corporación Financiera Internacional (CFI), que es el organismo encargado del sector privado dentro del Banco Mundial (CFU; 2016:5).

Las salvaguardas socioambientales de la CFI se organizan en 7 normas de desempeño que abarcan criterios ambientales, laborales, culturales, de seguridad; y una norma de desempeño específica en lo que se refiere a las salvaguardas socioambientales para proyectos desarrollados con pueblos indígenas (Norma de desempeño 7).

Esta norma de desempeño reconoce un tratamiento diferenciado para las comunidades indígenas respecto a los proyectos ejecutados en sociedades occidentales, debido a las características de los pueblos y nacionalidades en cuanto a condiciones de relación con el territorio, condiciones culturales específicas y mayores condiciones de vulnerabilidad social[11].

OBJETIVOS DE LAS NORMAS DE DESEMPEÑO SOCIOAMBIENTAL ORIENTADA A PUEBLOS INDÍGENAS

- Garantizar que el proceso de desarrollo fomente el pleno respeto a los derechos humanos, dignidad, aspiraciones, cultura y medios de subsistencia dependientes de los recursos naturales de los Pueblos Indígenas.
- Anticipar y evitar que los proyectos tengan impactos adversos sobre las comunidades de Pueblos Indígenas o, cuando no sea posible evitarlos, minimizarlos o resarcir dichos impactos.
- Promover beneficios y oportunidades de desarrollo sostenible para los Pueblos Indígenas de una manera congruente con su cultura.
- Establecer y mantener una relación continua con los Pueblos Indígenas afectados por un proyecto durante todo el ciclo del mismo, sobre la base de consultas y participación informada.
- Asegurar el consentimiento previo, libre e informado de las Comunidades Afectadas de Pueblos Indígenas cuando estén presentes las circunstancias descritas en esta Norma de Desempeño.
- Respetar y conservar la cultura, conocimientos y prácticas de los Pueblos Indígenas.

CFI, NORMAS DE DESEMPEÑO SOBRE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y SOCIAL

Para el cumplimiento de esta norma, se prevén varios requisitos orientados a salvaguardar el territorio, el patrimonio cultural y el desarrollo sostenible de los pueblos indígenas. Dentro de éstos, el requisito más desarrollado es aquel que hace relación a la participación y consentimiento de las comunidades respecto a los proyectos que se piense desarrollar en sus territorios. Para el caso que nos compete, estamos hablando del consentimiento de programas y proyectos a desarrollarse con fondos provenientes del FVC.

Menciona que "las comunidades afectadas de pueblos indígenas pueden ser especialmente vulnerables a la pérdida, enajenación o explotación de su tierra y el acceso a los recursos naturales y culturales"; por tanto contempla la obtención del consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas tanto para el diseño como para la ejecución de proyectos; cuyos resultados deben documentarse como evidencia de acuerdos entre las partes, luego del respectivo proceso de negociación (CFI; 2012: 47).

Acorde con estas salvaguardas, las circunstancias que requieren un consentimiento previo, libre e informado son aquellas que puedan presentar *impactos sobre las tierras y los recursos naturales sujetos al régimen de propiedad tradicional o bajo uso comunal; aquellos que puedan requerir la reubicación de Pueblos Indígenas fuera de sus tierras y recursos naturales sujetos al régimen de propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario;* y aquellos que puedan afectar *el patrimonio cultural de los pueblos* (Ibíd.: 48-50).

11 CFI, Normas de desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social. Disponible en: www.ifc.org

8. DESAFÍOS DEL FORTALECIMIENTO DE LA INICIATIVA REDD+ Y SU ARTICULACIÓN AL FVC

8.1. CUMPLIMIENTO DE LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA

El derecho a la consulta libre, previa e informada es un derecho humano garantizado por varios cuerpos normativos y legales nacionales, aplicables en el marco de tratados internacionales a los cuales el Ecuador ha suscrito; como son el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)[12] y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI).

Respecto a los recursos naturales localizados en tierras comunales de los pueblos indígenas, el convenio 169 de la OIT, otorga a los pueblos indígenas el derecho a participar en la utilización, administración y conservación de estos recursos; y especifica que en el caso que el estado tenga la propiedad de los recursos del subsuelo localizados en territorios indígenas -como es el caso de la minería- el estado está obligado a establecer procedimientos que le permitan realizar procesos de consulta a los pueblos indígenas para establecer si sus intereses podrían ser perjudicados, previa la ejecución de proyectos de exploración y explotación en territorios indígenas.

EN EL CASO QUE EL ESTADO TENGA LA PROPIEDAD DE LOS RECURSOS DEL SUBSUELO LOCALIZADOS EN TERRITORIOS INDÍGENAS -COMO ES EL CASO DE LA MINERÍA- EL ESTADO ESTÁ OBLIGADO A ESTABLECER PROCEDIMIENTOS QUE LE PERMITAN REALIZAR PROCESOS DE CONSULTA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS PARA ESTABLECER SI SUS INTERESES PODRÍAN SER PERJUDICADOS, PREVIA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN EN TERRITORIOS INDÍGENAS

Por su parte, la Constitución en su Art. 1 reconoce al Ecuador como un estado plurinacional e intercultural, lo cual garantiza que los pueblos y nacionalidades indígenas están reconocidas por la constitución y las leyes. En la noción de pluralidad reconocida constitucionalmente, están implicitas también las diferentes nociones de desarrollo que los pueblos y nacionalidades tienen en relación a sus territorios y a sus comunidades.

Además, la Constitución garantiza en su Art. 57, literal 7, el derecho a la consulta previa, libre e informada (en adelante CPLI) a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas frente a todo proyecto o acción que pueda afectar sus territorios, incluido el derecho a la consulta prelegislativa (CDES, 2016: 14). Sin embargo, pese a este reconocimiento, hasta la fecha no se ha expedido la legislación correspondiente que permita su institucionalidad con carácter normativo; y por lo tanto, en la práctica los procesos no cuentan con presupuestos que garanticen su aplicación y cumplimiento.

En el mismo artículo, numeral 17, la Constitución garantiza el derecho a la consulta en caso que se busque la adopción de una medida legislativa que pueda afectar los derechos colectivos; por lo que el estado está en la obligación de consultar, previa la implementación de planes, programas y leyes que puedan afectar los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas (CDES; 2017:3).

> Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:
> (…) 7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.
>
> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, ART. 57, NUMERAL 7.

12 El Convenio 169 de la OIT es un instrumento vinculante para el Ecuador, ratificado mediante decreto ejecutivo No. 1387 publicado en R.O. 311 del 6 de mayo de 1998.

8. DESAFÍOS DEL FORTALECIMIENTO DE LA INICIATIVA REDD+ Y SU ARTICULACIÓN AL FVC

Pese a lo establecido tanto en los instrumentos internacionales, en la Constitución, como en cuerpos legales específicos que de ella se derivan, el Ecuador tiene un amplio historial de incumplimiento en lo que se refiere a garantizar el derecho a la consulta previa libre e informada de los pueblos y nacionalidades indígenas. Los casos se han multiplicado especialmente frente al interés de explotación de recursos naturales, como lo documentan varios estudios que durante años se han presentado respecto al caso de explotación petrolera en la Amazonía ecuatoriana, específicamente en territorios indígenas. Así mismo, proyectos de explotación minera, que se han empezado a desarrollar con fuerza en la última década, están reproduciendo la violación de derechos colectivos ya demandados y exhortados anteriormente.

Esta contradicción en el país se da, porque pese a lo definido constitucionalmente respecto a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas; la misma constitución restringe los derechos cuando se trata de actividades de explotación de recursos naturales no renovables, como es el caso de la minería; al considerarlos recursos estratégicos para el desarrollo del país; siendo el estado el responsable de su gestión (Art. 313).

> Art. 408.- Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, substancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución
>
> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, ART. 408.

Como mencionan algunas reflexiones, pese a que los pueblos indígenas son dueños del suelo donde se asienta su territorio, no son dueños del subsuelo y sus recursos; y por lo tanto, el estado se arroga, sobre la base de la defensa de los intereses nacionales, el derecho de acceder a estos recursos del subsuelo y muchas veces lo ha hecho por la fuerza.

8.2. CASO CORDILLERA DEL CÓNDOR-PUEBLO SHUAR ARUTAM

El Artículo 9, numeral 4 de los estatutos del Plan de Vida del Pueblo Shuar Arutam establece que "queda terminantemente prohibido el desarrollo de las actividades de minería a gran escala y pequeña minería dentro de su territorio. Así mismo, sobre el proceso de Consulta Libre, Previa e Informada"; mientras que el Artículo 62 dispone que "*El PSHA exigirá y velará para que el Gobierno nacional del Ecuador, ejecute la obligación constitucional de realizar los procesos de consulta previa sobre cualquier actividad nacional que quieran emprenderlas empresas públicas o privadas en su territorio*" (y) "*el PSHA exigirá la información, consulta y consentimiento previo realizado a cada una de las familias del territorio y a sus autoridades, bajo mecanismos previamente fijados por el Consejo de Gobierno del PSHA, para tratar con el Estado ecuatoriano cualquier tema de recursos no renovables que se encuentren en su territorio*" (PVSHA, 2016).

Sin embargo, en su territorio, se han venido realizando exploraciones mineras desde la década de 1980, descubriéndose que en la provincia de Morona Santiago donde están ubicados (así como en Zamora Chinchipe), se encuentran yacimientos mineros de cobre, molibdeno y oro, en un total de 62 mil hectáreas explotables[13]. Dentro del territorio del Pueblo Shuar Arutam específicamente se localizan los yacimientos denominados San Carlos y Warits (Ídem.), lo cual ha causado protestas, reclamos y tensiones entre el estado, la compañía y el PSHA, por no haberse cumplido procedimientos de CPLI antes de la implementación de estos proyectos frente a los cuales el PSHA expresó siempre su objeción.

El 2 de noviembre del año 2006 el PSHA, ocupó y desalojó el campamento minero e la compañía David Lowell Mineral Exploration, localizado en el centro Shuar Warints, del PSHA; y el día 5 de noviembre desalojaron al personal de la compañía ECSA, localizada en lo que hoy se conoce como el centro Nankints. Por otro lado, los primeros días de ese mismo mes, pobladores de El Pangui, también pertenecientes al PSHA, trataron de desalojar del poblado Tundayne a la compañía ECSA, empresa que realizaba trabajos de exploración minera en ese territorio (Ídem).

13 En estas dos provincias se localizan cinco yacimientos declarados por el estado ecuatoriano como de interés nacional: Mirador, Mirador Norte, Panantza, San Carlos y Warints.

8. DESAFÍOS DEL FORTALECIMIENTO DE LA INICIATIVA REDD+ Y SU ARTICULACIÓN AL FVC

En respuesta a estos intentos de desalojo, el gobierno del ex presidente Alfredo Palacio ordenó la intervención de militares y policía, quienes abrieron fuego contra los pobladores del PSHA. Como consecuencia de este conflicto, el gobierno suspende el avance de proyectos mineros en la zona. Sin embargo, en el año 2008, el gobierno del ex presidente Rafael Correo reinicia los proyectos mineros en la zona y posteriomente se expide la Ley de Minería. Todo ello nuevamente sin llevar a cabo procedimientos de CPLI legítimos.

Más adelante, en 2015 la Corte Provincial se pronuncia en un fallo a favor de la compañía ECSA, permitiéndole posesión y uso del área de concesión minera Panantza.

Sin embargo, entre el año 2008 y 2016, se habían estado llevando a cabo una serie de reuniones entre el PSHA y representantes del gobierno, cuyo propósito era llegar a un acuerdo a través de una mediación pacífica, cuando el 11 de agosto de 2016, la comunidad shuar Nankints, de la parroquia San Carlos Panantza, cantón San Juan Bosco, provincia de Morona Santiago; fueron sorprendidos por el allanamiento de más de un centenar de militares y policías, que armados desalojaron a las familias de sus viviendas, destrozaron sus bienes materiales, mataron animales, obligando a desalojar a toda la población, con el argumento de que estaban interfiriendo en uso de recursos estratégicos del estado que son de interés nacional[14]. Posterior al desalojo, varias organizaciones indígenas amazónicas rechazaron las acciones del gobierno y expresaron su respaldo al PSHA.

En reacción a lo ocurrido en Nankints, el 21 de noviembre de 2016 un grupo de indígenas se tomaron el campamento minero Nankints, pero fueron rechazados y las autoridades de la Gobernación de la provincia anunciaron incrementar las medidas de seguridad en ese territorio, por lo que al día siguiente fueron desalojados nuevamente por el Ejército y la Policía Nacional. Sin embargo, el 14 de diciembre de 2016 pobladores pertenecientes al PSHA y la Policía vuelven a confrontarse, y como resultado de este enfrentamiento se produce la muerte de un Policía y 10 personas heridas entre indígenas y policías (CDES, 2017:11)

14 La Constitución en su capítulo cuarto, de los Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, Art. 57, numeral 11 se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: (…) 11. No ser desplazados de sus tierras ancestrales.

Como consecuencia de lo ocurrido, el gobierno decide militarizar la zona con tanques de guerra y helicópteros, decretando el estado de excepción en toda la provincia durante 30 días inicialmente, pero se mantuvo la medida por un total de 60 días consecutivos. La declaratoria de estado de excepción significa la suspensión de los derechos civiles y como consecuencia de ello, varias casas de pobladores del PSHA y la sede de la Federación Interprovincial de Centros Shuar (FICSH) fueron allanadas, varios líderes indígenas fueron perseguidos al ser acusados de estar involucrados en la muerte del policía; y el presidente de la FICSH fue detenido y se le abrió una investigación criminal acusado del delito de la incitación a la discordia (Ídem).

Las comunidades desplazadas tuvieron que refugiarse en Tiink, convirtiéndola en comunidad de acogida, donde se ha provocado una crisis humanitaria, debido a que la capacidad de sus recursos y espacio pese a ser limitadas tuvieron que acoger a 35 familias, causando una terrible desestabilización en las condiciones de vida y acceso a recursos de esta comunidad (Ídem: 12).

Pese a todo lo ocurrido y sin que el caso se haya resuelto ni a nivel interno ni en instancias internacionales; los procesos de oferta de concesiones mineras y de captación de recursos para el desarrollo de esta actividad por parte del estado ecuatoriano no han parado.

Este tipo de violaciones a los derechos, provocaron recientes reacciones en el marco del Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que se realizó en Ginebra, Suiza, el 1 de mayo de 2017; ya que entre las recomendaciones emitidas, consta la del Gobierno alemán, respecto a la criminalización de la protesta social en el Código Orgánico Integral Penal en lo referente a delitos como ataque y resistencia, sabotaje y terrorismo, por lo que se instó al estado ecuatoriano a revisar dicha normativa (Plan V; 2017)[15]. Esta recomendación se suma a la ya emitida por el mismo EPU en el 2012, en el cual también el mismo país observó la necesidad de “Establecer procedimientos de consulta claros para el ejercicio del derecho al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas de conformidad con la Constitución” (Ibíd.: 1).

15 Disponible en: www.planv.com.ec/historias/sociedad/la-comunidad-internacional-ddhh-ecuador-estan-retroceso

9. DESAFÍOS DE LA AGENDA CLIMÁTICA EN EL CONTEXTO ECUATORIANO

Las salvaguardas socioambientales planteadas para proyectos financiados con recursos del Fondo Verde para el Clima contemplan varios parámetros orientados a evitar impactos negativos en los lugares donde se llevan a cabo. Un especial tratamiento reciben aquellas salvaguardas que deben garantizar la defensa de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas.

Alineadas con el FVC, las salvaguardias socioambientales aplicables a la iniciativa REDD+ en Ecuador, en la cual se incorpora el Programa Socio Bosque ha prestado también especial interés en formular salvaguardas para garantizar el respeto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas reconocidos tanto en la Constitución como en instrumentos internacionales. Pone especial énfasis en lo que se refiere a los procesos participativos de las comunidades en las decisiones que se tomen y que puedan afectar sus territorios y dinámicas, de la mano de procedimientos de consulta previa, libre e informada.

SE PONE ESPECIAL ÉNFASIS EN LO QUE SE REFIERE A LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS DE LAS COMUNIDADES EN LAS DECISIONES QUE SE TOMEN Y QUE PUEDAN AFECTAR SUS TERRITORIOS Y DINÁMICAS, DE LA MANO DE PROCEDIMIENTOS DE CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA

En este contexto, los conflictos surgidos entre el estado ecuatoriano y poblaciones indígenas amazónicas por los antecedentes de violación de derechos colectivos por el incumplimiento de procesos de consulta previa, libre e informada vinculadas a las actividades de explotación de recursos naturales; constituyen un mal precedente que activa una señal de alerta frente a la posibilidad de que puedan volver a desencadenarse; sobre todo porque las poblaciones con quienes el estado ha tenido estos conflictos –aún no resueltos- son parte de las mismas que estarían participando de las iniciativas que se busque puedan ser financiadas con recursos de Fondo Verde para el Clima.

Es así que, el Programa Socio Bosque en su nueva modalidad de ejecución, deberá garantizar altos estándares en el cumplimiento de los procesos de consulta que deba aplicar en las poblaciones con las que firme nuevos convenios. Este aspecto cobra particular relevancia y las complejidades se multiplican de manera exponencial, al vincular el Programa Socio Bosque a la iniciativa REDD+; ya que la manera de operar de la iniciativa, si se decide entrar en la lógica del mercado de carbono; será distinta a la lógica de incentivos por conservación como la que ha venido llevando a cabo Socio Bosque. El que las comunidades involucradas conozcan y comprendan este giro en el funcionamiento que vendrá de la mano con nuevos requerimientos, presenta un reto importante, ya que se trata de procesos bastante complejos.

Por tanto, es necesario que los socios tengan total claridad sobre las implicaciones legales que los modelos de convenio que se incorporen y cuáles son obligaciones, limitaciones y oportunidades. Si a futuro se decide optar por la opción del mercado de carbono, es necesario llevar a cabo procesos de CPLI que busque el consentimiento de las comunidades que participen de este nuevo mecanismo, a fin de que conozcan los beneficios o posibles aspectos negativos que puedan presentarse.

9.1. FRENTE AL MODELO DE DESARROLLO EXTRACTIVISTA

El Ecuador basa gran parte de su modelo de desarrollo en la explotación intensiva de recursos naturales, buscando en esta actividad la posibilidad de sostener los ingresos fiscales, desencadenando patrones de dependencia y vulnerabilidad a las condiciones externas de los mercados, lo que impacta en los factores macroeconómicos, en las condiciones ambientales y en la estabilidad social.

En los últimos años, una vez que la explotación de hidrocarburos ha perdido fuerza por la caída de los precios a niveles históricos, el Ecuador ha vuelto la mirada hacia la explotación minera, sin que las décadas de desarrollo petrolero –y sus consecuencias- hayan transformado de manera significativa las lógicas operativas tanto a nivel ambiental como social.

EL ECUADOR BASA GRAN PARTE DE SU MODELO DE DESARROLLO EN LA EXPLOTACIÓN INTENSIVA DE RECURSOS NATURALES, BUSCANDO EN ESTA ACTIVIDAD LA POSIBILIDAD DE SOSTENER LOS INGRESOS FISCALES, DESENCADENANDO PATRONES DE DEPENDENCIA Y VULNERABILIDAD

Es así que, tal como ocurriera con los conflictos generados por la producción de hidrocarburos, la explotación minera a gran escala ha ido dejando ya su huella de degradación y su impacto en los territorios y las sociedades especialmente amazónicas, principalmente en las comunidades indígenas. Los conflictos generados entre las comunidades amazónicas y el estado, producto de un modelo de desarrollo extractivista, se han caracterizado por el incumplimiento de garantías constitucionales, por la violación de derechos humanos, tanto colectivos como individuales; y por la persecución de líderes y autoridades indígenas que han liderado procesos de oposición al modelo (CDES, 2016: 16).

9. DESAFÍOS DE LA AGENDA CLIMÁTICA EN EL CONTEXTO ECUATORIANO

Estos casos han estado incluso bajo la lupa de instancias internacionales, por el incumplimiento de convenios, así como por la violación de derechos internacionales ratificados por el Ecuador. Uno de los derechos violentados en el proceso de introducción forzada de modelos de desarrollo extractivista, ha sido el incumplimiento del procedimiento de consulta previa, libre e informada; el cual constituye una garantía constitucional en caso de que las actividades que se pretendan desarrollar en un territorio signifiquen algún tipo de peligro para el derecho a "conservar la propiedad imprescriptible, inalienable, indivisible e inembargable de las tierras comunitarias, a mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales, a conservar y promover las prácticas indígenas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural" (Ibíd.).

Y es precisamente en estos mismos territorios, donde conviven iniciativas orientadas a la conservación. Aquí se encuentran algunas de las áreas de conservación más representativas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y a lo largo de varias décadas se han desarrollado programas -estatales y financiados por la cooperación internacional- que han buscado la conservación y defensa de los sistemas tanto ambientales como culturales.

Uno de estos ha sido precisamente el Programa Socio Bosque, ahora enmarcado en la iniciativa REDD+. En la Amazonía ecuatoriana, este Programa se desarrolla en el mismo territorio y con los mismos pueblos y nacionalidades indígenas con los que el estado mantiene tensas relaciones originadas en conflictos por la explotación de recursos.

Entonces, ¿cómo se superarán las contradicciones que implican que en un mismo territorio el estado continúe con un modelo de desarrollo extractivista que superpone el "interés nacional" de ciertos "recursos estratégicos", sobre la conservación de los sistemas ambientales y culturales; mientras que por otro lado realiza esfuerzos implementando programas y captando recursos para la conservación?

Sin lugar a dudas, esta dualidad que se vive en los territorios amazónicos continuará generando conflictos sociales con poder de repercusión en otras áreas de intervención. De cara a que el Programa Socio Bosque de la mano de REDD+ llegue a depender de fondos regulados con estrictos estándares de cumplimiento como los del Fondo Verde para el Clima, lo que nos hace suponer que conflictos como estos podrían tener impacto, sobre todo porque generalmente están directamente relacionados en el incumplimiento de acuerdos internacionales de los cuales el país es signatario.

9.2. FRENTE A LAS RELACIONES CON LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Durante el período de gobierno de Rafael Correa, el Ecuador socializó un discurso de defensa de su soberanía, respecto a su vinculación con la cooperación internacional; argumentando la búsqueda de una relación más equilibrada; distinta a aquella que involucra dinámicas de dependencia centro-periferia, ajustes estructurales; alineamientos conceptuales y estratégicos; imposiciones y aceptar financiamiento proveniente de transnacionales (de Sousa, 2010). Y en consecuencia, dentro de sus políticas de relaciones exteriores, buscó acercamientos con países principalmente asiáticos.

EN LA PERSPECTIVA DE BUSCAR ALIANZAS PARA ACCEDER A NUEVOS FONDOS, COMO ES EL CASO DEL FONDO VERDE PARA EL CLIMA PENSADO PARA SOSTENER LA ESTRATEGIA REDD+ EN ECUADOR, A TRAVÉS DE PROYECTOS COMO EL SOCIO BOSQUE; LAS RELACIONES CON LA COOPERACIÓN DEBERÁN REDEFINIRSE, PERO SIN QUE ELLO VAYA EN DESMEDRO DE LA SOBERANÍA.

En esta perspectiva llevó a cabo procesos de revisión del estado de los cooperantes y organizaciones no gubernamentales (ONG) en el Ecuador, argumentando su regularización. En este proceso, se revocó el permiso de operación a 26 ONGs, debido a que estas no estarían cumpliendo con los requerimientos para desarrollar sus proyectos en el país[16]. Esta posición, considerada ofensiva por la mayoría de cooperantes, llevó a que se generen tensiones y rupturas entre el estado ecuatoriano, organismos de cooperación multilateral y demás cooperantes; y a que el Ecuador disminuya sus posibilidades de considerarse destinatario de ayuda para el desarrollo.

En la actualidad, el Gobierno del Presidente Lenin Moreno, ha decidido revisar esa posición y ha anunciado una apertura hacia las relaciones con la cooperación internacional, buscando la conciliación con actores externos y reacoplando su discurso. Evidentemente este giro se da también en condiciones económicas muy distintas a las que caracterizaban al Ecuador de años anteriores.

En la perspectiva de buscar alianzas para acceder a nuevos fondos, como es el caso del Fondo Verde para el Clima pensado para sostener la estrategia REDD+ en Ecuador, a través de proyectos como el Socio Bosque; las relaciones con la cooperación deberán redefinirse, pero sin que ello vaya en desmedro de la soberanía.

16 Noticia del 5 de septiembre de 2012. Disponible en: www.eluniverso.com

9. DESAFÍOS DE LA AGENDA CLIMÁTICA EN EL CONTEXTO ECUATORIANO

9.3. FRENTE AL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES TÉCNICAS

Dentro de los procedimientos que los beneficiarios de los incentivos del Programa Socio Bosque deben cumplir, están la presentación de Planes de Inversión e Informes Financieros para la rendición de cuentas de los montos recibidos. Para ello, lo óptimo sería que las comunidades beneficiarias contaran con un sistema administrativo que les permita organizar sus procesos y actividades.

La elaboración de estos documentos ha constituido un problema permanente y no menor para las comunidades, ya que no se encuentran familiarizadas con estos esquemas de presentación de la información. Muchas veces, las dificultades encontradas en la elaboración de estos documentos ha interferido en los calendarios programados, sobre todo a nivel institucional. Estas dificultades se han evidenciado, pese a que los beneficiarios han contado con un acompañamiento que les ha permitido resolver sus dificultades.

LA ELABORACIÓN DE DOCUMENTOS HA CONSTITUIDO UN PROBLEMA PERMANENTE Y NO MENOR PARA LAS COMUNIDADES, YA QUE NO SE ENCUENTRAN FAMILIARIZADAS CON ESTOS ESQUEMAS DE PRESENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Sin embargo, en la perspectiva de que el Programa Socio Bosque a través de la iniciativa REDD+ pueda ser beneficiario de recursos provenientes del Fondo Verde para el Clima, esta dificultad representa un reto para las comunidades, puesto que los documentos que se presentan a nivel de organismos internacionales, siempre exigen parámetros de cumplimiento bastante esquemáticos y con cierto nivel de complejidad. En esta perspectiva, los estándares y exigencias que el Ecuador deba cumplir frente al Fondo, se va a traducir en presión para las comunidades al momento de presentar sus informes.

Frente a esta circunstancia, es probable que el Programa deba prever un mecanismo que le permita fortalecer las capacidades administrativas de sus socios, a fin de cumplir con los parámetros y exigencias requeridos.

10. CONCLUSIONES

El Programa Socio Bosque, es un programa gubernamental financiado con fondos públicos que se crea en el año 2008, con el propósito de frenar el acelerado proceso de deforestación en el país, y su mecanismo prevé el acceso a incentivos económicos a cambio de la conservación de bosques y vegetación nativa. Desde que el país empezó la etapa de preparación para participar de la iniciativa REDD+, el Programa Socio Bosque ha sido incluido como uno de sus componentes.

Un importante beneficiario del Programa es el Pueblo Shuar Arutam, para quienes los ingresos recibidos por la conservación del bosque representa un importante rubro que contribuye a su desarrollo. Los incentivos recibidos por concepto de la conservación contribuye a financiar el desarrollo agropecuario, áreas de conservación, educación, producción y fortalecimiento organizacional. Sin embargo, en el mismo territorio que el PSHA destina hectáreas de bosque para la conservación; el estado ecuatoriano mantiene dos de los cinco yacimientos mineros declarados como de interés nacional. Esta contradicción ha llevado a que el PSHA se levante en más de una ocasión, protestando por la presencia de proyectos que se contradicen con sus aspiraciones de desarrollo como pueblo; generando tensiones y episodios de violencia que incluso han terminado en desalojos y en condiciones de crisis humanitaria.

Esta conflictividad se da porque el estado ha violentado el derecho del PSHA a ser consultado oportunamente por actividades que puedan afectar a su territorio; pese a que la Constitución, al igual que otros instrumentos internacionales a los que el Ecuador ha adscrito, define claramente a la consulta previa, libre e informada como un derecho colectivo de los pueblos y nacionalidades indígenas. Sin embargo, el estado ha priorizado siempre los intereses económicos en los recursos naturales de los territorios indígenas sobre la garantía de los derechos colectivos.

10. CONCLUSIONES

De cara al interés del Ecuador en gestionar fondos provenientes del Fondo Verde para el Clima, esta problemática adquiere un peso decisorio al momento del buscar cumplir los estándares definidos en las salvaguardas socioambientales establecidas para Fondo. En lo que respecta a la vinculación de pueblos indígenas con proyectos financiados con estos recursos, el Fondo es estricto en solicitar el cumplimiento de estas condiciones. Acorde con las salvaguardas, son las actividades que pueden provocar impactos sobre los territorios y sus habitantes, como es el caso de las actividades extractivas, aquellas que deben aplicar procedimientos de consulta con mayor rigurosidad.

Por tanto los conflictos surgidos entre el estado ecuatoriano y poblaciones indígenas amazónicas por los antecedentes de violación de derechos colectivos, constituyen un mal precedente que el país debe superar en la perspectiva del cumplimiento de las salvaguardias. Así, el cumplimiento de las misma requerirá que el estado se plantee una estrategia política que le permita superar los conflictos latentes, especialmente aquellos originados por el modelo de desarrollo extractivista –particularmente minero- que coincide en territorio y actores con aquellos que formarán parte de los nuevos mecanismos de financiación.

Por otro lado, el gobierno ecuatoriano deberá también superar las tensiones surgidas con la cooperación internacional, producto de la política de relaciones exteriores instaurada por el gobierno del ex presidente Correa, la misma que limitaba la participación de la cooperación en el país. El Ecuador deberá definir cuáles son sus prioridades y estrategias que le permitan lograr sus metas de desarrollo, sin que esto le signifique una pérdida de soberanía. Finalmente, se deben fortalecer las capacidades técnicas de los participantes en los programas que vayan a ser financiados con recursos del Fondo, a fin de garantizar una fluidez en el cumplimiento de procedimientos administrativos relacionados con la presentación de informes de gestión y rendición de cuentas.

EL CUMPLIMIENTO DE LAS SALVAGUARDAS REQUERIRÁ QUE EL ESTADO SE PLANTEE UNA ESTRATEGIA POLÍTICA QUE LE PERMITA SUPERAR LOS CONFLICTOS LATENTES, ESPECIALMENTE AQUELLOS ORIGINADOS POR EL MODELO DE DESARROLLO EXTRACTIVISTA

GLOSARIO DE SIGLAS

AND	Autoridad Nacional Designada
CFI	Corporación Financiera Internacional
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
COICA	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
CONFENAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
CPLI	Consulta Previa, Libre e Informada
COP	Conferencia de las Partes
FIPICC	Foro Internacional de Pueblos Indígena sobre el Cambio Climático
EPU	Examen Periódico Universal
FVC	Fondo Verde para el Clima
GEI	Gases de Efecto Invernadero
MAE	Ministerio del Ambiente-Ecuador
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organismo No Gubernamental
PSHA	Pueblo Shuar Arutam
PVSHA	Plan de Vida Pueblo Shuar Arutam
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

BIBLIOGRAFÍA

Acción Ecológica. 2012.
DOCUMENTO DE POSICIÓN SOBRE SOCIO BOSQUE.
Disponible en accionecologica.org/images/2005/documento_posición_ae_frente_SocioBosque.pdf

Amazon Watch. 2011.
EL CONVENIO DEL PROGRAMA SOCIO BOSQUE Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ECUADOR.
Evaluación preliminar. AMAZON WATCH.
Quito, Ecuador.

Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente. 2015.
EL FONDO VERDE DEL CLIMA. RESUMEN DE LAS DECISIONES DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL FONDO VERDE DEL CIMA.
AIDA-LARCI México.

Bravo, Elizabeth. (s/f)
DE CÓMO LOS SAPOS CUIDAN A LAS RANAS. LOS NUEVOS MERCADERES DE LA BIODIVERSIDAD, ACCIÓN ECOLÓGICA. Disponible en estudiosecologistas.org/documentos/reflexion/mercantilizacion/sapos_ranas.pdf

Boaventura de Sousa Santos. 2010.
REFUNDACIÓN DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA: PERSPECTIVAS DESDE UNA EPISTEMOLOGÍA DEL SUR.
IIDS. Lima, Perú.

Centro de Derechos Económicos y Sociales. 2016.
LA CONSULTA LIBRE, PREVIA E INFORMADA EN EL ECUADOR. Documento de estudio. CDES. Quito.

Centro de Derechos Económicos y Sociales; Centro de Derechos Humanos PUCE; TERRAMATER. 2017.
INFORME ALTERNATIVO DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL AL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL (CERD).
Período de sesiones No. 93. CDES, PUCE, TERRAMATER. Quito, Ecuador.

Chirif, Alberto. 2010.
ESTADO DEL ARTE DE LA DISCUSIÓN Y LA PRÁCTICA EN RELACIÓN A AUTORIDADES MODERNAS VS. AUTORIDADES TRADICIONALES EN LA GOBERNANZA DEL TERRITORIO E IMPLICANCIAS PARA EL USO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES.
Documento de Consultoría. Intercooperation (en prensa).

Corporación Financiera Internacional. 2012.
NORMAS DE DESEMPEÑO SOBRE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y SOCIAL.
Disponible en ifc.org/wps/wcm/connect/55d37e804a5b586a908b9f8969adcc27/PS_Spanish_2012_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES

CFU. 2016.
EL FONDO VERDE PARA EL CLIMA. INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE FINANCIAMIENTO PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO.
CFU-HEINRICH BÖLL STIFTUNG North America.
Noviembre, 2016. Washington DC.

Coalición de sociedad civil por la consulta previa. 2017.
EL IRRESPETO A TERRITORIOS INDÍGENAS Y AL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, EN PROYECTOS MINEROS EN LA AMAZONÍA SUR.
Quito, Ecuador.

Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica. 2010.
POSICIÓN POLÍTICA DE COICA SOBRE REDD+.
COICA.

Consejo de Gobierno del Pueblo Shuar Arutam. 2016.
PLAN DE VIDA. ESTATUTOS. NORMAS Y REGLAMENTOS.
Maikiuants, Morona Santiago, Ecuador.

Constitución Política del Ecuador 2008.
REGISTRO OFICIAL NO. 449
Publicado el 9 de octubre de 2008.

Estudios Ecologistas. s/f.
ATRAPANDO LOS TERRITORIOS, EL AGUA, LA BIODIVERSIDAD Y LOS PUEBLOS EN REDDES DE PRIVATIZACIÓN. ALERTA VERDE.
Disponible en: estudiosecologistas.org/documentos/material/1-7-ivonne-ramos-alerta-verde.pdf

Granda, M., Yánez, P. .2017.
ESTUDIO SOBRE LA PERCEPCIÓN DE LOS BENEFICIOS DEL PROGRAMA SOCIO BOSQUE EN LA REGIÓN AMAZÓNICA ECUATORIANA.
La Granja: Revista de Ciencias de la Vida. Vol. 26(2)

Ministerio del Ambiente de Ecuador. 2017.
PRIMER RESUMEN DE INFORMACIÓN DEL ABORDAJE Y RESPETO DE SALVAGUARDAS PARA REDD+ EN ECUADOR. MAE. Quito, Ecuador.

Ministerio del Ambiente. 2016.
RESUMEN DEL PROGRAMA SOCIO BOSQUE A ENERO 2016.
MAE. Quito, Ecuador.

Ministerio del Ambiente. 2012. REDD+ en Ecuador.
UNA OPORTUNIDAD PARA MITIGAR EL CAMBIO CLIMÁTICO Y CONTRIBUIR A LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES.
MAE. Quito, Ecuador.

Programa para los Pueblos de los Bosques; Red de Pueblos Indígenas de Malasia. 2012.
LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL FONDO VERDE PARA EL CLIMA.
FPP-JOAS. Inglaterra.

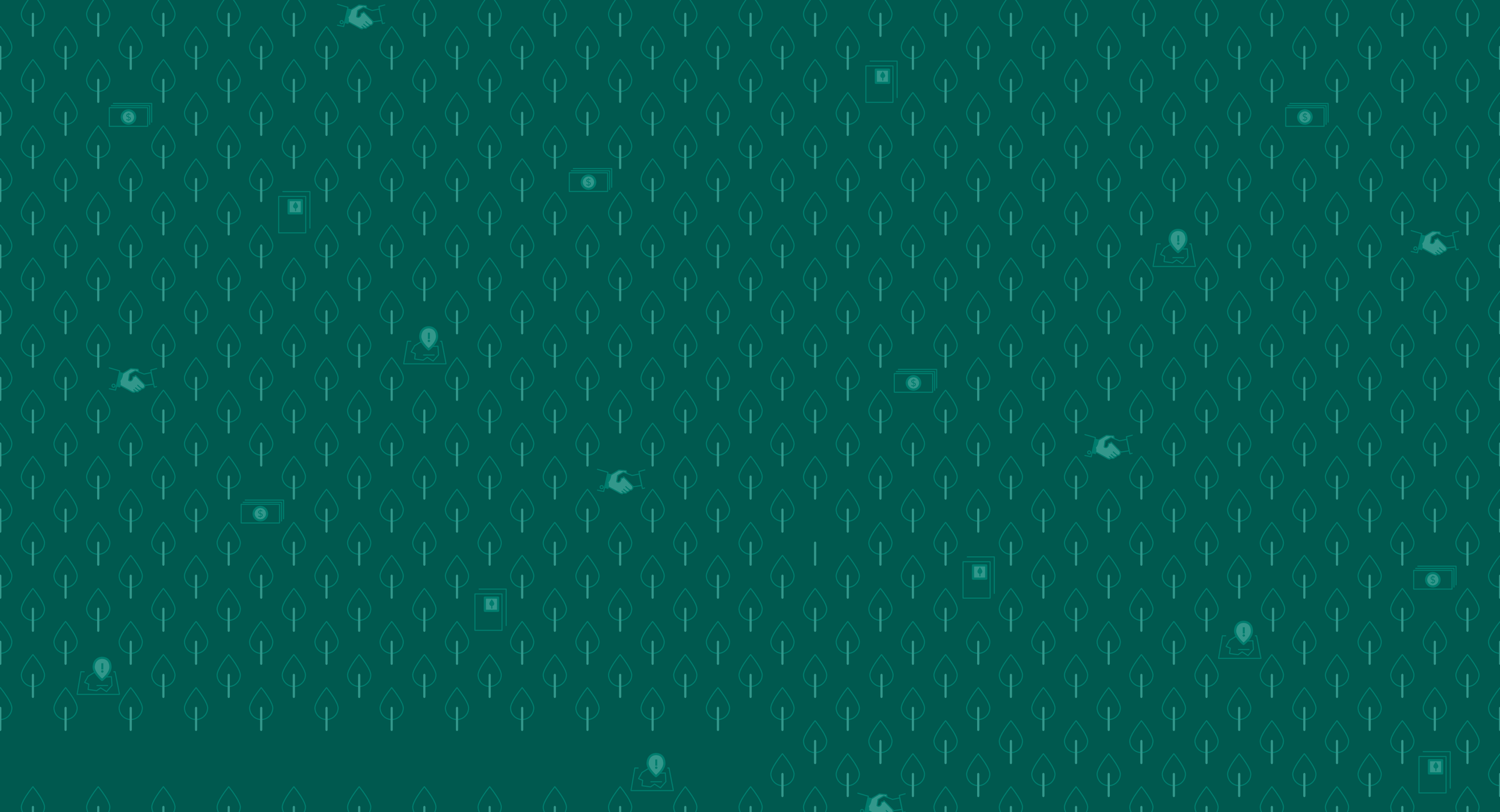
Programa para los Pueblos de los Bosques; Indigenous Peoples International Centre for Policy Research and Education. 2015.
EL FONDO VERDE PARA EL CLIMA Y EL CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO Y UN LLAMADO PARA LA ADOPCIÓN DE UNA POLÍTICA SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS: LAS LECCIONES DE UN PROYECTO DE HUMEDALES EN EL PERÚ.
FPP-TEBTEBBA. Diciembre 2015.

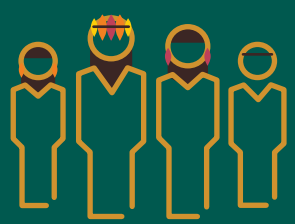
Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. 2010.
LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y REDD-PLUS. RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES LOCALES EN REDD-PLUS.
UICN. Washington DC. USA.

AGRADECEMOS LA COLABORACIÓN DE

El Pueblo Shuar Arutam, especialmente de Vicente Tsakimp, Presidente del Pueblo Shuar Arutam (2015-2019), ya que con sus aportes y conocimientos se logró consolidar el presente informe.

También agradecemos la participación de Nicolás Kingman, quien en el período 2008- 2011 se desempeñó como Coordinador del proyecto "Escuela de la comunicación del Pueblo Shuar Arutam", Coordinador del equipo de ordenamiento territorial del Gobierno del Pueblo Shuar Arutam y Coordinador del diseño editorial y fotografía de los libros: "Territorio Bosques y Cultura en la Cordillera del Cóndor", "Atlas Histórico Geográfico del Pueblo Shuar Arutam", "Cordillera de Cóndor a dos voces" y "Plan de Vida del Pueblo Shuar Arutam".





CDES
Centro de Derechos Económicos y Sociales

Coalición Regional
Por la transparencia y la participación

Regnskogfondet
RAINFOREST FOUNDATION NORWAY