



REPÚBLICA DEL ECUADOR

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

II MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA

TÍTULO DE LA TESIS:

**“RELACIÓN ENTRE LA GOBERNANZA AMBIENTAL INTERNACIONAL Y
LA POLÍTICA AMBIENTAL ECUATORIANA: REDD+ Y EL PROGRAMA
SOCIO-BOSQUE”**

Tesis para optar al Título de Magister en Relaciones Internacionales y Diplomacia

Autor: Alexis José Colmenares Zapata

Director: Paúl Cisneros

Quito, julio de 2014

No. 053-2014

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los veinte y nueve días del mes de julio, del año dos mil catorce, **ALEXIS JOSE COLMENARES ZAPATA**, portador de la cédula de ciudadanía V 10.633.603, **EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: **“RELACIÓN ENTRE LA GOBERNANZA AMBIENTAL INTERNACIONAL Y LA POLÍTICA AMBIENTAL ECUATORIANA: REDD+ Y EL PROGRAMA SOCIO-BOSQUE”**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico: 9.63

Tesis Escrita: 9.15

Grado Oral: 9.24

Nota Final Promedio: 9.41

En consecuencia, **ALEXIS JOSE COLMENARES ZAPATA**, ha obtenido el título mencionado.

Para constancia firman:

Mgs. María Verónica Idrovo
PRESIDENTA DEL TRIBUNAL

Mgs. Andrea Etemadipour
MIEMBRO

Mgs. Matthieu Le Quang
MIEMBRO

Ab. Anabela Vallejo.
DELEGADA DE SECRETARÍA GENERAL



De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN, CERTIFICO que la presente es fiel copia del original

Secretaria General

AUTORIA

Yo, ALEXIS JOSÉ COLMENARES ZAPATA, CI V-10.633.603, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor de la Tesis.



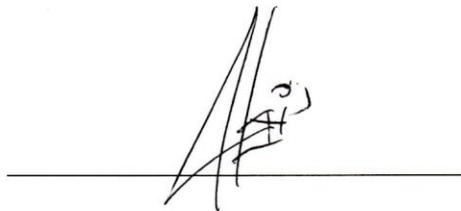
Firma

C.I. V-10.633.603

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, julio, 2014



FIRMA DEL CURSANTE
ALEXIS JOSÉ COLMENARES ZAPATA
C.I. V-10.633.603

Resumen

Desde el año 2007, en el Ecuador se interrelacionan dos paradigmas de política pública ambiental: el Buen Vivir y la economía verde. El objeto de estudio de esta investigación está enfocado al alcance e interrelación de los mecanismos de transmisión de ideas sobre la economía verde (una iniciativa elaborada por el PNUMA), en el marco de la gobernanza ambiental del Ecuador, considerando la interacción que establecen entre sí variables internas y externas al Estado en un proceso de mutua formación global-local. Para desarrollar el trabajo se ha escogido como caso de estudio la gobernanza ambiental del Ecuador, y particularmente dos acciones locales en el marco de la política forestal del Ecuador: el Programa Socio-Bosque y las acciones emprendidas una futura formulación de políticas de reducción de emisiones en el sector forestal utilizando instrumentos de mercado (REDD+).

El objetivo de la investigación es rastrear los mecanismos de transmisión de valores e ideas sobre la economía verde en las políticas públicas de la gobernanza ambiental del Ecuador en el marco de REDD+ y Programa Socio-Bosque. Para ello, se propone un modelo teórico que nos permita aprehender la complejidad de la difusión de ideas sobre la economía verde en la gobernanza forestal ecuatoriana, lo cual nos deja entrever un esquema en donde si bien el PNUMA no tiene un mandato específico para desarrollar actividades que le permitan difundir directamente sus ideas sobre la economía verde, se constata que operan mecanismos de asociación estratégica con otros actores del sistema internacional (OI, Estados, grupos) y de diversos ámbitos (público, privado), para difundir ideas a través de una amplia red que funciona de manera sinérgica entre los actores que comparten una visión de la realidad social referida a las políticas públicas en el sector forestal bajo un enfoque que combina elementos del Buen Vivir con elementos neoliberales de los mercados ambientales.

Palabras clave: economía verde, buen vivir, REDD+, gobernanza forestal

Abstract

Since 2007, in Ecuador are interrelated two paradigms of environmental policy: good living and the green economy. The object of study of this research is focused on the scope and interrelatedness of the mechanisms of transmission of ideas on the green economy (an initiative developed by UNEP), in the framework of environmental governance from Ecuador, considering the interaction established themselves between internal and external variables to the state in a process of mutual formation global-local. To develop the work has been chosen as a case study of Ecuador environmental governance, particularly two local actions within the framework of forest policy of Ecuador: the Socio-Forest Program and the actions undertaken a future policy to reduce emissions in the forestry sector using market instruments (REDD +).

The research objective is to track the mechanisms of transmission of values and ideas on the green economy in the policies of the Ecuador environmental governance under REDD + and Socio-Forest Program. For this, a theoretical model that allows us to grasp the complexity of the dissemination of ideas on the green economy in the Ecuadorian forest governance is proposed, which gives us a glimpse into a scheme where while UNEP has no specific mandate to develop activities enabling it to spread their ideas directly on the green economy, it is found operating mechanisms strategic partnership with other actors in the international system (IO, states, groups) and different settings (public, private), to disseminate ideas through a wide network that works in synergy between actors who share a vision of social reality referring to public policy in the forestry sector under an approach that combines elements of Good Living with neoliberal elements of environmental markets.

Key words: green economy, good living, REDD+, forest governance.

Dedicatoria

Gracias a esas personas importantes en mi vida, que siempre estuvieron listas para brindarme toda su ayuda. En especial dedico esta Tesis a mi hija Shaneiska, quien fue mi motivación durante el tiempo en que escribía esta tesis y a mi madre quien siempre ha estado allí para apoyarme en mis éxitos y logros, que a la vez son los suyos. Con todo mi cariño esta Tesis se las dedico a ustedes.

Agradecimientos

Deseo expresar mi agradecimiento al Dr. Paúl Cisneros, por su guía y colaboración en la realización de este trabajo de investigación; a todo el personal del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo (IECE), a los funcionarios de la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho (FUNDAYACUCHO); a mis familiares, a Claudia, a los amigos incondicionales y a los compañeros de trabajo.

Gracias.

Tabla de contenido

Siglas y acrónimos	11
Listado de cuadros	13
Listado de figuras	14
Listado de anexos	15
Capítulo 1. Introducción.....	16
1.1. Planteamiento del problema	16
1.1.1. Antecedentes	16
1.1.2. Delimitación del tema	26
1.1.3. Formulación del problema	28
1.2. Objetivos	30
1.2.1. Objetivo general	30
1.2.2. Objetivos específicos	30
1.3. Justificación.....	30
1.4. Estructura de la tesis	32
Capítulo 2. Marco teórico.....	33
2.1. Teoría de las organizaciones internacionales	39
2.1.1. Categoría de análisis: impacto de la autoridad y el poder de las organizaciones internacionales en el establecimiento de la agenda de la política pública	40
2.2. Teoría de las comunidades epistémicas	45
2.2.1. Categoría de análisis: impacto de las comunidades epistémicas en el establecimiento de la agenda de la política pública.....	47
2.3. Enfoques para el análisis de establecimiento de la agenda política	51

2.3.1.	Categoría de análisis: impacto de la difusión de políticas en el proceso de establecimiento de la agenda de la política pública.....	58
2.3.2.	Impacto del contexto sistémico del <i>Advocacy Coalition Framework</i> (ACF) en el establecimiento de la agenda de la política pública	63
Capítulo 3.	Metodología de la investigación.....	68
3.1.	Enfoque de la investigación	69
3.2.	Técnicas e instrumentos de recolección, organización y procesamiento de los datos.....	71
3.3.	Descripción del tratamiento de la información: tipo de investigación	73
3.4.	Procesamiento de la información	74
3.5.	Muestreo.....	76
Capítulo 4.	Contextualización del fenómeno de estudio.....	79
4.1.	El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA): organización internacional ambiental.....	79
4.2.	Gobernanza forestal en el Ecuador	86
4.2.1.	Parámetros relativamente estables.....	87
4.2.2.	Eventos externos.....	94
Capítulo 5.	Análisis y resultados	100
5.1.	Tópicos relevantes para el estudio de las políticas ambientales del Ecuador sobre REDD+ y el Programa Socio Bosque y su vinculación con la economía verde	101
5.1.1.	Influencia del PNUMA	101
5.1.2.	Comunidades epistémicas incipientes favorables a los instrumentos de mercado ambientales y al Buen Vivir.....	110
5.1.3.	Decisores inclinados a los instrumentos de mercado ambiental	121

5.1.4.	Cooperación internacional orientada	124
5.1.5.	Sistema de creencias de políticas públicas ambientales	126
5.2.	Identificación de temas generales.....	128
5.2.1.	Asociación estratégica internacional de difusión de ideas.....	129
5.2.2.	Sinergias por complementariedad de ideas	132
5.2.3.	Alianza comunidades epistémicas nacional- transnacional	135
5.2.4.	Fortalecimiento de vínculo entre grupos con ideas afines	139
5.2.5.	Promoción de innovaciones	141
5.2.6.	Fundamento de creencias	145
5.3.	Modelo teórico en la difusión de ideas sobre la economía verde en la política ambiental ecuatoriana: REDD+ y el Programa Socio-Bosque	149
Capítulo 6. Conclusiones		152
Bibliografía.....		158
Anexo 1. Matriz por línea de tiempo		174
Anexo 2. Libro de códigos, sus definiciones y normas asociadas.....		184
Anexo 3. Guía de entrevistas.....		192
Anexo 4. Perfil académico y profesional de los entrevistados.....		195
Anexo 5. Vinculación de categorías para la identificación de temas		196

Siglas y acrónimos

ACF	<i>Advocacy Coalition Framework</i> (Marco de Coaliciones Promotoras)
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
CEDENMA	Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente
CI	Conservación Internacional
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático
CONAICE	Confederación de Nacionalidades y Pueblos de la Costa Ecuatoriana
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
COP	Conferencia de las Partes de la Convención de Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático
DEAT	División de Evaluación y Alerta Temprana del PNUMA
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GEF	<i>Global Environment Facility</i> (Fondo para el Medio Ambiente Mundial)
GEO	<i>Global Environment Outlook</i> (Perspectivas del Medio Ambiente Mundial)
GIZ	Agencia de Cooperación Alemana
INEFAN	Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales
IPCC	Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático
KfW	Banco de Desarrollo Alemán
MAE	Ministerio del Ambiente del Ecuador
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OI	Organizaciones Internacionales
ONG's	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-REDD	Programa colaborativo entre FAO, PNUD y PNUMA para la reducción de emisiones debidas a la deforestación y degradación de bosques en países en vías de desarrollo

ORPALC	Oficina Regional para América Latina y el Caribe del PNUMA
PAF	Plan de Acción Forestal
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PNUMA-Riso	Centro de apoyo técnico científico del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente con sede en Dinamarca
PSB	Programa Socio Bosque
REDD	Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de Bosques en países en desarrollo
REDD+	Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de Bosques en países en desarrollo; y el rol de la Conservación, Manejo Sostenible de Bosques y el Aumento de las Reservas de Carbono en países en desarrollo
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
UCCRN	<i>Urban Climate Change Research Network</i> (Red de investigadores en cambio climático y urbanismo)
WCMC	Centro de Monitoreo de la Conservación Mundial del PNUMA
WRM	<i>World Rainforest Movement</i> (Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales)

Listado de cuadros

Cuadro 2.1.1. Categorías de la teoría de las organizaciones internacionales

Cuadro 2.2.1. Categorías de la teoría de las comunidades epistémicas

Cuadro 2.3.1. Categorías de la teoría de la difusión de políticas

Cuadro 3.5. Entrevistas previstas y realizadas

Listado de figuras

- Figura 2.1.1. Categorías de la teoría de las OI
- Figura 2.2.1. Categorías de la teoría de las comunidades epistémicas
- Figura 2.3.1. Categorías de la difusión de una innovación de política foránea
- Figura 5.1.1. Influencia del PNUMA
- Figura 5.2.1. Asociación estratégica internacional de difusión de ideas
- Figura 5.2.2. Sinergias por complementariedad de ideas
- Figura 5.2.3. Alianza comunidades epistémicas nacional-transnacional
- Figura 5.2.4. Fortalecimiento de vínculo entre grupos con ideas afines
- Figura 5.2.5. Promoción de innovaciones
- Figura 5.2.6. Fundamento en creencias
- Figura 5.3. Modelo teórico sobre la difusión de ideas sobre la economía verde en la política ambiental ecuatoriana: REDD+ y el Programa Socio-Bosque

Listado de anexos

- Anexo 1. Matriz por línea de tiempo
- Anexo 2. Libro de códigos, sus definiciones y normas asociadas
- Anexo 3. Guía de entrevistas
- Anexo 4. Perfil académico y profesional de los entrevistados
- Anexo 5. Vinculación de categorías para la identificación de temas

Capítulo 1. Introducción

«Relación entre la gobernanza ambiental internacional y la política ambiental ecuatoriana: REDD+ y el Programa Socio-Bosque» es un trabajo de investigación para optar al título de Magister en Relaciones Internacionales y Diplomacia del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador (IAEN). Dicho trabajo se enmarca en las disciplinas de las Relaciones Internacionales y las Ciencias Políticas.

La investigación busca estudiar la interrelación de los mecanismos de transmisión de valores e ideas sobre la economía verde, en el marco de la gobernanza ambiental del Ecuador dentro de los últimos 20 años, en un periodo que comprende el paso del modelo neoliberal al paradigma del Buen Vivir, para así tratar de aprehender una realidad tan compleja como tratar de entender cuáles son los mecanismos de difusión de ideas y su influencia en el establecimiento de agendas para la formulación de políticas públicas sobre la gobernanza forestal en el Ecuador, particularmente las referidas a las acciones sobre REDD+ y el Programa Socio-Bosque.

1.1. Planteamiento del problema

1.1.1. Antecedentes

No cabe duda de la importancia que ha venido adquiriendo el tema ambiental en las agendas internacionales, nacionales y locales en el último medio siglo. Desde la década de los setenta, particularmente después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano celebrada en la ciudad de Estocolmo, Suecia, en el año 1972 (Conferencia de Estocolmo), los Estados y otros actores internacionales han venido concientizando acerca de la importancia de buscar respuestas globales y domésticas a los desafíos que implican los problemas ambientales transfronterizos:

cambio climático, destrucción de la capa de ozono, acidificación de los mares, deforestación, etc. Desde entonces, el conjunto de reglas, acuerdos, políticas, instituciones, cooperación, procedimientos y actores involucrados para abordar la problemática ambiental han venido evolucionando al punto de que hoy día todos estos marcos de acción se engloban dentro de los que se conoce como gobernanza ambiental internacional.

De manera general se entiende por gobernanza ambiental al procedimiento de toma de decisiones y arreglos institucionales relacionados con el ámbito ambiental, en donde participan una variedad de actores. De esta manera, más específicamente Fontaine la describe como el «conjunto de reglas, prácticas y entidades institucionales que enmarcan la gestión del medio ambiente en sus distintas modalidades (conservación, protección, explotación de recursos naturales, etc.)» (Fontaine, 2007: 14-15). De manera similar, Ojeda la entiende como el «conjunto de procesos e instituciones, tanto formales como informales [...] a través de las cuales los [...] diversos grupos de interés, articulan intereses, median sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones en relación [a] los recursos naturales» (Ojeda, cit. por Monteros, 2011: 31). Estas definiciones además de llevar implícito la interacción de una pluralidad y diversidad de sectores (gobiernos, empresas, ciudadanos, movimientos sociales) en la articulación del establecimiento de las agendas políticas (*agenda setting*)¹ para la toma de decisiones relacionadas al ambiente, hacen referencia a la existencia de escalas o dimensiones global, nacional y local.

Dentro de la dimensión global, una de las actuales aristas de la gobernanza ambiental internacional está relacionada con el tema de la economía verde, el cual viene

¹ Los temas a los cuales el gobierno presta atención es el resultado de un proceso complejo y dinámico conocido en el estudio de las políticas públicas como el establecimiento de la agenda (Smith & Larimer, 2009: 76).

siendo investigado como un elemento constitutivo del desarrollo sostenible a partir de las publicaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en el año 2009 (ver anexo 1), órgano principal de Naciones Unidas para el cuidado del medio ambiente y el tratamiento de los asuntos ambientales a nivel global, creado como resultado de la Conferencia de Estocolmo.

Dicho término se encuentra asociado a un conjunto de propuestas e ideas para enfrentar los deterioros de la crisis financiera del 2008, cuyos efectos se propagaron a nivel mundial. Si bien para algunos la crisis financiera mundial es sólo una de las expresiones de una crisis sistémica mucho más amplia del capitalismo (Amín, 2008), en los últimos años las dificultades financieras han sido la parte más visible de la crisis, lo cual ha despertado una creciente preocupación a nivel internacional.

En los últimos años diversas instancias internacionales han hecho un llamado a los Estados y otros actores para debatir sobre el tema de la economía verde como una salida certera a la crisis financiera, alimentaria y energética. Así, esta iniciativa ha venido permeando las agendas internacionales y políticas domésticas de muchos países por el énfasis que viene haciendo el sector privado en el tema de la inversión verde para direccionar una serie de estímulos e incentivos con el objeto de favorecer el auge de servicios, infraestructuras y desarrollos tecnológicos más amigables con el ambiente. La difusión de estas estrategias sobre la economía verde tuvo un nuevo impulso en la Conferencia de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, conocida como Conferencia de Río+20 (junio 2012), en donde se aprobó una resolución² en la cual los países adoptaron el término de la economía verde, aceptando que la misma «es uno de los instrumentos más importantes disponibles para lograr el desarrollo sostenible y que podría ofrecer alternativas en cuanto a formulación de políticas» (ONU, 2012: 10).

² Documento Final de la Conferencia de Río+20 titulado el Futuro que queremos.

Como antecedente en el sector forestal, pero en sintonía con las ideas difundidas de la economía verde sobre el valor de cambio de los recursos naturales en la gobernanza ambiental internacional, en el año 2005, en las negociaciones de la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) surgió la propuesta del mecanismo *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* (REDD, Reducción de las Emisiones Derivadas de la Deforestación y la Degradación de los bosques en los países en desarrollo) para utilizar instrumentos de economía de mercado a fin de incentivar a los países en desarrollo con recursos forestales a proteger sus bosques, con el objeto de contribuir con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de la deforestación y la degradación forestal. La idea básica detrás de REDD es que los países que estén dispuestos y sean capaces de reducir las emisiones derivadas de la deforestación deben ser compensados financieramente a cambio de mantener los bosques en pie. Estas compensaciones se obtendrían de la certificación y venta de los certificados de reducción de emisiones, financiado a través del mercado de carbono o acuerdos bilaterales (fondos internacionales o contribuciones).

Posteriormente, a partir de los resultados de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC llevada a cabo en la ciudad de Bali, Indonesia (diciembre 2007), a las actividades propuestas de deforestación y de degradación forestal del mecanismo REDD se le sumaron la conservación de los bosques con todas sus especies de plantas y animales, el manejo forestal sostenible y la valoración de los almacenes de carbono de los bosques en la reducción de emisiones, por lo cual se le adicionó el símbolo “+”, pasando a denominarse ahora REDD+ (Reducción de las Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación de los bosques en los países en desarrollo más (+) la

conservación de los bosques, la gestión forestal sostenible y el aumento de las reservas forestales de carbono) (Parker y otros, 2009).³

A partir de entonces, se viene destinando recursos internacionales desde la ONU, Banco Mundial, países desarrollados, etc., para apoyar a los países en desarrollo con bosques tropicales en su preparación para ingresar en esquemas de REDD+. Particularmente en América Latina (Bolivia, Brasil, Guatemala, Paraguay y Perú, entre otros) se vienen implementando proyectos pilotos REDD, como un mecanismo en la protección global de los bosques, siendo éste calificado por la ONU como un «catalizador de transformaciones hacia una economía verde» (FAO-PNUD-PNUMA, 2010: 16), a la vez de ser considerado como una oportunidad de convertir el uso no sustentable de los bosques en un uso verde⁴, priorizando los servicios ambientales (conservación del suelo, de los bosques, de los recursos hídricos y de la biodiversidad) y exigiendo un pago por ellos.

En cuanto a la dimensión nacional de la gobernanza ambiental en el Ecuador, sobresalen dos acciones de política ambiental en el sector forestal: la preparación para REDD+ y el Programa Socio-Bosque en el marco del Buen Vivir. Antes de describir estas dos acciones de política de la gobernanza ambiental del Ecuador pasemos a contextualizarla en el escenario internacional y doméstico.

Durante los años 90, América Latina fue uno de los escenarios para la implementación de recetas de políticas y estrategias de desarrollo de corte neoliberal defendidas por los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) y por el gobierno de los Estados Unidos, políticas

³ En lo sucesivo al hacer alusión a REDD o REDD+, se estará haciendo referencia a REDD+.

⁴ Mucho se debate alrededor de lo que implica aplicar el mecanismo REDD como una de las soluciones innovadoras para enfrentar el cambio climático, ya que según opiniones de especialistas (WRM, 2012; Lohmann, trad. por Báez y Carbonell, 2012), el mismo no afecta la causa directa del cambio climático y la deforestación, siendo ésta el sistema actual de producción y consumo.

éstas conocidas con el nombre del Consenso de Washington. Si bien gran parte de estas políticas neoliberales comenzaron a perder legitimidad y a mostrar sus fallas estructurales desde la segunda mitad de los años 90, era evidente que para entonces ya habían sido exitosas en consolidar el poder de una clase dominante específica en ciertos países latinoamericanos (Harvey, 2005).

En el caso del Ecuador, las políticas neoliberales y la consolidación de las estructuras oligárquicas de poder afirmaron la tendencia hacia un modelo empresarial de desarrollo, caracterizado por la reestructuración del Estado a fin de canalizar recursos al fomento de las actividades privadas y por el aperturismo económico internacional, esta situación se embarcó en el contexto del surgimiento de nuevos agentes sociales, el multipartidismo político, la regionalización nacional, la presencia multicultural y la inserción del país en nuevas relaciones internacionales (Paz-y-Miño, 2006).

Este fue el contexto del sistema político ecuatoriano (finales de los 80) que trajo como consecuencia un periodo de crisis e inestabilidad política y económica durante los años 90 y 2000. Esta crisis del sistema político se vio acompañada por la movilización de la sociedad civil, quienes ante la incapacidad del sistema de procesar sus demandas rebasaron los canales y reglas del juego democrático (Freidenberg, 2008), esto explica que en un periodo de 10 años (1996-2006) el Ecuador haya tenido siete presidentes⁵, tres de los cuales derrocados por vías en las cuales los movimientos sociales jugaron un rol determinante.

Sin embargo esta situación se transformó a finales de la década del 2000. Desde el año 2008, en el plano político y normativo doméstico, en el Ecuador se viene construyendo el llamado paradigma del Buen Vivir o *sumak kawsay*, entendido como una noción alternativa al desarrollo, presuntamente anclada en la cosmovisión de los

⁵ Abdala Bucaram (1996-1997); Rosalía Arteaga (7 al 11 de febrero de 1997); Fabián Alarcón (1997-1998); Jamil Mahuad (1998-2000); Gustavo Noboa (2000-2003); Lucio Gutiérrez (2003-2005); y Alfredo Palacio (2005-2007).

pueblos andinos ancestrales del equilibrio entre las comunidades y la naturaleza (Gudynas 2009; 2011). Aunque hay posturas críticas que plantean reflexiones sobre si el Buen Vivir no sería más que un rechazo a la visión eurocentrista u occidental (Bretón, 2010; Escobar, 2010) o un conjunto de «buenas intenciones que otorga derechos a la naturaleza pero que, en la práctica, no los garantiza[n]» (Gudiño, 2012: 137); según el discurso oficial y lo plasmado en el ordenamiento jurídico vigente del Ecuador encontramos que el Buen Vivir sería una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza. Así, luego del proceso constituyente (2007-2008) que desembocó en la aprobación de la actual Constitución de la República del Ecuador, se reconoció a la naturaleza como sujeto de derechos.

De este modo, la noción del Buen Vivir – según la norma constitucional – se enfoca en garantizar una adecuada calidad de vida de las personas promoviendo a la vez relaciones más sustentables con la naturaleza, lo que ha tenido un significado importante dentro del conjunto de ideas y valores de la gobernanza ambiental ecuatoriana, expresándose en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, instrumento de planificación donde se delinear las políticas macro y las estrategias generales para plantear y pasar a un modelo alternativo que supere la visión economicista y permita la aplicación de un nuevo modelo económico cuyo fin no sea los procesos de acumulación material, mecanicista e interminable de bienes (República del Ecuador, 2009).

En este sentido, diversas voces tanto del sector oficial como no oficial plantean que la economía verde y el Buen Vivir son visiones contrapuestas sobre modelos de política pública (Serrano y Martín, 2011; Unmüßig, Sachs & Fatheuer, 2012). Por un lado, en la economía verde se establecen una red de mecanismos de compensación social focalizados en la valoración económica del capital natural (valoración de los

recursos naturales), el mercado y el financiamiento internacional, cónsona con la visión neoliberal; y por el otro, el Buen Vivir, visión que enfatiza en los usos alternativos, estratégicos y sostenibles de los ecosistemas con criterios de equidad y racionalidad social en equilibrio con la naturaleza.

Pero, si consideramos que la política no es la simple decisión unilateral o un curso de acción tomada desde el gobierno, en tanto que es necesario incorporar una variedad de intereses y las diversas decisiones de muchos actores políticos involucrados y afectados (tanto gubernamentales como no gubernamentales) (Aguilar, 1992); podemos concebir que en la posición del gobierno ecuatoriano concertada en varias reuniones con diversos actores nacionales⁶ por el Ministerio Coordinador de Patrimonio de cara a los preparativos de la Conferencia de Río+20, presentara una visión crítica y contraria hacia la iniciativa de la economía verde, considerando que ésta era una «forma de enverdecer el proteccionismo, las operaciones especulativas, el desconocimiento de los derechos de los pueblos ancestrales, la apropiación y privatización de los servicios ambientales [y] la dependencia tecnológica» (Ministerio Coordinador de Patrimonio, 2011a: 12); pero al mismo tiempo, ofreciera una posición ambigua considerando que la economía verde debía ser considerada como «una de las herramientas que tiene que adaptarse a los modelos económicos, las prioridades de desarrollo y los marcos político-institucionales de cada país» (Ministerio Coordinador de Patrimonio, 2011a: 12).

Es decir, por un lado se rechaza las ideas y valores contenidos en la visión de la economía verde; pero por otro lado, según esta última posición arriba descrita cada país podía disponer de su propio enfoque o modelo de cómo entiende a la economía verde, la cual se debería adaptar a las circunstancias particulares de cada Estado, de lo cual se desprende que desde esta etapa inicial para la formulación de políticas públicas

⁶ Primer Taller Nacional preparatorio Río+20, Quito, 3-4 de marzo de 2011; Segundo Taller Nacional Río+20, Comité Intersectorial Ecuador hacia la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible/Río+20, 26-27 de octubre de 2011.

(establecimiento de la agenda política) bien podría adaptarse la economía verde (seguido de lo que significan sus inversiones y financiamiento internacional) con lo que plantea el Buen Vivir, en un proceso de mutua formación y construcción. Justamente, en el Documento Final de la Conferencia de Río+20 se reconoció que «cada país dispone de diferentes enfoques, visiones, modelos e instrumentos, en función de sus circunstancias y prioridades nacionales...» (ONU, 2012: 10), en sintonía con la posición ecuatoriana.

En este orden de ideas, a pesar del paradigma del Buen Vivir, el Ecuador no ha estado exento del influjo de ideas provenientes desde la gobernanza ambiental internacional, como son las ideas de REDD y de la economía verde. Sin embargo, ese influjo de ideas se ha topado con otro conjunto de valores y nociones del *sumak kawsay*, en donde en la interrelación de variables externas e internas se ha producido una construcción de ideas y valores en una mutua formación entre la gobernanza ambiental internacional y la gobernanza ambiental del Ecuador, traducido en una interpretación propia que se expresa en las políticas ambientales del Ecuador, particularmente las referidas a las iniciativas domésticas como el Programa Socio-Bosque y las acciones emprendidas de cara a REDD+.

Así, enmarcada en esta visión del Buen Vivir dentro de la gobernanza ambiental del Ecuador desde el año 2008 se viene impulsando una iniciativa nacional con el nombre de Programa Socio-Bosque⁷, el cual forma parte de uno de los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 y ha servido como uno de los proyectos bandera del actual gobierno el cual viene siendo difundido a nivel nacional e internacional, no sólo por funcionarios ecuatorianos, sino también por otros actores (ONG's y expertos en materia de bosques), concitando el interés de otros Estados.

⁷ Dentro de la visión del Buen Vivir prescrita en la Constitución del Ecuador (2008), se estableció la protección de los ecosistemas boscosos, siendo declarados ecosistemas frágiles, requiriendo un tratamiento especial (Art. 406 Constitución de la República del Ecuador).

Por medio del Programa Socio-Bosque se pretende motivar a los ciudadanos ecuatorianos que vivan en zonas boscosas nativas⁸ a mejorar las condiciones ambientales de sus predios, disminuir la deforestación y a la vez fomentar el Buen Vivir de los indígenas y de las comunidades locales de las áreas nativas combatiendo la pobreza, a través de la provisión directa de incentivos económicos (compensación) provenientes de fondos públicos condicionados a la protección de los ecosistemas.

En un primer momento, según el Acuerdo Ministerial No. 169 del 14 de noviembre del 2008, los objetivos del programa serían lograr la conservación de las áreas de bosques nativos, páramos y otras formaciones vegetales nativas del Ecuador, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por efecto de la deforestación, y contribuir a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de poblaciones rurales asentadas en dichas áreas (MAE, 2008). Sin embargo, del actual discurso del Ministerio del Ambiente se desprende que ya comienza a plantearse la posibilidad de combinar el Programa Socio-Bosque con instrumentos como REDD. Según información reciente del Ministerio del Ambiente del Ecuador con el programa se espera la reducción de las tasas de deforestación en al menos un 50%, así como las emisiones de gases de efecto invernadero, por lo cual se podría generar certificados de Reducción de Emisiones de gases de efecto invernadero por deforestación evitada (MAE, 2012a), lo cual hace pensar que en un futuro al ir mermando los recursos fiscales, se pueda acceder a los fondos del mercado de carbono y REDD+.

Con respecto a este último, en el año 2009 el Ecuador expresó su interés en ser parte del Programa de Naciones Unidas sobre REDD, buscando contribuir paralelamente a la mitigación al cambio climático y al buen uso de los recursos forestales a través de la implementación de actividades que tuvieran sostenibilidad

⁸ En el Ecuador se clasifican a los bosques nativos dentro de las siguientes categorías de cobertura forestal: bosque húmedo, bosque seco, vegetación arbustiva, manglares, moretales y vegetación de páramos (Fundación Pachamama, 2010).

financiera para reducir la deforestación en el Ecuador (MAE, 2010), justificando su interés en actividades de este tipo en la cantidad de beneficios ambientales (conservación de la biodiversidad, protección de funciones ecosistémicas) y sociales (ingresos adicionales para personas que dependen de los bosques, generación de empleo y de capacidades, participación) que originaría su participación.

En este sentido, en marzo de 2010, el Ministerio del Ambiente con el apoyo del PNUMA y el *World Conservation Monitoring Centre – WCMC* (Centro de Monitoreo de la Conservación Mundial), iniciaron un conjunto de actividades para identificar los potenciales beneficios que REDD+ podía generar en el Ecuador, conllevando a que en el año 2011 fuera aprobada su solicitud para el financiamiento del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD, convirtiéndose así el Ecuador en un país beneficiario y uniéndose al grupo de países que están implementando actividades de preparación para REDD+.

1.1.2. Delimitación del tema

En sintonía con la perspectiva del Buen Vivir, el Ecuador es un país que rechaza la reducción de las relaciones sociales y políticas a la visión de la lógica del mercado y mercantilización de la naturaleza; no obstante, está interrelacionando en su gobernanza ambiental, la visión del Buen Vivir con la lógica del valor de cambio de los recursos naturales, característica del enfoque conocido como la economía verde, por el cual se hace énfasis en el “capital natural”, es decir la valorización económica de los recursos naturales.

En este orden de ideas, se puede afirmar que desde el año 2008 en la gobernanza ambiental del Ecuador se vienen interrelacionando y mutuamente influyendo dos paradigmas de política pública ambiental: el Buen Vivir y la visión de la economía verde. Si bien en la política ambiental del Ecuador se difunden las ideas de la economía

verde desde el PNUMA a través del REDD+, al mismo tiempo desarrolla su propia reinterpretación de cómo manejar los bosques y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes a través del paradigma del Buen Vivir, dando lugar al Programa Socio-Bosque, el cual incluso es difundido a nivel internacional.

Por ello, el objeto de estudio está enfocado al alcance e interrelación de los mecanismos de transmisión de valores e ideas sobre la economía verde, en el marco de la gobernanza ambiental del Ecuador dentro de los últimos 20 años (del neoliberalismo al Buen Vivir), considerando la interacción que establecen entre sí variables internas y externas al Estado en una mutua formación. Escogiendo para ello como el contexto de aplicación (caso de estudio) la gobernanza ambiental del Ecuador, y en ella dos acciones locales en el marco de la política ambiental del Ecuador: la primera referida al Programa Socio-Bosque, y la segunda relacionada a las acciones emprendidas vinculadas al establecimiento de una agenda política para una futura formulación de políticas sobre REDD+.

Por último, es necesario hacer dos aclaraciones más. Si bien en términos estrictamente legales, el PNUMA no es una organización internacional en todo el sentido de la palabra (Bauer, 2009), ya que fue creado como un Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (ver sección 4.1, capítulo 4); no obstante en esta investigación le daremos el tratamiento de organismo internacional siguiendo la definición manejada por Young sobre organizaciones:

Entidades materiales que poseen una locación física (o sedes), personal de oficinas, equipos y presupuesto propio. Igualmente importante, las organizaciones en general, poseen personalidad jurídica en el sentido de

que están autorizadas a celebrar contratos, poseer bienes, demandar y ser demandado, y así sucesivamente (Young, 1989: 32)⁹.

Por otra parte, al hacer referencia a valores e ideas, no se quiere entrar a una discusión filosófica sobre el alcance de estos conceptos. Para los efectos de esta investigación se concibe que en la gobernanza ambiental existen diversas construcciones (ideas) las cuales, tal y como indica Risse-Kappen, no flotan libremente en el espacio ni son imparciales, sino que en ellas llevan implícito cierto tipo de valores por los cuales se visualiza, se interpreta y se explica al mundo social (Risse-Kappen, 1994). En tal sentido, la idea de la economía verde lleva consigo ciertos valores a los cuales se han hecho referencia supra, como son el crecimiento económico, capital natural, acumulación capitalista, etc. De otro lado, el paradigma del Buen Vivir, trae consigo otro conjunto de valores como son la expresión de una nueva relacionalidad humano-naturaleza, la oposición a la valorización de los recursos naturales y a la acumulación capitalista.

1.1.3. Formulación del problema

La utilización de instrumentos de valoración económica de los ecosistemas puede interpretarse como el resultado de un proceso de persuasión y transmisión de ideas en el marco de la economía verde, impulsadas por factores externos e internos en la gobernanza ambiental de un país. En tal sentido, la idea central en esta tesis es discutir la influencia de las ideas que provienen de organismos internacionales como el PNUMA sobre la gobernanza ambiental en Ecuador, sin olvidarse de las influencias de las variables domésticas. Considerando a esta construcción de ideas y valores como un

⁹ «material entities possessing physical locations (or seats), offices personnel, equipment, and budgets. Equally important, organizations generally possess legal personality in the sense that they are authorized to enter into contracts, own property, sue and be sued, and so forth» (Young, 1989: 32, traducción propia).

proceso de mutua formación, la pregunta central que guía esta investigación es ¿cómo operan los mecanismos de transmisión de valores e ideas sobre la economía verde en las políticas sobre la gobernanza ambiental en el Ecuador?

Dentro de esta pregunta general, surgen otras interrogantes más específicas que orientan la investigación: ¿Cómo se han influido mutuamente la gobernanza ambiental internacional y la política ambiental del Ecuador sobre REDD+ y el Programa Socio-Bosque? ¿Cuál ha sido el rol del PNUMA en la transmisión de valores e ideas sobre la economía verde en la gobernanza ambiental del Ecuador? ¿Cuáles han sido los grupos de expertos y redes de profesionales que han influido en la coordinación de políticas sobre REDD+ y Programa Socio-Bosque en el Ecuador? ¿Cuáles son las tendencias en las motivaciones de los decisores para la difusión de políticas en la formulación de políticas públicas en el Ecuador sobre REDD+ y Programa Socio Bosque?

En este sentido, para responder dichas preguntas de investigación se propone una visión dialógica, donde además de reflexionar sobre variables externas (influencia del PNUMA), se puedan observar otro tipo de variables desde la perspectiva del Estado como puede ser la influencia de grupo de expertos o profesionales que comparten una visión sobre el manejo de los bosques, que puedan haber incidido en la toma de decisiones sobre políticas de REDD+ y el Programa Socio-Bosque. Además, se pretende considerar otro tipo de factores parcialmente externos, que vinculen lo internacional con lo doméstico, como puede ser las oleadas de difusión de políticas REDD+ a nivel internacional, transnacional o nacional, lo cual nos será de utilidad para entender de dónde provienen las alternativas y los incentivos para los tomadores de decisión para inclinarse hacia una determinada política dentro de la gobernanza ambiental del Ecuador.

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo general

Explicar cómo operan los mecanismos de transmisión de valores e ideas sobre la economía verde en el establecimiento de agendas para la formulación de políticas públicas sobre la gobernanza ambiental del Ecuador en el marco de REDD+ y Programa Socio-Bosque.

1.2.2. Objetivos específicos

- Examinar el rol del PNUMA como un organismo influyente en el proceso de evolución del tema de la economía verde y REDD+ en la gobernanza ambiental del Ecuador.
- Determinar las influencias de los grupos de expertos y redes de profesionales en el establecimiento de una agenda para la formulación de políticas públicas sobre REDD+ y Programa Socio-Bosque en el Ecuador.
- Distinguir las tendencias en las motivaciones de los decisores que impulsaron propuestas de políticas para el establecimiento de una agenda para la formulación de políticas públicas sobre REDD+ en el Ecuador.

1.3. Justificación

En cuanto a las razones de la utilidad del presente trabajo se puede afirmar que la investigación cumple con los criterios de actualidad, pertinencia, operatividad e innovación que justifican su elaboración.

En la Cumbre de Río+20 (junio 2012), se aprobó una resolución sobre la transición hacia una economía verde, sin embargo el tema aún no ha logrado un

consenso sobre los pasos a seguir en dicha transición; y países como el Ecuador buscan como adaptar dicha visión a sus propios enfoques, prioridades de desarrollo y necesidades, de allí que se considere una tema de coyuntura.

Por otra parte, la investigación tiene relevancia en cuanto a las Relaciones Internacionales y la diplomacia ambiental, insertándose dentro de las líneas de investigación definidas por el Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN, para los trabajos de titulación de maestría, específicamente en el área de “Política Exterior y Diplomacia”.

En cuanto a la operatividad, para desarrollar este tipo de investigación se demandó cierta cantidad de recursos financieros manejables y dentro de los límites aceptables que entraron dentro de la disponibilidad del investigador, suficientes para su culminación.

Por último pero no menos importante, los resultados obtenidos dan valor teórico a la investigación, ya que se llena el vacío en la literatura existente sobre cómo se operativiza la transmisión de valores e ideas desde una perspectiva que va más allá de las teorías tradicionales y de la diplomacia formal, en términos de entender desde un enfoque constructivista de las Relaciones Internacionales la interacción global-local, tomando en consideración no sólo las persuasiones impulsadas desde los organismos internacionales; sino tomando en cuenta el influjo que pueden ejercer variables internas dentro de la gobernanza ambiental del Ecuador, conduciendo a un proceso de mutua formación de ideas que se expresa en un determinado tipo de agenda para la formulación de políticas públicas.

1.4. Estructura de la tesis

Para desarrollar la investigación y responder la pregunta central, el trabajo se organiza en adelante de la siguiente forma:

En el capítulo 2 se expone la teorización y marcos conceptuales a ser utilizados en la investigación: teoría de los organismos internacionales, teoría de las comunidades epistémicas y enfoques para el análisis de establecimiento de la agenda política.

En el capítulo 3 se presenta una descripción del marco metodológico utilizado para desarrollar esta investigación, en donde se explica el enfoque metodológico seleccionado (enfoque cualitativo) y las técnicas utilizadas para levantar la información empírica (lectura de textos y entrevistas semiestructuradas en profundidad) de acuerdo a las categorías conceptuales e indicadores de los enfoques teóricos manejados (organismos internacionales, comunidades epistémicas y enfoques de análisis para el establecimiento de agendas políticas), así como las fuentes de la información que dieron origen a los datos de la investigación.

El capítulo 4 está referido a la contextualización del fenómeno de estudio centrado en los antecedentes del PNUMA y del tema de la gobernanza forestal en el Ecuador, para éste último se utilizaron algunos de los elementos teóricos del *Advocacy Coalition Framework* (Marco de la Coalición Promotora). En el capítulo 5 se muestra el análisis de los resultados.

Finalmente, en el capítulo 6 se plantean las conclusiones de la investigación, así como las inferencias del modelo teórico resultante que da respuesta a la pregunta de investigación planteada.

Capítulo 2. Marco teórico

Antes de presentar los enfoques teóricos de los cuales extraeremos los conceptos a ser operativizados en este trabajo, previamente es necesario ubicar el problema de investigación (mecanismos de transmisión de valores e ideas) con respecto a la literatura relevante como muestra en el área de las Relaciones Internacionales.

Unos de los temas centrales sobre la transmisión de ideas es el de los mecanismos por los cuales las decisiones tomadas en un país se ven influidas por variables, ya sean estas externas o internas. Autores como Meseguer y Gilardi indican que es usual diferenciar en la literatura especializada entre mecanismos de convergencia de políticas promovidas por:

[...] actores dominantes, que se deriva de una concepción realista; [...] difusión debida a emulación social, que se deriva de una visión constructivista; [...] difusión como consecuencia de competición económica; y, por último, [...] difusión debida al aprendizaje de otros (Meseguer & Gilardi, 2008: 320).

Con respecto a la literatura referida a las organizaciones internacionales, hay investigaciones que desde la visión constructivista abordan a estos entes como actores que buscan persuadir, convencer, influir o forzar a los gobiernos a adoptar ciertos modelos de políticas o ideas que promueven (Finnemore, 1996; Barnett & Finnemore, 1999; 2004; Pincus & Winters, 2002; Vreeland, 2003). Por otro lado, desde el punto de vista de las variables domésticas, hay estudios que analizan la influencia de la red de expertos en los tomadores de decisión en la transmisión de valores e ideas a nivel internacional y doméstico (Adler y Haas, 1992; Risse-Kappen, 1994; Slaughter, 2004); o las investigaciones enfocadas en el proceso de políticas públicas (*policy process*) que

buscan explicar cuáles son los elementos que guía las motivaciones de los tomadores de decisión al momento de seleccionar los temas que pasarán a formar parte de la agenda política para posteriormente formular una política pública (Lindblom, 1992a; 1992b; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Weyland, 2006).

Ahora bien, la teorización que han apuntalado la forma como se estudia los mecanismos de transmisión de ideas y valores en los Estados ha estado relacionada con los debates que se han dado dentro de las Relaciones Internacionales y con los dos grandes paradigmas que han prevalecido en la disciplina (el positivismo y en menor medida y más actual el post-positivismo).

Dentro de estos debates, la epistemología ha ocupado un lugar central en las reflexiones que se han dado a finales del siglo XX y principios del XXI, por lo cual resulta útil tener una idea de qué se comprende por epistemología y cómo se ha debatido al respecto. Se entiende por epistemología a los principios y directrices de cómo el conocimiento puede ser adquirido (Buzan & Hansen, 2009) y, por tanto, en el contexto de esta investigación, la cuestión de cómo se debe estudiar los mecanismos de transmisión de ideas y valores.

Desde el comienzo del estudio de las Relaciones Internacionales como disciplina académica en los años posteriores a la Gran Guerra (1914-1918) estuvo marcada por el paradigma positivista el cual insiste en la separación del objeto y del sujeto y considera que sólo conocemos aquello que nos permite conocer las ciencias, y que las Ciencias Sociales deben reflejar el método de conocimiento propio de las ciencias duras (causalidad y cuantificación), buscando establecer teorías causales del comportamiento de los Estados (Buzan & Hansen, 2009). Si bien durante los años 60 y 70, ya se habían producido reflexiones mucho más amplias en la Ciencias Sociales entre pensadores como Popper, Kuhn, Lakatos y Feyerabend sobre la naturaleza misma del conocimiento

científico; no es sino hasta finales de los años 80 y 90 cuando se produjeron debates sobre la epistemología que influyeron en el campo de las Relaciones Internacionales.

Así, surgen los enfoques post-positivistas que agrupan a varias corrientes epistemológicas que efectúan un rescate del sujeto y de su importancia. Estos insisten en que mucho de los fenómenos con los cuales las Ciencias Sociales se ven envueltos, son mejor evaluados mediante el uso de teorías no positivistas, utilizando herramientas que permitan un análisis de la construcción de identidades y transformación institucional, que no se prestan a la causalidad o cuantificación (Buzan & Hansen, 2009).

La mayoría de los enfoques tradicionales en el panorama teórico de las Relaciones Internacionales como son el neorrealismo y neoliberalismo, han seguido la ruta positivista. A pesar de sus antecedentes antagónicos y discrepancias, tienen en común además de considerar al Estado-nación como la unidad de análisis principal dentro del sistema internacional y utilizar el método según por el cual pueden juzgar objetivamente el comportamiento internacional, coincidiendo en lo que Keohane denominó como el «racionalismo» (Keohane & Martin, 1995: 39). No obstante, debido a las carencias manifestadas en estas teorías tradicionales, en particular su incapacidad de explicar los fenómenos sociales ocurridos después del fin de la Guerra Fría y la desaparición del sistema bipolar, surgieron una serie de nuevos enfoques teóricos alternativos, llamados *antirracionalistas* por su rechazo «que en algunos casos alcanza a la totalidad de la tradición racionalista occidental» (Salomón, 2002: 2) o enfoques *reflectivistas* por que insisten en la «importancia de la reflexión humana sobre la naturaleza de las instituciones y sobre el carácter de la política mundial» (Salomón, 2002: 22), los cuales tienen en común considerar a otros actores no estatales dentro de las Relaciones Internacionales y su propuesta de llevar a cabo una reestructuración

completa en la disciplina. En este sentido, la mayoría de los enfoques de la teoría crítica, el post-estructuralismo y el feminismo han optado por la senda post-positivista (Buzan & Hansen, 2009).

El enfoque llamado *constructivista* (que no es una teoría de las Relaciones Internacionales) representa una postura epistemológica que busca el «acercamiento de unas concepciones inicialmente catalogadas como pertenecientes al campo reflectivista al rigor científico reclamado por los racionalistas» (Salomón, 2002: 38); en tal sentido, busca suplir las fallas de los enfoques tradicionales. Su desarrollo tuvo lugar en medio de una intensa discusión en el seno de las Ciencias Sociales, discusión en torno al lugar de las ideas y los valores en el análisis los acontecimientos sociales.

Básicamente, el constructivismo hace énfasis en la formación de las identidades e intereses de los actores, así como en los factores socio-cognitivos de las estructuras sociales. Asimismo, plantea «la mutua constitución de estas estructuras y de los agentes en las relaciones internacionales» (Wendt cit. por Salomón, 2002: 38), por lo cual se produce una construcción de los significados de la realidad (construcción social), buscando este enfoque interpretar cómo influye este proceso en la construcción del conocimiento. Sin embargo, se debe estar consciente que lejos de representar una corriente homogénea, es factible distinguir distintas visiones del constructivismo, ya sea en términos analíticos o metodológicos.

En este sentido, hay diferentes clasificaciones que tratan de sistematizar las diferentes posturas constructivistas de las Relaciones Internacionales. Al efecto, autores como Katzenstein, Keohane, y Krasner han identificado tres grandes grupos dentro del enfoque constructivista: el convencional, el crítico y el posmoderno (Katzenstein, Keohane & Krasner, 1998).

«El constructivismo convencional insiste en que las perspectivas sociológicas ofrecen una orientación teórica general y programas específicos de investigación que pueden complementar el racionalismo o rivalizar con él» (Katzenstein, Keohane & Krasner, 1998: 675)¹⁰. Para Buzan y Hansen (2009) el constructivismo convencional sería el enfoque menos radical de la corriente constructivista, ubicándose dentro de una definición tradicional, en el que la tarea consistiría en tomar el fenómeno de estudio de las Relaciones Internacionales centrado o relacionado con el Estado-nación, pero que se le explique a través de factores ideacionales: creencias, normas, valores y cultura; en lugar de materiales: poder, recursos militares y económicos (Katzenstein, cit. por Buzan & Hansen, 2009).

Por su parte, el grupo de los constructivistas críticos rechazan las concepciones racionalistas de la naturaleza del ser humano. Al igual que los constructivistas convencionales, están interesados en cómo se constituyen e influyen mutuamente los actores y estructuras; sin embargo, rompen con la línea convencional respecto del análisis del Estado-nación como actor central, focalizando sus programas de investigación en cuestiones de identidad que van más allá de lo estatal, tales como la raza, la etnia, la religión y el género. Esta corriente es pluralista en cuanto al uso de metodologías apropiadas para la investigación; sin embargo, es profundamente escéptica en cuanto a la posibilidad de formular leyes generales (Katzenstein, Keohane & Krasner, 1998).

El tercer grupo, el constructivismo posmoderno, insiste en que no hay una base firme para ningún conocimiento, en virtud de la imposibilidad de una posición libre de juicios científicos o éticos. Así, el análisis posmoderno se restringe a la tarea de

¹⁰ «*Conventional constructivists insist that sociological perspectives offer a general theoretical orientation and specific research programs that can rival or complement rationalism*» (Katzenstein, Keohane & Krasner, 1998: 675, traducción propia).

desenmascarar las relaciones de poder que las construcciones del conocimiento encubren (incluyendo su propia visión), y todas las formas de racionalidad comunicativa. A través de un análisis cuidadoso del lenguaje, el postmodernismo llama la atención sobre la inestabilidad inherente de todo orden político y simbólico (Katzenstein, Keohane & Krasner, 1998).

Teniendo en cuenta esta discusión a nivel macro de los procesos de teorización en las Relaciones Internacionales, la postura teórica que se ha seguido para el análisis de los mecanismos de difusión de ideas sobre la economía verde en la gobernanza forestal del Ecuador ha sido la visión del constructivismo convencional, fundamentando la investigación en tres enfoques teóricos bajo esta perspectiva: la teoría de las organizaciones internacionales, la teoría de las comunidades epistémicas y enfoques teóricos de la ciencia de las políticas públicas (difusión de políticas) sobre el establecimiento de agendas políticas; perspectivas éstas que se complementan entre sí desde una visión dialógica donde además de reflexionar sobre variables externas al Estado, se puedan observar las influencias de variables internas, así como su mutua constitución.

El objeto de estudio del marco teórico de esta investigación está enfocado al alcance e interrelación de los mecanismos de transmisión de valores e ideas, considerando la interacción que establecen entre sí las influencias externas e internas al Estado, de allí la complejidad de separar las visiones que encierran cada uno de los enfoques teóricos seleccionados debido a la relación de mutua formación.

Seguidamente, en los siguientes apartados se pasará a explicar en detalle cada uno de estos enfoques teóricos.

2.1. Teoría de las organizaciones internacionales

Como se mencionó anteriormente, la mayoría de los enfoques tradicionales en el panorama teórico de las Relaciones Internacionales son teorías estado-céntricas, las cuales consideran a los Estados como el actor principal del sistema internacional, otorgando un rol secundario a las organizaciones internacionales. Sin embargo, uno de los debates más interesantes de los últimos años en la disciplina ha sido el referido a si entidades distintas al Estado tienen poder de persuadir y transmitir normas e ideas capaz de influir y transformar el escenario mundial, independientemente de los Estados y si las organizaciones internacionales tienen la posibilidad de desarrollar sus propias ideas e imponer sus propias agendas.

Una de las alternativas para analizar la transmisión de valores e ideas desde la perspectiva que se propone en esta investigación está representada por el enfoque de la teoría de las organizaciones internacionales (OI). En tal sentido, las investigaciones de Barnett y Finnemore (2004), bajo un enfoque constructivista otorgan algunas herramientas teóricas que permiten estudiar a las OI como participantes activos en el escenario mundial y transmisores de valores e ideas, tanto a nivel de políticas internacionales como domésticas, teniendo como interlocutores a debatir a las teorías estado-céntricas (principalmente el neorrealismo y neoliberalismo), donde las organizaciones internacionales «son tratadas como estructuras de reglas, principios, normas y procedimientos de toma de decisiones a través del cual los demás, por lo general los estados, actúan» (Barnett & Finnemore, 2004: 2)¹¹.

En este sentido, la teoría de las OI argumentando en contra de la idea de que las organizaciones internacionales sólo hacen lo que los Estados quieren, asume que las OI

¹¹ «are treated as structures of rules, principles, norms, and decision-making procedures through which others, usually states, act » (Barnett & Finnemore, 2004: 2, traducción propia).

desarrollan sus propias ideas y persiguen sus propias agendas ya que en ocasiones pueden actuar con autonomía en independencia de los Estados a través de la autoridad y el poder.

2.1.1. Categoría de análisis: impacto de la autoridad y el poder de las organizaciones internacionales en el establecimiento de la agenda de la política pública

El supuesto fundamental de este enfoque es que las OI tienen autoridad y poder en su condición de burocracias, a través del conocimiento que generan y el establecimiento de reglas y normas de conducta que definen y construyen la realidad social; por tanto, la orientación presentada por Barnett y Finnemore está centrada en analizar cómo las burocracias internacionales contribuyen a forjar intereses, identidades y comportamientos en otros actores (Estados, otras OI, ONG internacionales, grupos sociales, etc.) que se institucionalizan transformándose en reglas y normas de conducta (Barnett & Finnemore, 2004).

Sobre el particular los autores sostienen que a las OI se les confiere una autoridad conocida como autoridad racional-legal en un determinado campo de acción, establecida en el instrumento jurídico por el cual se le da nacimiento a la organización internacional, normalmente con forma de un tratado internacional y en donde están establecidos sus principios, objetivos y propósitos. Con esta autoridad las organizaciones internacionales tienen la habilidad de usar sus recursos institucionales y discursivos para generar el respeto de otros y ejercer influencias en sus conductas, pero autoridad no solamente consiste en decirles a otros actores lo que deben hacer, sino también lo que es una norma de buen comportamiento (Barnett & Finnemore, 2004).

Pero también la autoridad puede emanar de los procesos de delegación, autoridad moral y experticia técnica. Así, la autoridad delegativa surge cuando los Estados les conceden nuevas tareas que ellos no están en condiciones de asumir. En este sentido, la autoridad resulta porque las OI representan a la colectividad de los Estados miembros, quienes tienen a su vez la autoridad para delegar tareas a las OI. En tanto, la denominada autoridad moral se produce cuando las OI se autoproclaman imparciales y defensoras de los intereses de la comunidad. Al contrario de los Estados que buscan la satisfacción de sus propios intereses nacionales, las OI deben proclamar la búsqueda del interés colectivo de sus Estados miembros. A tales efectos, las OI exaltan su neutralidad, imparcialidad y objetividad tratando de armonizar sus preocupaciones universales con los intereses particulares de los Estados. La cuarta forma de autoridad deriva de la experticia de la organización (autoridad experta), es decir, cuando las OI son capaces de generar conocimiento especializado en diversas materias. Según los autores las burocracias son creadas porque las tareas importantes, ya sean éstas técnicas o legales, requieren contar con personas calificadas que hagan el trabajo que ha sido encomendado por los Estados.

Estas tipologías de autoridad: racional-legal, delegada, moral y experticia, contribuyen en diferentes maneras y en diferentes grados a construir su comportamiento futuro y su dominio de acción. A tales efectos, un aspecto que deriva de estos tipos de autoridad es el *power* (poder) que les permite a las OI «[...] recopilar, publicar y distribuir estratégicamente la información con el fin de tratar de moldear el comportamiento» (Barnett & Finnemore, 2004: 6)¹², es decir las OI pueden manipular información a través del análisis e interpretación, invistiendo a la información de significado, lo cual convierte a la información en conocimiento, adquiriendo poder a

¹² «... collect, publicize, and strategically deploy information in order to try to shape behavior» (Barnett & Finnemore, 2004: 6, traducción propia).

través de la “construcción” de la realidad, lo que les permite formular reglas y normas de conducta que respondan a problemas que ellas mismas identifican y que modifican los incentivos para una determinada acción de otro actor. Estas reglas definen, categorizan y clasifican el mundo, expresando con ello, que las normas dan cuenta de la forma en que las burocracias de las OI perciben al mundo (la realidad social) y cómo distinguen los problemas que enfrentan, decidiendo cuál información debería aparecer - y cual no- (Barnett & Finnemore, 2004). A través de estas reglas las OI crean nuevas categorías de actores, crean nuevos intereses, definen nuevas funciones compartidas y difunden nuevos modelos de organización social alrededor del mundo. Este poder de las OI recaería en la autoridad que las constituye, provocando que los Estados, por ejemplo, asuman acciones y/o posiciones determinadas, a base de la aceptación o por temor a recibir algún tipo de sanción.

Dentro de los efectos del poder de las OI se encuentran básicamente dos tipos: los regulatorios y los constitutivos. Por poder con efectos regulatorios los autores entienden la habilidad de un actor en manipular incentivos y estímulos para dar forma a la conducta de otro actor; o también, la habilidad para usar reglas y desplegar conocimiento con el objeto de cambiar incentivos y regular la conducta (Barnett & Finnemore, 2004). En este sentido, las OI pueden usar su poder de diferentes maneras con el fin de regular o modificar la conducta de los Estados a través del establecimiento de incentivos o sanciones que estimulen o eviten una determinada acción.

Con relación al poder con efectos constitutivos, los autores hacen referencia a la habilidad de crear, definir y construir la realidad social «*map social reality*» (Barnett & Finnemore, 2004: 30). Al respecto, las OI también dan muestra de este tipo de poder cuando instauran tipos sociales, crean tareas y construyen reglas que definen, categorizan y clasifican al mundo. En otras palabras, las OI no sólo reflejan la realidad

social tal y como es definida por las OI, sino que construyen también la realidad social de acuerdo a sus percepciones, analizando e interpretando información, estableciendo significados y creando conocimiento para definir y construir una situación de la realidad.

Al aplicar el enfoque constructivista al estudio de las OI, el pensamiento de Barnett y Finnemore provee una base teórica para el tratamiento de la OI como un actor autónomo y ayuda a explicar el poder que ellas ejercen en la política mundial, a través de una influencia vertical sobre los Estados, dando forma a la identidad y a los intereses de los participantes.

Figura 2.1.1.

Categorías de la teoría de las OI



Fuente: Elaboración propia en base a Barnett & Finnemore, 2004.

De estos planteamientos, se derivan los siguientes conceptos relevantes para esta parte de la investigación desde el enfoque de la teoría de las OI (cuadro 2.1.1):

Cuadro 2.1.1.

Categorías de la teoría de las organizaciones internacionales

Categoría	Conceptualización	Aproximación
Autoridad	Facultad de una OI de generar el respeto de otros actores y ejerce influencia en sus conductas, a través de la autoridad racional-legal, autoridad delegada, autoridad experta o moral.	Los actores sub-nacionales reconocen la influencia de una OI en el establecimiento de la agenda política del Estado, mostrándose de acuerdo con los incentivos o utilizando el conocimiento generado por la OI. Esta influencia es vista como positiva y es aceptada como legítima porque es percibida como racional (cumple con una autoridad racional-legal), técnica (autoridad experta) y/o relativamente objetiva sirviendo a unos intereses sociales (autoridad moral).
Poder	Capacidad de una OI para estimular, regular o modificar la conducta de un Estado	Hay incentivos por parte de la OI para estimular una acción; el Estado lleva a cabo acciones que se ajustan a la conducta estimulada por la OI Establecimiento de significados, creación de nuevos actores, definición de nuevas tareas y elaboración de reglas de comportamiento. El conocimiento generado por la OI fluye al Estado a través de diversos mecanismos de socialización (reuniones internacionales, seminarios, talleres, etc.).

2.2. Teoría de las comunidades epistémicas

El segundo enfoque teórico que sirve de base a esta investigación fue trabajado por Haas (1992) con el cual ofrece explicaciones sobre la transmisión de ideas y coordinación de políticas a lo interno de los Estados desde las comunidades epistémicas. El autor en cuestión argumenta que en la actualidad los tomadores de decisiones se ven en la necesidad de enfrentar un contexto de creciente complejidad técnica y de incertidumbre en el tratamiento de los asuntos de política, y por tanto con mucha frecuencia y con mayor intensidad se vienen apoyando en redes de expertos con sólidos conocimientos y reconocida autoridad en un área determinada (Haas, 1992).

En este sentido, el autor entra en el debate en la disciplina de las Relaciones Internacionales en cuanto a explicar si el comportamiento estatal está determinado o condicionado por factores externos a nivel sistémico (sistema internacional), por factores domésticos (Estado), o por una interacción compleja entre estos dos niveles; igualmente, reflexiona sobre si los decisores pueden identificar los intereses nacionales y actuar independientemente de las presiones de los grupos sociales a los que representan; o si los Estados responden consistentemente a las oportunidades para crear, defender o expandir su propio poder, con el objeto de lograr beneficios colectivos materiales o promover valores no materiales o ideas.

Sobre el particular, el autor admite que los factores sistémicos y las presiones internas imponen ciertas restricciones sobre el comportamiento de los Estados, pero sostiene que estos tienen amplia libertad en la elección de las acciones a seguir. Por otra parte, la elección que hacen los Estados se ve influida por cómo definen sus intereses, cómo delimitan los problemas y qué alternativas son presentadas (Haas, 1992). A tales efectos, el autor propone mecanismos para explicar cómo las comunidades epistémicas

influyen en este proceso, con el argumento de que las redes de expertos con autoridad controlan y canalizan información para los responsables de la toma de decisiones y por lo tanto pueden promover nuevos patrones de comportamiento de los Estados.

Si bien, el concepto de comunidades epistémicas fue introducido por primera vez en 1975, con los trabajos pioneros de Ruggie y Ernst Haas (Adler y Haas, 1992); fue Peter Haas (1992) quien dio una conceptualización mucho más precisa, refiriéndose a ellas como al involucramiento de variados grupos de expertos (académicos y profesionales) que comparten no sólo sólidos conocimientos especializados relacionados con un campo en particular, sino que también asumen convicciones comunes en torno a las relaciones de causalidad que originan un problema determinado y sus posibles efectos; además comparten criterios de evaluación de los conocimientos en su ámbito de especialización, intereses y prácticas asociadas a un problema o tema (Haas, 1992).

Las investigaciones de Haas se orientan hacia enfoques que hacen hincapié en la construcción social de la realidad y las teorías psicológicas de la toma de decisiones; sin embargo, rechaza las nociones de los «constructivistas radicales» que sostienen que objeto y sujeto deben considerarse mutuamente constituidos (Haas, 1992), sin que haya posibilidad de que exista una descripción o análisis independientemente de las circunstancias sociales bajo las cuales la descripción fue realizada. En su lugar, el enfoque del autor coincide con lo que él denomina «*limited constructivist view*» (Haas, 1992: 23), el cual asume que el mundo es un objeto real y separado de la investigación, que existe independientemente de los análisis y que si bien, las categorías en las que se identifica la realidad objetiva se construyen socialmente, los consensos acerca de la naturaleza del mundo es posible en el largo plazo.

Al respecto, según Haas el conocimiento puede entenderse como las creencias aceptadas, que no necesariamente son las creencias correctas. Así, creencias correctas pueden entenderse con el tiempo, como las caracterizaciones progresivamente más precisas del mundo que se formulan por consenso. Por lo tanto, si bien las comunidades epistémicas proporcionan conocimiento consensuado, no necesariamente son generadoras de la verdad. De este modo, la imposibilidad epistemológica de confirmación de acceso a la realidad significa que el grupo responsable de la articulación de las dimensiones de la realidad tiene una gran influencia social y política dentro de la sociedad.

2.2.1. Categoría de análisis: impacto de las comunidades epistémicas en el establecimiento de la agenda de la política pública

La explotación constructivista del concepto de las comunidades epistémicas permite un análisis mucho más amplio que sólo aquel que considerara la influencia vertical que se pueden ejercer sobre los Estados, e incluso va más allá de la unidad de análisis que parte del Estado como actor primario en las Relaciones Internacionales, enfocando la investigación en factores internos como la difusión de información en una comunidad de expertos y su influencia en los cambios de política en la toma de decisiones de un país. Esto permitiría reflexionar sobre los mecanismos por los cuales las comunidades epistémicas nacionales y transnacionales pueden ejercer influencia en los temas que se insertan en la agenda política de un país.

Una red de expertos puede crear una comunidad epistémica en el que sus miembros compartan conocimientos técnicos en un área determinada así como principios normativos, creencias causales y una concepción compartida de intereses. De este modo, debido a su reconocimiento y a su demanda de autoridad como fuente de

conocimiento relevante, tales comunidades epistémicas pueden difundir conocimientos técnicos, en donde subyacen ideas y valores, y de este modo influir en los tomadores de decisiones y en los resultados de las políticas. En tal sentido, las comunidades epistémicas sirven como difusores a través de las cuales circulan nuevas ideas de las sociedades a los gobiernos y también de un Estado a otro.

Además de Haas, la utilización constructivista del concepto de comunidad epistémica ha sido empleada por Adler, quien interpreta a las comunidades epistémicas como generadoras de ideas y valores que actúan como «vehículos de supuestos teóricos, interpretaciones y significados colectivos que pueden ayudar a crear la realidad social de las relaciones internacionales», específicamente a través de la «difusión e internacionalización de nuevas normas constitutivas que puedan acabar creando nuevas identidades, intereses e incluso nuevos tipos de organización social» (Adler, cit. por Salomón, 2002: 43).

En este sentido, las comunidades epistémicas actúan como innovadores de políticas mediante la identificación de la naturaleza de la controversia política y la elaboración del contexto en el que los nuevos datos e ideas se interpretan. Al enmarcar el contexto, los expertos guían a los tomadores de decisión en la elección de las normas apropiadas, herramientas o instituciones dentro de las cuales manejar el problema. En el fondo, lo que se está haciendo es la introducción de un nuevo tema en la agenda institucional, definiendo los intereses del Estado y fijando los criterios para abordar un tema como algo problematizado (Adler y Haas, 1992).

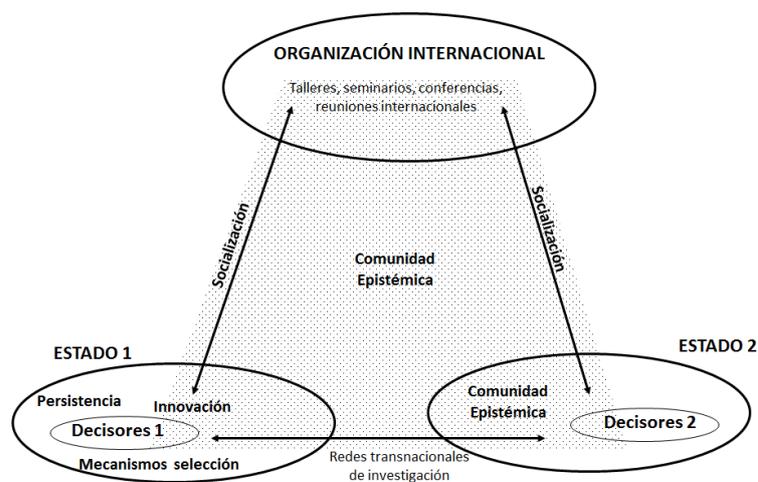
Las nuevas ideas y recomendaciones de política de las comunidades epistémicas traspasan las fronteras y se difunden transnacionalmente a través de los procesos de comunicación y socialización internacional (Adler y Haas, 1992). El nuevo conocimiento se comparte y se intercambia de los grupos de investigación y se difunde

a los gobiernos nacionales y a las organizaciones internacionales, a través de diferentes canales de comunicación y socialización: conferencias, congresos, publicaciones, redes transnacionales de investigación y otros métodos de intercambio de enseñanzas e información. Esta difusión política cumple dos propósitos: por un lado, permite que la innovación pueda llegar a ser consensuada entre los miembros de la comunidad epistémica, lo que refuerza aún más el prestigio de la comunidad; y por el otro, confiere a la comunidad epistémica de mayor capacidad de presión sobre los tomadores de decisión (Adler y Haas, 1992).

Este proceso es entendido como las dinámicas centrales que conducen a la circulación de ideas (internacional, transnacional y nacionalmente) y a la evolución de las políticas, donde la socialización entre los miembros de una comunidad epistémica que comparten una visión y comprensión de un tema en particular, desempeña un papel clave en el fomento de la difusión de valores e ideas entre los responsables políticos. De estas proposiciones desde el enfoque teórico de las comunidades epistémicas, se plantean los siguientes indicadores (cuadro 2.2.1):

Figura 2.2.1.

Categorías de la teoría de las comunidades epistémicas



Fuente: Elaboración propia en base a Haas, 1992.

Cuadro 2.2.1. Categorías de la teoría de las comunidades epistémicas

Categoría	Conceptualización	Aproximación
Comunidad epistémica	<p>Grupos de expertos (académicos y profesionales) que comparten no sólo sólidos conocimientos especializados relacionados con un campo en particular, sino que también asumen convicciones comunes en torno a las relaciones de causalidad que originan un problema determinado y sus posibles efectos; además comparten criterios de evaluación de los conocimientos en su ámbito de especialización, intereses y prácticas asociadas a un problema o tema.</p>	<p>Se determina una combinación de creencias basadas en principios normativos y causales, intereses comunes y conocimientos técnicos compartidos por un grupo de expertos, lo que permite trazar sus acciones para la difusión de ideas, a través de:</p> <p><u>Innovación</u>: Los expertos nacionales son llamados por los tomadores de decisión para delimitar un problema o una nueva situación, guiándolos en la elección de las normas apropiadas o herramientas que permite la identificación de los intereses estatales (Desde el punto de vista de las relaciones hegemónicas, los expertos de una OI guían a los tomadores de decisión en la elección de las normas e instituciones apropiadas dentro de las cuales manejar el problema).</p> <p><u>Socialización</u>: Existe un proceso de comunicación de la información, donde se comparte el conocimiento con otras redes de expertos, a través de conferencias, congresos, publicaciones, redes transnacionales de investigación y otros métodos de intercambio de enseñanzas e información.</p>

2.3. Enfoques para el análisis de establecimiento de la agenda política

Para una visión más completa en el estudio de los mecanismos de transmisión de ideas y valores en un país hay que tomar en cuenta también lo que ocurre a nivel doméstico de los Estados con relación a las motivaciones de los tomadores de decisión. En este punto es útil aclarar que de lo que se trata aquí es la discusión de los enfoques teóricos o marcos conceptuales que analizan el procedimiento complejo y dinámico por el cual se establecen las agendas políticas (*agenda setting*), y no del análisis de todo el ciclo del *policy-making* (elaboración de la política pública). Como apuntaron Jones y Baumgartner, *agenda setting* puede ser entendida como «el proceso por el cual la información es priorizada para la acción y asignada la atención en algunos problemas en lugar de otros» (Jones y Baumgartner, cit. por Smith & Larimer, 2009: 76)¹³. Es decir, nos centraremos en enfoques teóricos que permitan explicar por qué ciertos temas (y no otros) entraron en el panorama político de los decisores, cuáles actores impulsaron esos temas y cómo lo hicieron.

Al nivel más básico el estudio de las políticas públicas implica el estudio de la toma de decisiones (*decision-making*) (Smith & Larimer, 2009), término que abarca únicamente «el análisis de las intenciones de los responsables que elaboran las políticas públicas hasta el momento en que deciden la acción gubernamental vinculante» (Rose, cit. por Aguilar, 1992:26), lo cual está vinculado con la etapa previa del establecimiento de agenda política; a diferencia del *policy-making* que envuelve toda una serie de actividades más o menos relacionadas con la visión lasswelliana de la articulación de

¹³ «... *the process by which information is prioritized for action, and attention allocated to some problems rather than others*» (Jones y Baumgartner, cit. por Smith & Larimer, 2009: 76, traducción propia).

elaboración (ciclo) de la política pública (agenda, decisión, implementación y evaluación¹⁴) que van más allá del *decisión-making* (Aguilar, 1992).

Así, en términos generales los estudios sobre las motivaciones del decisor en el establecimiento de la agenda política han prestado atención al enfoque de *rational choice* (selección racional), en donde se considera a los tomadores de decisión como unos actores que se comportan de manera racional, evaluando ante un problema toda la información pertinente y examinando las diversas alternativas posibles, para luego seleccionar la opción más eficiente y eficaz (Smith & Larimer, 2009).

En este sentido, en un proceso de *rational choice*, se espera que los actores cumplan con los siguientes pasos: 1) recoger toda información necesaria; 2) procesar la información relevante con procedimientos sistemáticos e imparciales; 3) realizar un análisis del entorno (escanean el contexto); 4) realizan una búsqueda de gran alcance de los modelos prometedores registrando sus ventajas y desventajas; 5) determinar los beneficios de esas opciones, maximizando la utilidad esperada por la adopción de la opción con el puntaje más alto en su evaluación del costo-beneficio; 5) evaluar la probabilidad de una implementación exitosa (Weyland, 2006). Si el análisis del costo-beneficio demuestra la superioridad de un nuevo modelo sobre los enfoques de política establecidos y otras alternativas, de acuerdo al enfoque de la selección racional los responsables de la toma de decisión adoptarán este nuevo modelo. Cuando los actores siguen este procedimiento de inferencia lógica de maximización se puede decir que estamos en presencia de una articulación de toma de decisiones en el marco de la elección racional.

¹⁴ El modelo de las etapas de la política pública fue propuesto inicialmente por Lasswell en 1956 y consistía en un modelo secuencial o ciclo de política, en donde la política pública puede ser estudiada separadamente por etapas: definición del problema y construcción de la agenda pública, formulación de soluciones, la toma de decisión, la implementación y la evaluación. Si bien esta sucesión de análisis por etapas facilitó el proceso de estudio del proceso de las políticas públicas, al mismo tiempo fue su mayor debilidad ya que «se tiende a perder de vista el proceso en su conjunto» (Roth, 2010: 25-26)

Esta presunción de racionalidad (al menos, su intención), se ajusta con la idea lasswelliana de la orientación hacia las políticas (*policy orientation*¹⁵):

Si el propósito de la política es resolver los problemas, entonces el marco de la elección racional, que se centra en la vinculación sistemática de medios a los fines deseados, es un modelo atractivo para ayudar a explicar la toma de decisiones de política pública (Smith & Larimer, 2009: 50).¹⁶

En el supuesto de que la política pública es una respuesta orientada a la solución de los principales problemas sociales, es entendible que los decisores y responsables políticos se sientan atraídos por la racionalidad en el proceso de toma de decisiones. No obstante, no son pocos los autores que han reaccionado ante esta situación argumentando su imposibilidad práctica debido a los límites cognitivos de la información¹⁷.

Al respecto, Simon el precursor de la tesis de la *bounded rationality* (racionalidad limitada), aplicada al campo de las Ciencias Sociales, señaló que el principio básico es que si bien los seres humanos tienen la intención de ser completamente racionales, hay ciertos factores que le imposibilitan comportarse de una manera totalmente racional debido a las limitaciones cognitivas (memoria, atención, capacidad de procesamiento de la información) y a restricciones de contexto (tiempo y presupuestarias) (Smith & Larimer, 2009). En el mismo sentido, Lindblom señaló que «nadie puede practicar el método racional-exhaustivo frente a problemas realmente

¹⁵ Para más información sobre el proceso de orientación de políticas desarrollado por Harold Lasswell ver Aguilar, 1992.

¹⁶ «*If the purpose of policy is to solve problems, then the rational choice framework, with its focus on systematically linking means to desired ends, is an attractive model to help explain public policy decision making*» (Smith & Larimer, 2009: 50, traducción propia).

¹⁷ Para más información ver Simon, 1947; Aguilar, 1992 y Smith & Larimer, 2009.

complejos»; por el contrario los decisores buscan la manera de «simplificar drásticamente la complejidad del problema» (Lindblom, 1992a: 214).

Para Simon una situación de racionalidad completa es irreal e imposible debido a las siguientes razones:

1. La racionalidad exige un conocimiento completo y la anticipación de las consecuencias que seguirán en cada elección. De hecho, el conocimiento de las consecuencias es siempre temporal.
2. Dado que estas consecuencias se encuentran en el futuro, la imaginación debe suplir la falta de sensación experimentada en vincularle valores. Pero los valores sólo pueden ser anticipados de manera imperfecta.
3. La racionalidad exige una elección entre todos los comportamientos posibles alternativos. En la conducta real, sólo unos pocos de todas estas alternativas posibles vienen siempre a la mente (Simon, cit. por Smith & Larimer, 2009: 51).¹⁸

En suma, la teoría la decisión racional implica que el decisor opera con una información completa, evaluando exhaustivamente todos los escenarios posibles y sus respectivas consecuencias bajo un análisis sistemático de costo-beneficio; sin embargo, en la práctica es imposible encontrar una situación que se adapte completamente a un proceso de elección racional, debido a la complejidad de los problemas actuales, a la abundancia de la información y a las limitaciones cognitivas y de tiempo de los decisores, por lo cual los decisores se ven obligados a implementar una racionalidad limitada como una alternativa a la elección racional (Simon, 1957), buscando cual es la

¹⁸ «1. Rationality requires a complete knowledge and anticipation of the consequences that will follow on each choice. In fact, knowledge of consequences is always temporary. 2. Since these consequences lie in the future, imagination must supply the lack of experienced feeling in attaching value to them. But values can be only imperfectly anticipated. 3. Rationality requires a choice among all possible alternative behaviors. In actual behavior, only a very few of all these possible alternatives ever come to mind» (Simon, cit. por Smith & Larimer, 2009: 51, traducción propia).

solución lo suficientemente buena que mejor satisface sus necesidades dada una situación determinada.

Basado en los trabajos de la racionalidad limitada de Simón (1947; 1957), poco tiempo después Lindblom en 1959 formuló su tesis del método de las «comparaciones limitadas sucesivas» (Lindblom, 1992a: 205) o mejor conocido como incrementalismo, aplicado al proceso de toma de decisiones en las políticas públicas. De acuerdo con Lindblom, frente a problemas sociales complejos y debido a las limitaciones cognoscitivas y situacionales que enfrentan los seres humanos, el responsable político en vez de operar bajo el supuesto de una racionalidad compleja y exhaustiva, aplica el método de *muddle through* (salir del paso) o «irse por las ramas en la toma de decisiones de política» (Lindblom, 1992a: 205), significando con ello que visto su incapacidad para articular claramente sus objetivos con los medios y su limitación en una búsqueda completa y exhaustiva de todas las alternativas posibles y sus consecuencias, la formulación de políticas se caracteriza por decisiones tomadas basadas en pequeños ajustes incrementales de las políticas existentes (Lindblom, 1992a). Es decir, los decisores enfrentan cada nueva situación política tomando decisiones a partir de pequeños cambios en las decisiones tomadas en el pasado. En sintonía con lo anterior, Smith y Larimer señalan que:

La toma de decisiones incrementales permite formular políticas para procesar la información entrante más rápidamente y hacer frente a la complejidad de muchas cuestiones de política. Al igual que con Simon, la toma de decisiones para Lindblom se rige por las limitaciones cognitivas y ambientales, los responsables políticos no consideran toda la gama de alternativas antes de tomar una decisión, sino que se apoyan en métodos heurísticos que limitan la búsqueda de información.

"Incrementalismo", según lo conceptualizado por Lindblom, busca "satisfacer" en la práctica (Smith & Larimer, 2009: 53)¹⁹.

Por otra parte, para lograr la calidad de la decisión política Lindblom introduce la idea del *mutuo ajuste partidario*, por el cual las decisiones resultantes son además productos de «...decisiones políticas fragmentadas [...], en la que los distintos participantes, relativamente autónomos, se afectan unos a otros mutuamente...» (Lindblom, 1992b: 246). Así, la decisión de la política vendría a ser el resultado de ajustes (negociación, coordinación, etc.) entre numerosos actores sociales involucrados y con intereses.

A pesar de la bien articulada teoría de Lindblom sobre la toma de decisiones en políticas públicas basada en las experiencias pasadas con el fin de llegar a acuerdos políticos, sobrevinieron muchas críticas sobre sus postulados con respecto a la naturaleza incremental de los cambios deseables de las políticas y el acuerdo como criterio de su calidad (Dror, 1992; Etzioni, 1992), ya que se favorecía la inercia, disminuyendo el papel de la innovación en políticas y las decisiones reflejarían los intereses de los grupos más poderosos; igualmente se le recriminaba la falta la evidencia empírica para apoyar sus argumentos (Smith & Larimer, 2009). No obstante a pesar de las críticas a este modelo, para muchos autores la idea de un proceso de decisión incremental parece más realista y mucho más práctico que el modelo de la elección racional (Smith & Larimer, 2009).

Al revisar la vasta literatura sobre el estudio de las políticas públicas, más allá de la elección racional, nos encontramos que no existe un enfoque único e idóneo para

¹⁹ «Incremental decision making allows policymakers to process incoming information more quickly and deal with the complexity of many policy issues. As with Simon, decision making for Lindblom is governed by cognitive and environmental constraints—policymakers do not consider the full range of alternatives prior to making a decision, instead relying on heuristics that limit the information search. “Incrementalism,” as conceptualized by Lindblom, is simply “satisficing” in practice» (Smith & Larimer, 2009: 53, traducción propia).

analizar la etapa del establecimiento de política (*agenda setting*) en el ciclo de políticas públicas (Aguilar, 1992); por el contrario, existen diversos marcos conceptuales que analizan la política desde diversos ángulos y perspectivas que conducen a diversas formas de diseño de las agendas políticas; así, entre los más relevantes tenemos *iron triangle theory* (teoría del triángulo de acero); *Multiple Stream* (enfoque de corrientes múltiples); *Advocacy Coalition Framework* (Marco de la Coalición Promotora); *Punctuated Equilibrium* (equilibrio interrumpido); Difusión de Políticas; *Policy network approach* (enfoque de red de políticas)²⁰. Estos enfoques buscan responder de dónde vienen las propuestas de políticas que dan forma a la agenda política de los decisores y por qué los gobiernos prestan más atención a determinados temas y relegan otros, lo cual se acopla con nuestro objeto de estudio sobre la transmisión de ciertas ideas y valores.

Mencionado algunos de los enfoques sobre políticas públicas más significativos, revisaremos a continuación dos de estos marco conceptuales en el establecimiento de la agenda política para la formulación de políticas públicas, por un lado la tesis de difusión de políticas de Weyland (2006), para quien las oleadas de difusión regional están basadas en los heurísticos (juicios y valores de los decisores); y por el otro lado, la perspectiva del Marco de Coaliciones Promotoras). Particularmente éste último, el ACF nos permitirá identificar variables y relaciones que hay que examinar para poder contextualizar nuestro caso de estudio en cuanto a su dimensión doméstica.

²⁰ Para una revisión amplia de los postulados de cada uno de estos enfoques ver Smith & Larimer, 2009: 77-95.

2.3.1. Categoría de análisis: impacto de la difusión de políticas en el proceso de establecimiento de la agenda de la política pública

La teoría de la difusión de políticas proporciona algunos elementos analíticos necesarios para identificar los mecanismos causales que conducen a la propagación de innovaciones políticas extranjeras en la agenda política de los decisores de un Estado. En este sentido la difusión de políticas se produce cuando las decisiones realizadas en un actor afectan a las decisiones efectuadas en otro; es decir la probabilidad de que un país adopte una innovación política o institucional, se incrementa de forma significativa por influencias que emanan desde fuera de dicho país, especialmente por la adopción de esa decisión por parte de otro país (Weyland, 2006), el cual es cercano en términos geográficos, culturales o históricos, debido a la similitud de condiciones los lleva a esperar resultados similares.

Este tema ha venido siendo trabajado por Weyland en diferentes investigaciones (2005; 2006)²¹. El problema central que guía sus investigaciones es si los Estados mantienen grados de autonomía en la libertad de elección de políticas. Según el autor expone, incluso en esta era global, los países conservan su soberanía nacional y cierto grado de autonomía (incluidos los países en desarrollo más débiles), lo cual les otorga significativos márgenes de maniobra de elección para decidir si se debe adoptar un modelo de política extranjero o no, lo cual contradice los enfoques de autores realistas quienes postulan que la propagación de políticas internacionales es producto de presiones externas.

Visto esta capacidad de maniobra que tienen los Estados la cuestión central es si la imitación de políticas que llevan a cabo los Estados es impulsada para satisfacer

²¹ Otros autores que en trabajos recientes aportan sobre el tema de difusión de políticas son Levi-Faur y Jordana (2005), Knill (2005) y Simmons, Dobbins y Garrett (2006). Para más información ver Meseguer y Gilardi, 2008.

intereses propios, en el marco de un aprendizaje racional (*rational choice*); o si los gobiernos toman sus decisiones de políticas a la luz de la experiencia de acuerdo al modelo incremental de Lindblom, en donde el decisor aplica el método del *muddle through* (salir del paso), pero en vez de tener como base una decisión de política doméstica, la formulación de políticas se centra en políticas foráneas existentes; o hay que tener en cuenta otras consideraciones que también pudieran desempeñar un papel importante, como por ejemplo las motivaciones de los decisores (oportunidad, legitimidad, mantenimiento del poder); u otro supuesto es que debido a la imposibilidad de un análisis racional integral, los decisores se ven obligados a implementar el aprendizaje limitado (racionalidad limitada), recurriendo a juicios e inferencias (Weyland, 2006). En esta última, la elaboración de políticas se produce desde un *a priori* cognoscitivo, en donde las creencias iniciales del decisor actúan como un filtro que influye en la forma en cómo se analiza la experiencia extranjera.

En este sentido, una de las tesis de los estudios de Weyland es que la difusión de políticas es el resultado de atajos cognitivos (inferencias y juicios) los cuales reciben el nombre de heurísticos. Cuando no se tienen reglas aprendidas para resolver un problema, se utilizan estas herramientas cognitivas las cuales consisten en procesos mentales rápidos y fáciles para solucionar problemas o tomar decisiones, que se activan de forma automática y no requieren de mucha atención, como sí requieren por el contrario los procedimientos de razonamiento complejo (Weyland, 2006).

Según Weyland, la ausencia de un proceso de decisión enmarcado en la *rational choice*, indicaría la presencia de un aprendizaje limitado (apoyando la tesis de Simon y Lindblom sobre la racionalidad limitada), en donde hay una búsqueda y análisis de información pero recurriendo a los heurísticos cognitivos:

[...] las personas se enfrentan a una sobreabundancia de información incierta y con una limitada capacidad computacional. Por lo tanto, es imposible procesar toda la información relevante de una manera sistemática y equilibrada. Al ser finita, la atención tiene que ser selectiva. La gente comúnmente y automáticamente recurre a atajos inferenciales, que ponen de relieve algunos datos y se aplican reglas simples para procesarlo. Estas heurísticas hacen que sea mucho más fácil hacer frente a la sobrecarga de información y llegar a las decisiones (Weyland, 2006: 35)²².

Estos métodos abreviados son útiles porque ahorran recursos mentales para solucionar problemas en los que no se tiene una información completa o por el contrario hay una gran cantidad de información que desborda al tomador de decisión y que no está en capacidad de procesarla. En la versión limitada del aprendizaje, las capacidades analíticas incompletas impiden que los gobiernos consideren toda la información disponible; más bien los tomadores de decisión utilizan estos atajos cognitivos para analizar la experiencia de los demás. De acuerdo con el razonamiento limitado, a la hora de evaluar los gobiernos dedican más atención a las experiencias cercanas y a los desempeños sobresalientes, sobrestimando el éxito inicial (Meseguer & Gilardi, 2008).

En este sentido, el razonamiento limitado es un proceso por medio del cual la experiencia de otros países proporciona información pertinente acerca de los resultados de las políticas. Los políticos que deciden en condiciones de incertidumbre sobre los efectos de una medida pueden mirar a su alrededor y evaluar qué desempeño ha tenido

²² «... people face overabundant uncertain information with limited computational capacity. Therefore, it is infeasible to process all the relevant information in a systematic, balanced way. Being finite, attention has to be selective. People commonly and automatically resort to inferential shortcuts, which highlight some information and apply simple rules to process it. These heuristics make it much easier to cope with information overload and arrive at decisions» (Weyland, 2006: 35, traducción propia).

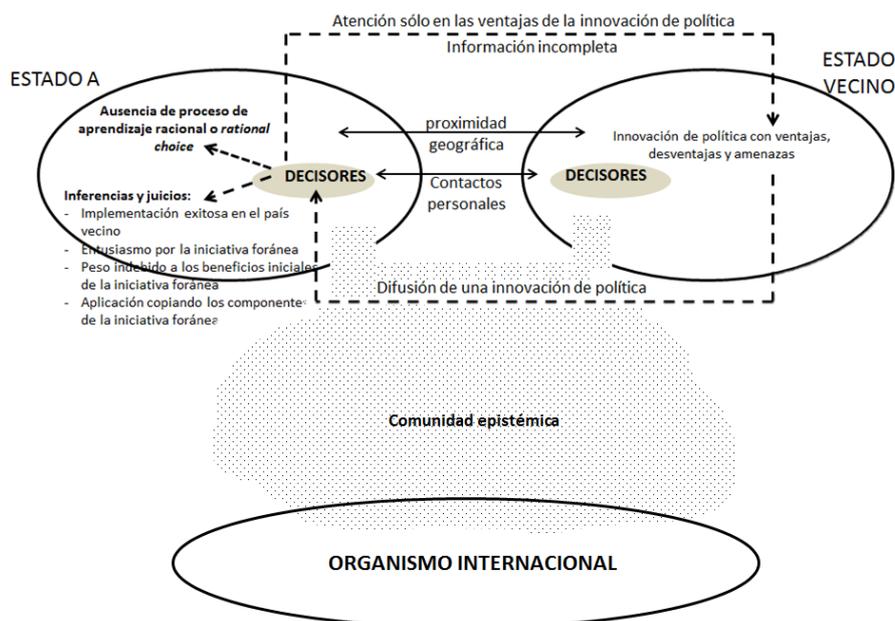
esa medida en otros lugares (Meseguer & Gilardi, 2008). Y en lugar de evaluar la medida a través de un análisis equilibrado y sistemático de costo-beneficio, tienden a valorar más al azar la promesa de innovaciones extranjeras (Weyland, 2006). Así, al filtrar la información y canalizar las inferencias, estos atajos cognitivos pueden también introducir sesgos y distorsionar las conclusiones que las personas extraen de la evidencia, por lo que los resultados de la toma de decisiones a menudo difieren de los resultados que pudiera producir ese tipo ideal de procesamiento completo de la información y del análisis sistemático del costo-beneficio (Weyland, 2006).

Weyland propone que a través de los heurísticos se da forma a la difusión de las innovaciones y modelos de política, ayudando a explicar la similitud de políticas a nivel regional, las olas de difusión, y la naturaleza básica de ésta.

De este bosquejo resultan los siguientes indicadores relevantes (cuadro 2.3.1) para la investigación desde el enfoque de la teoría de difusión de políticas:

Figura 2.3.1

Categorías de la difusión de una innovación de política foránea



Fuente: Elaboración propia en base a Weyland, 2006.

Cuadro 2.3.1.

Categorías de la teoría de la difusión de políticas

Categorías	Conceptualización	Aproximación
Heurísticos	Propagación de innovaciones políticas extranjeras (en donde hay similitudes en términos geográficos, culturales o históricos,) en la agenda política de los decisores de un Estado.	Las decisiones realizadas en un Estado afectan a las decisiones efectuadas en otro. La probabilidad de que un país adopte una innovación política o institucional, se incrementa de forma significativa por influencias que emanan desde fuera de dicho país, especialmente por la adopción de esa decisión por parte de otro país, el cual es cercano en términos geográficos, culturales o históricos, debido a la similitud de condiciones los lleva a esperar resultados similares.

2.3.2. Impacto del contexto sistémico del *Advocacy Coalition Framework* (ACF) en el establecimiento de la agenda de la política pública

El marco del *Advocacy Coalition* (coalición promotora) proporciona una base teórica para entender la complejidad del proceso de la política y la transmisión de ideas en el establecimiento de la agenda política, identificando cuáles son las características sistémicas que determinan el contexto en donde se interrelacionan una amplia diversidad de actores, y su capacidad para movilizar sus recursos y posicionar sus creencias en políticas públicas. Este parte en particular del ACF del contexto sistémico será de utilidad para esta investigación, ya que la aplicación de algunos de sus elementos nos permitirá contextualizar más adelante el tema de la gobernanza forestal en el Ecuador.

El objetivo inicial del ACF propuesto por Sabatier acompañado de otros autores, era superar el enfoque de la heurística del proceso de las políticas (Sabatier, 1988; 1991; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; 1999; Sabatier & Weible, 2007), así como las debilidades y fallas que presentaban los estudios de la implementación de la política pública (*policy implementation* y no del establecimiento de las agendas políticas propiamente dicho). Según Sabatier los problemas de estos estudios era que debido a su visión legalista de arriba hacia abajo, tendían a descuidar otros factores y actores importantes que afectaban la implementación.

En este sentido, Sabatier parte de que no hay que estudiar sólo la implementación, sino todo el proceso complejo donde la evolución de las políticas públicas envuelve ciclos múltiples e interactivos, iniciados en diferentes niveles, y por diferentes actores, así como tomar en cuenta el contexto sistémico; por lo cual propone abandonar el enfoque del ciclo de políticas públicas como unidad de análisis y pasar al

enfoque del subsistema de la política pública, combinando los elementos de la visión de arriba-abajo y de abajo-arriba (Sabatier, 1988, Sabatier, 1991, Sabatier and Jenkins-Smith, 1993).

El marco del *Advocacy Coalition* asume un modelo por el cual el responsable político se distancia del modelo de la elección racional y del cumplimiento de sus objetivos en base a criterios de costo-beneficio. Si bien, reconoce las limitaciones cognitivas del decisor en el procesamiento de la información, y que los sesgos y constricciones a las que está sometido lo lleva a utilizar una variedad de recursos heurísticos frente a problemas complejos, el enfoque desarrollado por Sabatier considera que el conjunto de creencias políticas suministran una mejor guía para entender el comportamiento del decisor (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

Así, el criterio de distinción es su sistema de creencias, base fundamental para explicar el comportamiento de las coaliciones que buscan influir en los tomadores de decisión dentro de un subsistema político. En este sentido, este marco analítico enfatiza que las creencias comunes y compartidas son definidas como el principal aglutinante de la política pública (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

Para hacer frente a este proceso tan complejo, Sabatier (1988), y más tarde con el concurso de Jenkins-Smith (1993; 1999), y posteriormente con Weible (2007) desarrolló lo que se conoce como el Marco de las Coaliciones Promotoras, el cual consta de varios componentes sustantivos. Para efectos de este trabajo, sólo nos centraremos en dos de los componentes del ACF, con el objeto de poder contextualizar más adelante el fenómeno de investigación: 1) los parámetros relativamente estables del sistema; y 2) los eventos externos al sistema.

De acuerdo al ACF la toma de decisiones ocurre dentro del subsistema de la política o dominio (que se define por temas de política, ámbito geográfico, y los actores

que influyen). Este subsistema es la principal unidad de análisis del ACF, a diferencia de otros enfoques donde la unidad de análisis es el gobierno, un organismo oficial o un programa. Según Sabatier, un subsistema constituye una construcción metodológica donde se engloba a una variedad actores que se expanden más allá de los miembros tradicionales del triángulo de hierro (legislativo-burocracia-grupos de interés) para incluir a los funcionarios de todos los niveles de gobierno, consultores, científicos y miembros de los medios de comunicación, quienes juegan un rol central en la difusión de ideas de políticas, y que están activamente involucrados con un problema o tema de política determinado, y quienes regularmente buscan influenciar la política pública en ese campo, coordinando sus conductas con aliados en coaliciones promotoras (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Weible & Sabatier, 2006).

Visto que el ACF asume que la información científica y los nuevos conocimientos técnicos tienen un papel central en el proceso político, en lo relativo a la identificación del problema, sus causas, y la determinación del impacto de las soluciones planteadas, en consecuencia los investigadores (científicos universitarios, analistas políticos, consultores, etc.) se encuentran entre los actores centrales en el proceso político (Sabatier & Weible, 2007).

Por otra parte, los subsistemas pueden clasificarse en maduros o nacientes, en vías de formación, según su edad. Para que un subsistema se considere maduro, debe contar con participantes que se reconozcan como parte del subsistema, y que hayan buscado influir por un período de tiempo importante (entre siete años y una década). A su vez, las coaliciones, alcanzan una cierta institucionalización cuando poseen *subunidades* dentro de cada nivel de las agencias gubernamentales (Sabatier & Jenkins-Smith 1999).

Para este marco el cambio en el subsistema de las políticas públicas en un dominio determinado es el resultado de la interacción que se produce en el contexto societal amplio, el cual está conformado por los parámetros relativamente estables y los eventos externos al subsistema, elementos que pasan a explicarse a continuación.

Los parámetros relativamente estables dentro de los cuales funcionan los sistemas, cambian muy lentamente y comprenden los siguientes elementos (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Weible & Sabatier, 2006; Sabatier & Weible, 2007):

1. Los atributos básicos del área problema (bienes).
2. La distribución básica de los recursos naturales.
3. Los valores y estructuras culturales sociales fundamentales.
4. La estructura constitucional y normas (reglas) que dan contexto al proceso de formulación de políticas públicas.

Estos parámetros – invariables por largos periodos de tiempo – son importantes a tener en cuenta porque van a estructurar la naturaleza del problema, demarcando los recursos disponibles a los actores, estableciendo las reglas y procedimientos para los cambios en las políticas públicas y en general enmarcan los valores que van a dar forma a la formulación de las políticas públicas. De hecho, el ACF asume como condición necesaria el cambio de uno de los factores de los parámetros relativamente estable para que opere un cambio importante en la política pública (Sabatier & Weible, 2007).

En cuanto a los eventos externos al subsistema (más dinámicos que los anteriores), que pueden afectar el subsistema de política pública, estos son importantes ya que con frecuencia cambian la atención del público y con él la asignación de recursos a los subsistemas de políticas públicas, a diferencia de los parámetros relativamente estables, son condición necesaria pero no suficiente para un cambio significativo en la política (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Weible & Sabatier, 2006; Sabatier & Weible,

2007). Para el estudio de este elemento se requiere una perspectiva de tiempo de 10 años o más para comprender el cambio de políticas, lo que permite ir más allá de análisis coyunturales. Dentro de estos eventos externos Sabatier ha identificado los siguientes:

1. Grandes cambios socio-económicos
2. Cambios en la opinión pública
3. Cambios en la coalición gubernamental
4. Decisiones políticas e impactos de otros subsistemas

De acuerdo al ACF los parámetros relativamente estables y los eventos externos (ambas variables externas al subsistema), vendrían a afectar los recursos materiales y simbólicos, y constreñir las acciones de los actores, afectando con ello la formulación de políticas públicas dentro de un subsistema de política determinado.

Teniendo en cuenta lo anterior, para el análisis de los mecanismos de persuasión y transmisión de ideas sobre la economía verde en la política ambiental ecuatoriana se han seleccionado estas dos variables de contexto, con el objeto de poder ordenar la exposición del entorno del caso de estudio de esta investigación: la gobernanza forestal del Ecuador, lo cual se especificará en el capítulo 4.

Capítulo 3. Metodología de la investigación

La investigación científica en las Ciencias Sociales podría definirse según lo manifestado por Ricardo Sánchez Puentes «un acceso privilegiado para la construcción de un concepto más riguroso y denso de la naturaleza del quehacer científico, entendido como proceso y como producto» (Sánchez, 1984:129).

En el presente trabajo de investigación, por tanto se hace necesario honrar la rigurosidad científica de acuerdo al diseño de la investigación y lo que se quiere lograr a través de los métodos, las técnicas e instrumentos para la recolección e interpretación de datos, bajo ciertas condiciones específicas que otorguen confiabilidad y validez.

Como indica Raimundo Abello el investigador social debe responder con rigor, claridad, objetividad y precisión una serie de interrogantes relacionadas con la realidad del fenómeno que se estudiará, así como de los intereses, preferencias e inclusive la experiencia del investigador (Abello, 2009).

Las preguntas que frecuentemente se plantean en la metodología son relacionadas con el tipo y diseño de la investigación y la fundamentación para ello; cuáles serán las técnicas e instrumentos de investigación que se utilizaran; cuál es la validez y confiabilidad de las técnicas e instrumentos escogidos; y cómo se realizará la investigación (Taylor & Bogdan, 1987; Miles & Huberman, 1994; Hernández-Sampieri, Fernández & Baptista, 2006; Abello, 2009).

A la hora de tomar la decisión metodológica de qué tipo de análisis seguir para recolectar los datos y procesarlos, se puede optar por diferentes aproximaciones siguiendo diferentes métodos, no existiendo una forma ideal de realizar el análisis. Todo dependerá de la naturaleza del objeto de estudio, la teoría escogida y lo que se propone el investigador. A tales efectos, la selección de un enfoque cualitativo o cuantitativo

«supone una serie de condiciones e impone otra serie de consecuencias» (Tarrés, 2004a: 15). Lo que sí es cierto es que la decisión metodológica debe estar justificada, atendiendo a la orientación teórico-metodológica y criterios teóricos que siga la investigación, así como la naturaleza de los datos recogidos. Por un lado, esto le otorga validez y veracidad al estudio, ya que muestra el procedimiento empleado para producir análisis confiables de la información; y por el otro, hace que sea más fácil para terceras personas entender cómo se llevó a cabo la investigación (Yanow, 2007).

En todo caso, el objetivo último de esta investigación es la de abstraer de los datos recolectados la comprensión de los significados, valores o creencias que dan forma a las acciones de los actores, y las maneras en que éstas se expresan y se comunican entre varios grupos, en un intento de interpretar la intención de la acción para aprehender la complejidad de la realidad social estudiada.

Todos estos aspectos serán abordados a lo largo del presente capítulo en el que punto por punto se pasará revista a cada uno de ellos, a fin de explicar el procedimiento utilizado para llegar a la contestación de la pregunta formulada.

3.1. Enfoque de la investigación

Por la naturaleza del tema de investigación, en la que nos interesa conocer las interpretaciones que hacen los actores de su acción, y de su interacción con los demás, qué se persigue y cómo se definen los medios para hacerlo, el enfoque a seleccionar será aquel que produzca datos descriptivos sobre las palabras (escrita o hablada) y sobre el comportamiento y la intención de los sujetos en su interrelación con los demás, fundada en argumentos teóricos que privilegian la comprensión de significados.

A tal efecto, según María Luisa Tarrés, «los métodos cualitativos son el instrumento privilegiado de quienes se preocupan por la comprensión de significados» (Tarrés, 2004a: 7). Por su parte, Wagenaar indica que la formación de las políticas públicas y las interacciones de los actores relevantes no se puede entender correctamente a menos que se comprenda sus significados relevantes a través del enfoque cualitativo-interpretativo (Wagenaar, 2007). En la misma orientación, Yanow observa que el análisis cualitativo se refiere a la interpretación de la situación que será estudiada por los propios actores, lo que se logra a través de entrevistas grabadas o escritas, incluyendo los comentarios, observaciones y puntos de vista de los encuestados (Yanow, 2007), es decir, a través de un enfoque cualitativo.

Por ello, se ha seleccionado el enfoque cualitativo, el cual nos remite a una investigación que «produce datos u observaciones descriptivas sobre las palabras y el comportamiento de los sujetos» (Tarrés, 2004a: 16); este tipo de investigación se puede definir como «la conjunción de ciertas técnicas de recolección, modelos analíticos, normalmente inductivos y teorías que privilegian el significado que los actores otorgan a su experiencia» (Tarrés, 2004a: 16), lo cual nos permitiría entender la complejidad de la realidad social estudiada.

Siendo que la tradición cualitativa da prioridad al método basado en la palabra y la escritura y los investigadores comprometidos con ella comparten su interés por la subjetividad, esta investigación no se interesa por la representatividad de los casos teóricos que se analizan en relación con la población estudiada, sino en relación con la experiencia de los participantes en función de la pregunta de investigación. De ahí que la generalización de los resultados de este trabajo tienda a ser teórica o analítica y a concebirse como avances o hipótesis que explican la realidad, generando bases para interpretaciones causales.

3.2. Técnicas e instrumentos de recolección, organización y procesamiento de los datos

La investigación científica requiere de ciertos procedimientos organizados y sistemáticos que permitan la recopilación de los datos necesarios, su organización y procesamiento. Por tanto, esta es una tarea esencial para extraer de la información recolectada, los datos con significación relevante para los objetivos de la investigación; y establecer relaciones entre los datos que nos faciliten, más tarde, realizar esfuerzos de abstracción en busca de la generación de categorías analíticas y modelos teóricos. A tales efectos, para la presente investigación la manera de abordar las fuentes que se requirieron fueron la bibliográfico-documental (lectura de documentos) y de campo (entrevistas).

En el sentido lógico, la investigación bibliográfica es la que se lleva a cabo para recopilar información contenida en documentos que estén directamente relacionados con el tema investigado y sus diferentes perspectivas. Estas fuentes por lo tanto fueron los libros, informes, recopilaciones y documentos de sitios web relacionados con el tema de investigación.

Por otro lado, se contó con la investigación de campo, concebida como el proceso sistemático de recolección de datos acercándose a la realidad del fenómeno social en estudio. La técnica a utilizar fue la entrevista considerada como un diálogo intencional y consciente entre dos personas, la una que hace las preguntas (el entrevistador) y la otra, que responde de acuerdo a los cuestionamientos formulados (entrevistado o informante). Se seleccionó esta técnica ya que como investigador interesaba comprender cómo aquellos sujetos a los que se entrevistó daban sentido y

significado a sus experiencias vividas en torno a temas relacionados con la economía verde, REDD+ y Programa Socio-Bosque.

Para el caso del presente trabajo de investigación se escogió la técnica de la entrevista semiestructurada con unos planteamientos puntuales, pero que dejó libertad a los entrevistados para responder en la amplitud requerida de acuerdo a su saber y entender, ya que se pretendía darle cierta flexibilidad a sus respuestas manteniendo un parecido a una conversación, con el objeto de conocer sus puntos de vista en sus propias palabras sobre cuál ha sido la intención de ciertas ideas y acciones (como por ejemplo: cómo entienden la relación entre la gobernanza ambiental internacional y las políticas ambientales del Ecuador, que opinan de la difusión de REDD+; cómo han interpretado los incentivos sobre la economía verde y REDD+; cómo interpretan el Programa Socio-Bosque, cómo se ha socializado la información sobre tales temas; cómo se ha definido el tema en el establecimiento de la agenda política, etc.), sin perder la dirección de la trayectoria de la conversación (ver guía de entrevista en anexo 3).

Aconteciendo que algunos de los entrevistados identificados son funcionarios pertenecientes a la administración pública o figuras de difícil acceso para entrevistar, se procuró hacer un uso eficiente del tiempo con las entrevistas semiestructuradas con tales sujetos. Igualmente, se seleccionó este tipo de entrevista por las limitaciones de tiempo establecidas para la entrega formal de esta investigación.

Siendo la entrevista semiestructurada la técnica de campo elegida, con el objeto de dar libertad y profundidad a la información recogida, se eligió el tipo de entrevista individual denominado *entrevista en profundidad*. La entrevista en profundidad, siguiendo a Ruiz e Izpizúa implica «un esfuerzo de inmersión [...] del entrevistado

frente a, o en colaboración con, el entrevistador que asiste activamente en este ejercicio de reposición [...]» (Ruiz e Izpizúa, cit. por Vela, 2004: 74).

En cuanto a la validez y confiabilidad de las entrevistas bajo el método cualitativo, buscando un mínimo de autenticidad, concordancia y entendimiento en la estructura narrativa proporcionada por los entrevistados, se recurrió al método denominado *triangulación* (Vela, 2004), por el cual se proporcionó a los informantes la lectura de los datos otorgados por ellos mismos, con el objeto de que validaran los análisis allí obtenidos.

3.3. Descripción del tratamiento de la información: tipo de investigación

En el presente trabajo la tipología de investigación fue el estudio de caso, ya que el objetivo era estudiar a profundidad los mecanismos de persuasión y transmisión de ideas sobre la economía verde en la política forestal ecuatoriana, constituyendo ésta nuestra unidad de análisis específica. A tales efectos y como especifica Vennesson «[u]n caso es un fenómeno o acontecimiento elegido, conceptualizado y empíricamente analizado como manifestación de una clase más amplia de fenómenos o acontecimientos» (Vennesson, 2013: 237).

Cómo método o procedimiento metodológico de investigación, el estudio de caso se desarrolló mediante un proceso cíclico y progresivo, el cual partió de la definición de unas categorías relevantes que se querían investigar. Se estudiaron en profundidad estas categorías en la unidad de análisis, se recolectaron los datos, se analizaron, interpretaron y evaluaron luego se redactó el caso (Bernal, 2010).

3.4. Procesamiento de la información

El procesamiento de la información se llevó a cabo a través de tres procesos relacionados: descripción, clasificación y relaciones entre categorías, común en diversos enfoques de análisis cualitativos (Taylor & Bogdan, 1987; Miles & Huberman, 1994).

En una etapa inicial se llevó a cabo la revisión general de los documentos y su posterior organización y clasificación. El criterio de selección de documentos y fuentes fue el siguiente:

- Debían estar relacionados al uso de instrumentos de mercado en las políticas ambientales.
- Fuentes múltiples de datos. Debía haber una representatividad variada de criterios.
- Debían abordar directa o indirectamente el tema de la gobernanza forestal del Ecuador.
- Debían estar relacionados con la dimensión internacional de la gobernanza ambiental internacional, por ejemplo: participación de una OI en materia de políticas ambientales (especialmente el PNUMA), cooperación internacional, etc.

Los documentos se enumeraron de acuerdo al orden que se fueron ingresando, así iban desde el P1, P2 P3, PN, donde P1 significa documento primario 1; y clasificados por dos criterios: 1) según su fuente: gubernamental, ONG, OI, académicos e investigadores (visto los límites de tiempo para realizar la investigación no se pudo ampliar a otros sectores como por ejemplo movimientos sociales, grupos indígenas, sector privado); y 2) según la fecha de elaboración del documento²³, se clasificaron cronológicamente en uno de los siguientes tres periodos:

- ✓ 1992 - 2000 (periodo neoliberal)

²³ Para el caso de las transcripciones de las entrevistas, visto que algunos entrevistados fueron actores participantes en más de uno de los periodos descritos, dichas entrevistas se ordenaron simultáneamente según los periodos referidos por el informante.

- ✓ 2000 - 2007 (periodo de crisis y cambios en el sistema político ecuatoriano)
- ✓ 2007 - 2012 (nueva visión del *Buen Vivir*)

Posteriormente, se utilizó el método deductivo para la segmentación y codificación de las unidades de análisis con significado en los documentos, partiendo de una lista inicial de códigos antes de leer los datos, es decir se partió de unos códigos previamente establecidos en el marco teórico para realizar un análisis temático (ver libro de códigos en anexo 2), con el objeto de transformar una realidad en una expresión textual de su esencia (Miles & Huberman, 1994). Las unidades de análisis elegidas fueron los párrafos o fragmentos de un conjunto de los materiales con contenido significativo de acuerdo al planteamiento de problema y preguntas de investigación.

Una vez realizada la codificación teórica, se procedió a efectuar una codificación abierta esta vez utilizando el método inductivo, esto con el fin de extraer de los datos, aquella información con significación relevante en relación a la pregunta de investigación, a fin de que nos fueran presentando nuevas realidades no contempladas en el modelo teórico, es decir para identificar realidades sociales básicas presente en nuestro caso de estudio. La codificación fue realizada por una sola persona, en este caso por el autor del presente trabajo de investigación. En esta fase, además de los documentos se incorporó al material de investigación las transcripciones de las entrevistas, basándonos el método mixto de codificación (deductivo-inductivo). Luego, se pasó a hacer una relectura de los documentos y una rectificación de los códigos abiertos (ver libro de códigos en anexo 2), lo cual a su vez dio paso a la modificación y rectificación de las preguntas de las entrevistas (ver anexo 3 guía de entrevistas).

El análisis de los datos básicamente consistió en la descomposición de los datos en sus componentes constituyentes para determinar qué era significativo y a partir de allí el agrupamiento de los datos para crear categorías que se definieron en base a

alguna propiedad o elemento común. Los códigos y las categorías fueron ordenados, comparados y contrastados hasta que se logró la saturación, es decir, hasta que el análisis no produjo nuevos códigos o nuevas categorías y cuando todos los datos fueron evaluados con relación a la codificación teórica. Los criterios para identificar temas centrales fueron: (a) la centralidad de las categorías teóricas con relación a las otras categorías producto de la codificación abierta; b) la frecuencia de aparición de una categoría en los datos; c) su inclusión y la facilidad con la que se relacionaba con otras categorías en función de la pregunta de investigación; y d) la claridad de sus implicaciones para desarrollar una explicación más general.

Seguidamente, la vinculación de estas categorías significativas, entre sí y con los fundamentos teóricos de la investigación, permitió la identificación de temas más generales y patrones emergentes, que agrupados transformaron esos patrones en categorías significativas mucho más abstractas (con mayor amplitud conceptual), lo cual permitió elaborar una explicación más integrada del problema de estudio, a través de la generación de conceptos, proposiciones, modelos, y teorías (Hernández-Sampieri, Fernández & Baptista, 2006).

Para poder facilitar este procedimiento, se utilizó el software Atlas.ti 7 como herramienta para codificar, analizar y relacionar la información. Esto permitió vincular e interpretar los diferentes elementos teóricos y emergentes y la utilización de las herramientas de redes para poder visualizar estas relaciones en un modelo teórico.

3.5. Muestreo

Por ser un estudio de tipo inductivo, en el que ni el número de informantes ni el tipo están determinados previamente, se utilizó la técnica del muestreo teórico (Taylor

& Bogdan, 1987) como guía para seleccionar las personas a entrevistar y los documentos a revisar. En el muestreo teórico no se persigue la representatividad de la población, por ello el número de casos estudiados carece de importancia; «lo relevante es el potencial de cada caso para ayudar al investigador en el desarrollo de comprensiones teóricas sobre el área estudiada de la vida social» (Taylor & Bogdan, 1987: 109). En este sentido, se involucró a unos cuantos sujetos (número relativamente pequeño de casos individuales no representativos desde el punto de vista estadístico) porque no se aspira a generalizar los resultados obtenidos en la muestra a una población.

El estudio de campo inició con la lectura de diversos documentos relevantes para el caso y con una idea general de posibles entrevistados (representantes de gobierno, academia, ONG, y de organismos internacionales) y el modo de encontrarlos. En cuanto a la relación entrevistado – investigador, a algunos de los informantes se conocía con anterioridad en el marco de labores profesionales en reuniones multilaterales relacionadas con el tema de cambio climático; a otros se conoció en el campo académico o durante el desarrollo de la investigación.

Una vez contactados los posibles informantes se utilizó el procedimiento de «bola de nieve» (Vela, 2004: 76), por el cual una vez culminada la entrevista se le pide al entrevistado que nombre a otros sujetos para completar la selección previa de individuos por entrevistar, lo que en principio permitiría que creciera el número de informantes luego de las entrevistas iniciales. Sin embargo, esto último no fue posible ya que fue dificultoso lograr el acceso a funcionarios públicos y tomadores de decisión para poder realizarles una entrevista (cuadro 3.5).

Por otra parte, debido a las limitaciones de tiempo para la entrega de esta investigación, no se pudo realizar una segunda ronda de preguntas a los informantes entrevistados tal y como es lo usual en las entrevistas en profundidad.

Cuadro 3.5.

Entrevistas previstas y realizadas

Tipo de Fuente	Entrevistas previstas	Entrevistas realizadas
Funcionarios de Gobierno	4	2
Representantes de ONG nacionales	2	2 ^(*)
Representantes de ONG internacionales (ex funcionario público)	0	1
Representantes de la Academia – ONG (ex funcionario público)	1	1 ^(*)
Representantes de Organismo Internacional	1	1
Total	8	6

(*) Un representante de las ONG nacionales coincidía también con el rol de actor académico y ex funcionario público por lo cual se contabiliza como un solo actor

Capítulo 4. Contextualización del fenómeno de estudio

A continuación, se pasará a realizar la contextualización de dos cuestiones tratadas a lo largo de la investigación: 1) el PNUMA como organización ambiental internacional y, 2) el tema de la gobernanza forestal en el Ecuador, apoyándonos para ello en literatura preexistente. A tales efectos, se revisará brevemente el contexto del PNUMA como una como una entidad internacional encargada del tema ambiental (nacimiento, estructura, mandato y funciones), para seguidamente ubicar el tema de la gobernanza ambiental en el Ecuador, específicamente en el sector forestal, utilizando para ello dos de los componentes del ACF (*Advocacy Coalition Framework*) tratados en sección 2.3.2, capítulo 2 (marco teórico), como son los parámetros relativamente estables y los eventos externos.

4.1. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA): organización internacional ambiental

Como se recordará de lo apuntado en la sección 1.1.2, capítulo 1, en términos legales el PNUMA no es una organización internacional en sentido estricto, sino más bien una entidad subordinada a la Organización de Naciones Unidas (ONU); sin embargo, se le ha dado ese tratamiento ya que como se verá a continuación, es una entidad material que cuenta con personal, equipos y oficinas ubicadas en Nairobi (y en diferentes regiones), y a su vez dispone también de un presupuesto propio que depende de las contribuciones voluntarias que realizan los países.

El hecho de que el PNUMA sea considerada en esta investigación una organización internacional, nos permite bajo una visión constructivista y

específicamente bajo el enfoque de la teoría de las organizaciones internacionales, evaluarla como un actor que ejerce cierto liderazgo en la gobernanza ambiental a nivel internacional en el contexto de su mandato de coordinar las políticas ambientales internacionales; a diferencia de otros enfoques en las Relaciones Internacionales, como por ejemplo los institucionalistas, que se enfocan en los regímenes internacionales en lugar de actores como el PNUMA, y los realistas que generalmente no consideran a los organismos internacionales como sujetos de interés en el sistema internacional ni le dan prioridad a las políticas medio ambientales.

El PNUMA como entidad nació en 1973 como consecuencia de las recomendaciones realizadas un año antes en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano en la ciudad de Estocolmo, Suecia. Hoy día, es considerado uno de los actores más importantes en el campo de la protección del ambiente y de los recursos naturales.

En un inicio los gobiernos de los países desarrollados se mostraron reacios a crear una organización intergubernamental fuerte y autónoma que implicara un aumento en la burocracia de Naciones Unidas y por ende, mayores costos de funcionamiento y un aumento en las contribuciones financieras por parte de éstos países, e incluso algunos países pretendieron limitar la efectividad de los resultados de la reunión de Estocolmo señalando que en cualquier caso el resultado no podía ser una nueva y costosa agencia de Naciones Unidas. En cualquier caso, países como Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Francia preferían un pequeño pero efectivo mecanismo de coordinación central (Johnson, 2012).

En plena Guerra Fría, la reunión de Estocolmo no contó con la URSS, ni con la mayoría de los países de su órbita soviética. Por otra parte, las preocupaciones de los países en desarrollo giraban en torno a los temas de pobreza y desarrollo, por lo que la

creación de una organización ambiental que pudiera limitar sus aspiraciones de desarrollo era mirado con recelo, aduciendo que los problemas ambientales en torno a los cuales se convocaba la reunión era asunto que incumbía en primera instancia a los países desarrollados (Pierri, 2005).

La Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), por medio de la resolución 2997 (XXVII) del 15 de diciembre de 1972, estableció el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, integrado por 58 miembros elegidos por la Asamblea General por un periodo de tres años y en base a la representación geográfica. Este Consejo de Administración que se reúne anualmente fue establecido como un órgano subsidiario de la Asamblea General que tenía que rendir cuentas al Consejo Económico y Social, para que coordinara las políticas ambientales a nivel global (Bauer, 2007), y tendría entre sus funciones las siguientes:

- a) Promover la cooperación internacional en la esfera del medio ambiente y recomendar, cuando proceda, políticas al respecto;
- b) Trazar las directrices generales para la dirección y coordinación de los programas relativos al medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas;
- c) Recibir y examinar los informes periódicos del Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [...] sobre la aplicación de los programas relativos al medio ambiente [...];
- d) Tener continuamente bajo estudio las condiciones ambientales en todo el mundo, con el fin de conseguir que los problemas de vasta importancia internacional que surjan en esa esfera reciban apropiada y adecuada consideración por parte de los gobiernos;

- e) Estimular a las comunidades científicas internacionales y otros círculos de especialistas pertinentes a que contribuyan a la adquisición, evaluación e intercambio de conocimientos e información sobre el medio ambiente y, cuando sea apropiado, a los aspectos técnicos de la formulación y ejecución de los programas relativos al medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas;
- f) Mantener continuamente bajo estudio las repercusiones que para los países en desarrollo puedan tener las políticas y medidas nacionales e internacionales relacionadas con el medio ambiente, así como el problema de los costos adicionales que pueda significar para tales países la puesta en práctica de programas y proyectos referentes al medio ambiente, y asegurarse de que dichos programas y proyectos sean compatibles con los planes y prioridades de esos países en materia de desarrollo;
- g) Examinar y aprobar anualmente el programa de utilización de recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial [creado a partir de contribuciones voluntarias] (ONU, 1972: 48).

Para limitar la autonomía de la recién creada entidad ambiental, se estableció asimismo que este Consejo de Administración debía presentar un informe anual a la Asamblea General por conducto del Consejo Económico y Social, y que además el Consejo de Administración dispondría de una *reducida* Secretaría²⁴, con sede en Nairobi, Kenia, y dirigida por un Director Ejecutivo para que sirviera de coordinación de las actividades relacionadas con el ambiente (ONU, 1972).

²⁴ Para ver más información sobre el aumento de las funciones de la Secretaría del PNUMA y las acciones para dar mayor autonomía y poder al órgano ambiental ver Bauer, 2007; 2009.

Después de más de 40 años de existencia, hoy día la misión del PNUMA es de mucho más largo alcance que las funciones estipuladas en 1972. Su misión actual tal y como está especificada en su página web es la de: «proporcionar liderazgo y alentar la participación en el cuidado del medio ambiente inspirando, informando y capacitando a las naciones y los pueblos para que mejoren su calidad de vida sin comprometer la de las generaciones futuras» (PNUMA, 2013a)²⁵.

A pesar de que algunos señalan que el PNUMA «no ha conseguido fortalecer el concepto de desarrollo sostenible más cercano a la realidad ecológica y menos deudor del economicismo desarrollista» (Fernández, 2003: 4); hoy por hoy, la entidad ambiental de Naciones Unidas ya no sólo se centra en los asuntos relativos al medio ambiente global y coordinación de políticas ambientales, sino que ha venido teniendo un creciente papel relevante en el liderazgo de la facilitación de una variedad de acuerdos ambientales multilaterales, en el desarrollo y promoción de temas en la agenda ambiental internacional, y en el aumento de la conciencia general y el conocimiento acerca de los desafíos ambientales que enfrenta la comunidad internacional (Bauer, 2009), y específicamente una de sus funciones actuales es la de capacitar a las poblaciones para que mejoren su calidad de vida, teniendo en cuenta el elemento intergeneracional.

Vale la pena señalar con respecto a las funciones del Consejo de Administración del PNUMA tal y como fuera aprobada en la Resolución 2997 (XXVII), que este mandato no establece la capacidad del PNUMA para participar en la implementación de políticas a nivel nacional. Al tener un presupuesto limitado que depende de las contribuciones voluntarias y no disponer de oficinas de enlaces en cada uno de los

²⁵ «To provide leadership and encourage partnership in caring for the environment by inspiring, informing, and enabling nations and peoples to improve their quality of life without compromising that of future generations» (PNUMA, 2013a, traducción propia).

países, se limita su participación como agencia implementadora e impulsora de iniciativas en las políticas ambientales nacionales; no obstante, esto queda compensado en sus funciones y atribuciones, ya que sí tiene el mandato de intercambio de información y conocimiento sobre el medio ambiente entre las comunidades científicas y expertos internacionales.

A nivel regional, el PNUMA cuenta con seis oficinas regionales (África, Asia y el Pacífico, Europa, América Latina y el Caribe, América del Norte y Asia del Oeste). En Latinoamérica se dispone de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ORPALC) situada en Ciudad de Panamá, y desde allí se mantiene contacto con los países y grupos de expertos y científicos de la región.

El PNUMA, a través de la División de Evaluación y Alerta Temprana (DEAT) y las oficinas regionales, es la encargada de generar los informes *Global Environment Outlook* (Perspectivas del Medio Ambiente Mundial), conocidos como GEO por sus siglas en inglés. Estos GEO son informes de evaluación ambiental integrada, los cuales son producidos en distintos niveles: regional, subregional, ecosistémicos, nacionales, sub-nacionales (GEO ciudades), temáticos y sectoriales, utilizando la metodología desarrollada por el PNUMA. Según la organización ambiental, a través de los GEO se proporciona información ambiental confiable y actualizada a los tomadores de decisiones y al público en general, ayudando a fortalecer las capacidades nacionales para realizar evaluaciones ambientales integradas, proporcionando a la vez recomendaciones de política (PNUMA, 2013f).

En América Latina y el Caribe, el PNUMA ha proporcionado asistencia técnica y financiera a más de 15 países en la región para apoyar el desarrollo de GEO nacionales. A la fecha, según la página web del PNUMA se han llevado a cabo 31 GEO

nacionales, en 21 países de la región (PNUMA, 2013f), siendo este quizás el mecanismo de colaboración más inmediato entre el PNUMA y América Latina.

A diferencia del PNUMA, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), tienen una autonomía mucho más amplia en cuanto a su participación en las políticas públicas de los países. Con respecto al PNUD, éste fue establecido por la Resolución 2029 (XX) de la Asamblea General de Naciones Unidas el 22 de Noviembre de 1965. Su naturaleza jurídica es la de un órgano subsidiario de las Naciones Unidas. «Su propósito es apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo a solventar los problemas más importantes de su desarrollo económico y social» (PNUD, 2011). Por otra parte, la Constitución de la FAO (instrumento jurídico por el cual se crea esta organización internacional) establece en su artículo 1ro, numeral 3º, que serán funciones de la FAO, entre otras, las siguientes:

- a) proporcionar la asistencia técnica que soliciten los gobiernos;
- b) organizar, en cooperación con los gobiernos interesados, aquellas misiones que puedan ser necesarias para ayudarles a cumplir con las obligaciones derivadas de la aceptación, por parte de los mismos, de las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Agricultura y Alimentación y de esta Constitución (FAO, 2013:3,4)

En este sentido, se puede apreciar que el PNUD y la FAO tienen una capacidad más amplia que el PNUMA para participar en la implementación de políticas a nivel nacional.

4.2. Gobernanza forestal en el Ecuador

Son varios los actores relevantes identificados en la gobernanza forestal del Ecuador: el sector privado, gobierno, ONG nacionales, actores internacionales, sector informal (que desarrollan la tala ilegal) y los grupos de comunidades indígenas y campesinos (Falconí & Burneo, 2005). No obstante, a efectos de los objetivos de esta investigación de estudiar las comunidades epistémicas en torno al tema forestal, este estudio se centró en determinados actores: sector gubernamental, ONG's nacionales y actores internacionales como se verificará en el capítulo 5.

La explicación de no poner énfasis en determinados grupos (sector informal y comunidades locales) a pesar de que ambas políticas de REDD+ y el Programa Socio Bosque de alguna manera van dirigidas a estos sectores, se justifica en que éstas son agrupaciones periféricas o subalternas a las comunidades epistémicas dominantes, ya sea por exclusión o por debilidad, por lo general siendo grupos marginados social y políticamente. Particularmente en cuanto al movimiento indígena, a pesar de tener un gran poder de movilización en el país, son grupos que se mantiene al margen de la intencionalidad de crear conocimiento dentro de las comunidades epistémicas existentes, por lo que su estudio en este caso no es relevante para esta investigación.

Ahora bien, a continuación a través de dos de los elementos de análisis del entorno del enfoque del Marco de Coaliciones Promotoras (ACF), se pasará a describir la gobernanza forestal en el Ecuador, con el objeto de poder contextualizar el problema de estudio y examinar el paso del neoliberalismo al Buen Vivir en el sector forestal del Ecuador, lo cual nos será de utilidad más adelante en el capítulo 5, para cotejar la información recogida, procesada y analizada.

4.2.1. Parámetros relativamente estables

4.2.1.1. Atributos básicos del área problema: Caracterización del entorno en que se desenvuelve la gobernanza forestal en el Ecuador

El Ecuador continental está conformado por tres regiones naturales: Sierra, Costa y Amazonía, cada una con diferentes tipos de ecosistemas y bosques cuyas características están determinadas por el tipo de suelo y el clima (Añazco y otros, 2010). A pesar de ser un país de pequeñas proporciones (256.370 km² representando el 0,2% de la superficie terrestre global), aproximadamente el 55% de su territorio se encuentra cubierto por bosques nativos, cuya mayor parte se encuentran en la región amazónica (80%), caracterizada por ser un enorme reservorio de biodiversidad terrestre del planeta; luego le sigue la Costa con un área boscosa de 13% y la Sierra con un 7% (MAE, 2010).

Los bosques nativos comprenden: «bosque húmedo, bosque seco, vegetación arbustiva, manglares, moretales y vegetación de páramo» (Fundación Pachamama, 2010: 11). Esta diversidad de ecosistemas forestales se debe a la combinación de factores tales como ubicación geográfica del país en la línea ecuatorial, presencia de corrientes oceánicas frías y cálidas en sus costas, altitud por la cordillera de los Andes y la diversidad geológica. No obstante esta riqueza forestal, la misma ha sido amenazada como consecuencia de la deforestación.

Durante la década de los 80 y mediados de los 90 (inicio y profundización del ajuste neoliberal) el Estado ecuatoriano vio disminuida su capacidad para actuar en la corrección de problemas ambientales y sociales «para los que el mercado no corregía las deficiencias y abusos de grupos privados, sea esto por el aprovechamiento de bienes públicos de naturaleza comunal o por la existencia de derechos privados» (García, 2011:126), siendo el caso de la explotación de bosques nativos un ejemplo de ello.

A comienzos de los 90, el Ecuador contaba con 13,46 millones de hectáreas de diferentes tipos de bosque. No obstante, para comienzos del año 2000, la superficie de bosques naturales se había reducido a 11,5 millones de hectáreas; y para el 2004, otras 792.000 hectáreas de cobertura boscosa habían desaparecido (Fontaine, Narváez & Cisneros, 2008). Para el 2008, en el Ecuador existían aproximadamente 10,7 millones de hectáreas, con una tasa de deforestación anual cercana al 2%, que se ubica entre los 160.000 y 200.000 has²⁶ aproximadamente (Fontaine, Narváez & Cisneros, 2008; MAE, 2010). En el GEO Ecuador 2008 se advierte que «[a]unque se viene denunciando el intenso problema de la deforestación desde hace años atrás, la situación no parece haber cambiado en el presente» (Fontaine, Narváez & Cisneros, 2008: 87).

El inicio de este proceso de deforestación en el país se remonta a la época de la colonia y los bosques andinos fueron los primeros en recibir esos impactos. En 1950 esta situación se aceleraba en la costa y en 1970 en la Amazonía. Por décadas, los bosques en el Ecuador han experimentado cambios importantes en la cobertura boscosa, en su mayoría por cambios en el uso de suelo. La mayor pérdida de los bosques en este país proviene principalmente por deterioro de los suelos, la ganadería, expansión de la frontera agrícola, la actividad petrolera, la tala ilegal de la madera, la colonización, la presencia de sistemas de transporte que facilitan la venta de madera y la expansión urbana (Tufiño, 2009), procesos estos que se intensificaron durante la segunda mitad del siglo XX.

A nivel macroeconómico, otros elementos que contribuyeron con la deforestación en el Ecuador (especialmente a partir de finales de la década de los 90), han sido «altas tasas de interés, inestabilidad macroeconómica, elevada inflación y un

²⁶ En diversos estudios consultados no hay un acuerdo entre las estimaciones de los cálculos de la tasa de deforestación. Ver Fontaine, Narváez & Cisneros, 2008; Fundación Pachamama, 2010; MAE, 2010.

importante crecimiento de la deuda externa, junto con una alta tasa de crecimiento demográfico e incremento de la densidad poblacional» (Falconí & Burneo, 2005: 229).

4.2.1.2. Distribución básica de los recursos naturales

Los bosques naturales proveen de bienes y materia prima a la economía ecuatoriana, como leña, carbón, madera para los procesos industriales primarios y secundarios, resinas, aceites, entre otros; así como servicios ambientales de vital importancia, como la protección de la biodiversidad, conservación del agua y del suelo, entre otros. La contribución del sector forestal a la economía ecuatoriana, a pesar de haber crecido en un 48% entre 1997 y 2006, se ha mantenido estable respecto a otros sectores ubicándose en promedio en 2,3% del PIB real. Sin embargo, este porcentaje no refleja la aportación exacta de este sector a la economía, dado que sólo toma en cuenta el aporte del sector forestal en cuanto a actividades como silvicultura, producción y extracción de madera, y fabricación de productos de madera. Por lo que posiblemente otros aportes del sector forestal, «son incorporados en otros sectores (turismo, agrícola o industrial) o bien los servicios ambientales provenientes de estos ecosistemas no son cuantificados ni valorados (fuentes de agua, biodiversidad, secuestro de carbono)» (MAE, 2010: 7).

En el Ecuador los dueños de los bosques han sido tradicionalmente el Estado y los pueblos indígenas y otras nacionalidades, «correspondiendo el 17.15% al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), el 8.83% a Áreas de Bosques y Vegetación Protectores, el 7.02% al Patrimonio Forestal del Estado y el 9.28% a bosques naturales privados» (Salazar, 2007: 11). De acuerdo a los estudios realizados por Añazco y otros (2010) el Estado ecuatoriano posee 9.146.891 hectáreas de cobertura forestal, equivalente al 35,7% del territorio nacional, mientras que entre los pueblos indígenas y

afroecuatorianos poseen cerca de siete millones y medio de hectáreas de bosques nativos. En las tierras propiedad del Estado se presentan conflictos por uso y tenencia de la tierra en aproximadamente el 50% de dichas áreas (MAE, 2010).

4.2.1.3. Estructura constitucional y normas de la gobernanza forestal del Ecuador

Inicialmente el ordenamiento jurídico ecuatoriano con la reforma agraria de los años 60 y 70 favoreció la deforestación, particularmente en la región amazónica; a tales efectos, se promovía el uso del suelo de una manera indiscriminada y sin ningún tipo de criterio técnico (Fontaine, Narváez & Cisneros, 2008). Sólo posteriormente, cuando se introduce la Ley Forestal y Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre en 1981 se incluye una nueva perspectiva ambiental que engloba la conservación de los recursos (Fontaine, Narváez & Cisneros, 2008).

En 1992 se sanciona el Reglamento para la Preservación y Control de la Contaminación Ambiental en lo referente al suelo que «permite el marco legal para regular y sancionar el uso indebido del suelo» (Fontaine, Narváez & Cisneros, 2008: 88), y así fomentar la protección de los bosques. En 1994, se reconoce la posesión ancestral sobre las tierras de comunidades indígenas y afroecuatorianos y su respectivo derecho de adquisición, a través de la sanción de la Ley de Desarrollo Agrario (Fontaine, Narváez & Cisneros, 2008). En el año 1996, por decreto ejecutivo se crea el Ministerio del Medio Ambiente como ente rector nacional «responsable de establecer las políticas ambientales y coordinar las acciones públicas y privadas que pudieran incidir sobre los recursos naturales» (Fontaine, Narváez & Cisneros, 2008: 136).

La mencionada Ley Forestal de 1981, revisada en el 2004, se establece que la competencia forestal corresponde al Ministerio del Ambiente, autoridad responsable además de velar por la protección y conservación de los recursos forestales existentes,

también de fomentar y ejecutar las políticas relativas al aprovechamiento, industrialización y comercialización de dicho recurso (Salazar, 2007: 11).

A partir de la reforma constitucional de 1998, el tema ambiental comienza a desarrollarse de forma activa y acelerada. La norma constitucional trató de armonizar los intereses individuales y colectivos, determinando por una parte el reconociendo del derecho de propiedad y la protección al medio ambiente y, por otra, las limitaciones que para el ejercicio de los derechos deben existir. Asimismo, proclamaba como una función del Estado garantizar y reglamentar la preservación de la naturaleza, declarando de interés público la preservación del medio ambiente, la prevención de la contaminación ambiental y la conservación de la biodiversidad.

En el periodo 1998-2008, el desarrollo del tema ambiental fue marcado por la formulación de varios instrumentos normativos y de políticas sectoriales como la Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sostenible del Ecuador (1999); la Política y Estrategia de Biodiversidad 2001-2010; la Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable (2000); y las políticas y estrategias de gestión ambiental en general (Fontaine, Narváez & Cisneros, 2008).

La Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del año 2000, es una propuesta que surge del Ministerio del Ambiente en donde reconocen la vocación forestal del Ecuador basado en el reconocimiento de que los bienes y servicios ambientales generados por los recursos forestales deben ser pagados; de este modo, se logra mejorar la valoración de los bosques, lo que permite competir de manera eficiente en el mercado mundial, generando desarrollo económico y social.

A pesar de que en las dos décadas finales del siglo XX existió un ampliación de las áreas protegidas, un desarrollo notable de instrumentos de política forestal y se reforzó en parte la institucionalidad del sector forestal, debido además de la creación del

Ministerio del Ambiente, a «la inclusión de temas ambientales en la toma de decisiones por parte del sector público y privado» (Falconí & Burneo, 2005: 229); la gobernanza forestal no consiguió el suficiente respaldo financiero para poder ser implementada, así «el gasto ambiental país (27 millones de USD por año, entre 1994 y 2003) sigue siendo insuficiente y no asegura la ejecución de las decisiones» (Fontaine, Narváez & Cisneros, 2008: 19).

En este sentido, a partir de la década de los 90 han sido las organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales, a través de fondos y asistencia técnica internacional, los actores que más activamente han apoyado la conservación forestal en el Ecuador (Falconí & Burneo, 2005).

En el año 2008, se aprueba un nuevo texto constitucional en el cual se reconoció a la naturaleza como sujeto de derechos, declarando de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, el aprovechamiento sustentable y la recuperación de los espacios naturales degradados. Los ecosistemas boscosos fueron declarados ecosistemas frágiles, requiriendo un tratamiento especial al igual que los páramos, los humedales y los manglares, y se estableció el Sumak kawsay o Buen Vivir como principio fundamental para el desarrollo de la sociedad ecuatoriana.

Específicamente en cuanto al manejo de los bosques el Estado mantiene competencias exclusivas sobre recursos forestales. Asimismo, se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Por otro lado, se establece que la biodiversidad es un sector estratégico al que el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

Se instituye que el estado promoverá la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias que no pongan en peligro el equilibrio ecológico de los ecosistemas. Igualmente se estipula que el Estado tomará medidas 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; adoptando disposiciones para la conservación de los bosques y la vegetación; y se determina que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir. En consonancia con lo anterior, se determina que los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación, quedando al Estado la función de regular su producción, prestación, uso y aprovechamiento.

Teniendo este marco constitucional, se desarrolla el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, en el cual uno de sus objetivos es garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable (objetivo 4), y se establece como política fomentar la adaptación y mitigación a la variabilidad climática con énfasis en el fenómeno de cambio climático. Por medio del decreto ejecutivo 1815 (2009), se establece como Política de Estado la adaptación y mitigación al cambio climático, y abre la posibilidad de acceder a los mercados de carbono a través de los Mecanismos De Desarrollo Limpio (MDL). Luego con el decreto 495 (2010), se acuerda que el Estado, a través del Ministerio del Ambiente, registrará las acciones de mitigación e impulsará medidas de compensación que permitan apalancar recursos financieros adicionales, por lo que desde el año 2010 se viene trabajando en el Programa Nacional Conjunto ONU REDD como plataforma inicial necesaria para la implementación de actividades enmarcadas en REDD+, con el objetivo de acceder a los fondos del mercado de carbono.

4.2.2. Eventos externos

4.2.2.1. Grandes cambios socio-económicos: Del neoliberalismo al Buen Vivir

Entre 1970 y 1980 la situación socio-económica del Ecuador se caracterizaba por grandes contrastes entre los estratos poblacionales; profundización del desequilibrio intersectorial; absorción regional de los recursos y aumento de pobreza, a pesar de los ingentes recursos petroleros recibidos en los años anteriores (Córdova, 1999).

En 1976, el Ecuador y el resto de los países de América Latina entraron en una fase de alto endeudamiento externo, como consecuencia del *boom* petrolero y el fácil acceso al crédito externo, lo cual sería utilizado «para financiar el gasto corriente y compra de armas para las dictaduras militares que en ese entonces gobernaban muchos países de la región» (Correa, 2009: 28). Así, durante la década del 70, el Ecuador fue afectado con un agresivo endeudamiento, con el cual se financió un incremento del gasto público, pasando la deuda pública «de 229 millones de dólares en 1970 a 4.416 millones en 1981» (Correa, 2009: 28).

El retorno a la democracia en 1979, conllevó una serie de reajustes económicos dada la difícil situación económica del país. Con excepción de Jaime Roldós cuya presidencia terminó trágicamente con su muerte en 1981, los gobiernos que le sucedieron comenzaron a aplicar los ajustes estructurales que serían la base para la introducción de las políticas neoliberales (liberalización del mercado), siendo el periodo 1992-1996 en el cual se implementaron los ajustes económicos más fuertes de corte neoliberal, cuyas recetas eran impulsadas por los organismos financieros internacionales en base a las políticas del Consenso de Washington (Paz-y-Miño, 2006). Quizás una de las peores herencias del neoliberalismo fue el alto endeudamiento que sufrió el Ecuador y Latinoamérica en general, estrategia «promovida por los organismos internacionales

de siempre» (Correa, 2009: 27), para ubicar el exceso de liquidez que existía para ese entonces en los mercados financieros.

La agenda neoliberal implicó la disminución del Estado, bajo las *recetas* del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) dirigidas a una férrea disciplina fiscal, el combate a la inflación, la privatización de las empresas estatales, la flexibilización de impuestos para el ingreso de inversiones extranjeras, el neoliberalismo del mercado, la profundización de la apertura comercial, y la profundización del extractivismo de los recursos naturales, entre las medidas más importantes.

Si bien, a partir de 1992 hubo cambios fundamentales en la política forestal; el Estado centralizador dio paso al Estado no intervencionista. En este periodo se fortalece el sistema de áreas naturales y se intenta vigorizar los procesos de reforestación, aunque con resultados débiles (Falconí & Burneo, 2005).

En 1998, se adoptó una Constitución que buscó institucionalizar el «modelo empresarial de desarrollo inspirado en los postulados de neoliberalismo» (Paz-y-Miño, 2008: 70). Se impuso así la economía de mercado, las privatizaciones, el aperturismo, se retiró el Estado de la planificación y se debilitaron sus capacidades de control a los agentes del mercado.

En un periodo de 20 años (1978-1998) se consolidó una economía basada en el «modelo excluyente que privilegió los intereses de una élite, destruyó el papel del Estado en la economía, afectó la soberanía nacional, hizo del Ecuador uno de los primeros países más inequitativos del mundo y deterioró las condiciones de vida y trabajo de la mayoría de la población» (Paz-y-Miño, 2008: 71). Consecuentemente, «el Estado fue afectado en su institucionalidad, la democracia se volvió precaria y se

ahondaron los problemas derivados de una economía excluyente, inequitativa» (Paz-y-Miño, 2006: 2), lo cual condujo a una crisis del sistema político ecuatoriano.

Entre 1990 y 2001, el deterioro de las condiciones de vida de la población se hizo evidente. Según datos del Banco Mundial durante este período los índices de pobreza crecieron significativamente. «La pobreza aumentó en más de 80% en las zonas urbanas de la Costa y la Sierra, se mantuvo inalterada en las zonas rurales de la Costa y subió 15% en las zonas rurales de la Sierra» (Sánchez-Paramo, 2005: 1).

Muchas comunidades indígenas y de campesinos pobres en el Ecuador dependen de los bosques para la obtención de alimentos, leña, medicina natural y servicios del ecosistema, por lo que la pobreza ha sido uno de los elementos que ha incidido en la sobreexplotación de los recursos naturales, y especialmente en la deforestación de los bosques, donde la explotación de árboles ha puesto en peligro a algunas especies maderables.

A partir de la segunda mitad de la década de los 90, las políticas neoliberales comenzaron a perder legitimidad, acrecentándose la inestabilidad económica y el aumento de la pobreza, por lo cual comenzó a tomar impulso las protestas de los movimientos sociales (en particular el del movimiento indígena), que adquirieron un rol relevante en la agenda política. Este proceso de crisis institucional conllevó a que se difundiera entre la población la falta de credibilidad de los partidos políticos y a la creencia en la necesidad de un cambio, «este creciente descontento fue a parar en una avalancha de votos a favor de un nuevo proyecto político encabezado por el actual presidente Rafael Correa» (Muñoz, 2008).

En 2008 fue aprobada la nueva Constitución en donde se establece un nuevo paradigma en el manejo de los recursos naturales y de la biodiversidad. Se propone el Buen Vivir como un modelo alternativo al desarrollo. Según el discurso oficial y según

lo plasmado en los instrumentos legales el Buen Vivir sería una nueva forma de convivencia ciudadana, en donde se ambiciona a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza. Si bien se reconoce el papel de los mercados, se le da una centralidad al individuo y a los temas sociales.

4.2.2.2. Cambios en la coalición gubernamental

El nuevo gobierno que inicia en el 2007, llega con un fuerte discurso crítico en contra de todo lo que representaba el viejo sistema (en lo político: sistema de partidos, en lo económico: neoliberalismo); y con el apoyo de una coalición heterogénea proveniente de diversas corrientes, pasando por la izquierda (tanto moderada como radical), ambientalistas y movimientos sociales, entre otros.

Luego de ser convocada la elección de los assembleístas constituyentes, los candidatos presentados por la alianza Acuerdo País (el movimiento que se formó en torno al proyecto político de Rafael Correa) obtienen la mayoría lo que les permite tomar el control de las decisiones dentro de la Asamblea Constituyente (Paz-y-Miño, 2008), no obstante pronto comenzaron a manifestarse las tensiones internas en los trabajos de la Asamblea Constituyente producto de esa coalición heterogénea, que en su parte más visible fue la relación conflictiva entre los que defendían la protección del medio ambiente (ambientalistas), y aquellos que promulgaban con el desarrollo económico (pro-desarrollistas), discrepancias que se reflejaban en los siguientes temas: modelo de desarrollo extractivista, política petrolera en las áreas protegidas, explotación minera, consentimiento informado previo de las comunidades indígenas, entre otros (Ospina, 2008). A tales efectos, «[l]os debates sobre estas discrepancias en el seno de Acuerdo País fueron siempre agudos, mostrando la heterogeneidad de la composición del movimiento» (Ospina, 2008: 132). Igualmente, estas discrepancias se han reflejado

en los diversos grupos sociales que inicialmente apoyaban el proyecto político de Rafael Correa, como por ejemplo los choques entre el Ejecutivo y los movimientos indígenas o los ambientalistas.

Visto estas tensiones, y las acciones tomadas por el gobierno en su segundo período (como por ejemplo explotar las reservas petrolíferas del Yasuní ITT²⁷) pareciera que existe un fortalecimiento de la coalición pro-desarrollista y extractivista, a pesar del aumento de las protestas de los grupos sociales (ambientalistas y movimientos indígenas).

Teniendo en cuenta esta discrepancia de posiciones y el aparente fortalecimiento de la visión pro desarrollista, el tema ambiental – particularmente el forestal – sigue vigente en la agenda política. Enmarcada en la visión del Buen Vivir, desde el año 2008 se viene impulsando el Programa Socio-Bosque, con el cual se pretende motivar a los ciudadanos a disminuir la deforestación, a través de la provisión directa de una compensación económica por la protección de los ecosistemas. Por otra parte, siguiendo en línea con la preocupación por el cambio climático y las medidas de mitigación establecida en los instrumentos legales, así como la necesidad de buscar recursos financieros adicionales, el gobierno ecuatoriano a través del Ministerio del Ambiente ha venido trabajando en una nueva gobernanza forestal que permita mejorar la toma de decisiones en torno a la conservación de los bosques y la gestión forestal sustentable,

²⁷ La iniciativa Yasuní ITT (siglas de los tres pozos petroleros que se encuentran en el Parque Yasuní: Ishingo-Tambococha-Tiputini), fue una propuesta inicialmente nacida de la sociedad civil en el año 1997, y acogida luego como proyecto bandera por el gobierno ecuatoriano entre los años 2007 – 2013, la cual proponía dejar en el subsuelo 850 millones de barriles de petróleo en el campo ITT (una reserva ecológica), a cambio de que la comunidad internacional contribuyera con al menos el 50% de los US\$ 7.000 millones que se calculaba que generaría la explotación de yacimientos de hidrocarburos en dicha zona. Al no poderse cumplir con la compensación económica pautada según los lapsos establecidos, en agosto de 2013 el Gobierno ecuatoriano dio por terminada la iniciativa, señalando el inicio de la actividad petrolera en la zona (República del Ecuador, 2014), lo cual generó diversas reacciones entre la sociedad civil. En 2014, un sector de la población inició los procedimientos ante el Consejo Nacional Electoral para solicitar que se convoque una consulta popular para decidir el destino de la reserva ecológica.

iniciando procesos de búsqueda de financiamiento bajo mecanismos de mercado ambiental como REDD+ (esto último se tratará con mayor detalle en el capítulo 5).

Capítulo 5. Análisis y resultados

Como resultado de la recolección, procesamiento y análisis de los datos, en esta investigación surgieron cinco tópicos relevantes para el estudio de las políticas ambientales del Ecuador sobre REDD+ y el Programa Socio Bosque y su vinculación con la economía verde: a) la influencia del PNUMA; b) comunidades epistémicas incipientes favorables a los instrumentos de mercado ambiental y al Buen Vivir; c) decisores inclinados a los instrumentos de mercado ambiental; d) cooperación internacional orientada; y e) sistema de creencias sobre políticas públicas ambientales.

A continuación, pasaremos a describir estos tópicos para posteriormente, en la sección 5.6 de este capítulo, identificar los temas generales que emergieron de la interpretación realizada a partir de los datos suministrados por los actores: 1) asociación estratégica internacional de difusión de ideas; 2) sinergias por complementariedad de ideas; 3) alianza comunidades epistémicas nacional- transnacional; 4) fortalecimiento de vínculo entre grupos con ideas afines; 5) promoción de innovaciones; y 6) fundamento de creencias.

Para efectos de esta investigación se efectuaron seis entrevistas con actores relacionados al tema de las políticas ambientales en el Ecuador pertenecientes a diversos sectores tanto gubernamentales como no gubernamentales, así como nacionales e internacionales. Varios de los participantes son miembros de la comunidad epistémica relacionada con la conservación de los bosques a través de mecanismos REDD+. Entre los entrevistados se encuentran funcionarios de los Ministerios del Ambiente (Programa Socio Bosque) y de Relaciones Exteriores y de Movilidad Humana; un técnico-científico del Centro PNUMA-Riso (un centro de apoyo técnico y científico del PNUMA); un representante de una organización no gubernamental nacional que trabaja

conjuntamente con una fundación internacional, y dos representantes de dos organizaciones no gubernamentales de carácter internacional con oficinas en Quito (ver anexo 4, perfil académico y profesional de los entrevistados).

5.1. Tópicos relevantes para el estudio de las políticas ambientales del Ecuador sobre REDD+ y el Programa Socio Bosque y su vinculación con la economía verde

5.1.1. Influencia del PNUMA

La influencia del PNUMA deriva de una combinación de recursos institucionales y discursivos más allá de la autoridad racional-legal conferida dentro de su dominio de acción en la Resolución 2997 (XXVII) de 1972. Por ello, es importante para este trabajo entender cómo los actores sub nacionales del Estado ecuatoriano perciben la autoridad y poder que emana de dicha institución y cómo perciben el tema de la economía verde y los mecanismos REDD+, y ver si lo relacionan o no con el Programa Socio Bosque.

En cuanto a los resultados de la presente investigación, la influencia que puede ejercer el PNUMA en los actores sub nacionales dentro del Ecuador está determinada básicamente, por dos elementos. El primero su capacidad para ejercer autoridad basada en las percepciones que tienen los actores sub nacionales sobre sus facultades, intereses que persigue, su experticia técnica y si el Estado le delega tareas para cumplir con sus objetivos. El segundo está relacionado con el poder en sí mismo, entendido como la capacidad del PNUMA para modificar y regular la conducta de los estados, a través de diversos mecanismos tales como: establecer los propósitos y definir las agendas de los países; establecer incentivos para dar forma a la conducta del estado; recopilar,

organizar, publicar y distribuir estratégicamente cierto tipo de información; establecer las normas de buen comportamiento, orientando la acción y determinando los límites para una acción aceptable; analizar e interpretar información, creando conocimiento; y por último, el conocimiento generado fluye al Estado a través de diversos mecanismos de socialización, actuando como canales intermedios en la transferencia de normas, reglas y modelos de buen comportamiento.

Al consultar a los informantes sobre en qué elementos se basa la autoridad de dicha OI, entendida como su facultad de generar el respeto de otros actores, se pudo observar respuestas como las siguientes: «Porque es Naciones Unidas (risa indicando obviedad de la respuesta), es la entidad de Naciones Unidas dedicada al medio ambiente, creo que se posiciona un poquito más con lo que está participando en lo de REDD» (E1-180214); «Bueno, es el que (pausa...) es el encargado de las Naciones Unidas en los aspectos ambientales» (E4-130314); «La institucionalidad ambiental se crea a través de la ONU» (E6-190214). Lo cual denota una conformidad de la autoridad por tradición en la cual el PNUMA genera respeto y aceptación por el sólo hecho de pertenecer al Sistema de Naciones Unidas.

Particularmente en el Ecuador, el procedimiento de elaboración del GEO fue liderizado y desarrollado con la metodología del PNUMA, y contó con la colaboración de la FLACSO (sede Ecuador) y del Ministerio del Ambiente. El proceso de involucramiento y elaboración de este diagnóstico del estado del medio ambiente en el Ecuador es quizás uno de los mecanismos más evidentes de colaboración del PNUMA en el país. Uno de los entrevistados nacionales mencionó la participación del PNUMA en el GEO-Ecuador y el GEO-Quito: «también yo creo que está posicionada por los GEO's» (E1-180214).

Desde el sector gubernamental se conocía lo elemental en base a las actividades que desarrolla para el financiamiento de proyectos ambientales: «De PNUMA conozco lo básico, sé que ellos financian estos proyectos GEF²⁸ y que a la final logran fortalecer las distintas iniciativas que se implementan aquí en el ministerio» (E3-050314); «el PNUMA es una sub organización creada para los temas de desarrollo sostenible» (E6-190214).

Los representantes de las ONG nacional e internacional se manifestaron sobre la poca presencia de la organización ambiental en el Ecuador: «el PNUMA no aparece mucho por acá» (E4-130314); «bueno, PNUMA no es muy conocido en el país» (E5-200314) y más adelante agregó «PNUMA tiene una poca presencia diría yo en el Ecuador, pero han apoyado algunos programas, algunas estrategias de conservación fueron hechas con apoyo directo del PNUMA» (E5-200314).

La percepción de la poca presencia del PNUMA en el Ecuador se explicaría por las limitaciones que tiene este organismo ambiental al no tener el mandato de participar en la implementación de políticas a nivel nacional y tener un presupuesto limitado que depende de las contribuciones voluntarias. Ahora bien, habría que analizar de qué otros medios se ha valido el PNUMA para poder tener una influencia en la región y particularmente en el Ecuador.

Según los datos obtenidos, se evidencia una autoridad moral del PNUMA cuando se percibe que su misión es fomentar el cuidado del ambiente: «es la entidad de Naciones Unidas dedicada al Medio Ambiente» (E1-180214); o de otros valores considerados importantes: «el Programa ONU-REDD debe cumplir obligatoriamente con un enfoque de derechos humanos» (P5, 5:56). Otro tipo de autoridad que se pudo cotejar en los datos es la que deriva de la experticia técnica, adquirida durante más de

²⁸ GEF: Fondo para el Medio Ambiente Mundial por sus siglas en inglés (*Global Environment Fund*).

40 años de existencia lo que le ha otorgado una autoridad experta en los temas ambientales y de desarrollo sostenible: «el PNUMA tiene mucha más ventajas en determinado tipo de conocimiento ambiental entrecomillas, frente a otras agencias del GEF, como por ejemplo la FAO o el mismo Banco Mundial que está ya fuera del Ecuador» (E5-200314). Esta percepción de autoridad experta igual está dentro de la organización y centros de apoyo: «el PNUMA tiene que trabajar todo lo que es la agenda del medio ambiente, entonces todos los temas medioambientales son básicamente impulsados y apoyados fuertemente desde el punto de vista técnico» (E2-270214).

La autoridad procede también de una autoridad delegada, cuando por ejemplo el ente rector ambiental en el Ecuador (MAE) le encomienda al PNUMA ponerse a cargo de ciertos estudios para la identificación de beneficios sociales ambientales de REDD+: «Hay dos iniciativas en marcha: la identificación de los beneficios sociales ambientales con PNUMA, y la creación de Estándares Sociales y Ambientales REDD+» (P5, 5:127); otro ejemplo: «El MAE inició un programa de trabajo con UNEP-WCMC²⁹ con el fin de identificar y posteriormente potenciar los “beneficios múltiples” relacionados a aspectos ambientales y sociales que la implementación de REDD+ pueda conllevar en el país» (P2, 2:181).

Por otra parte, diseñado inicialmente como un coordinador de políticas ambientales internacionales, se evidencia el ejercicio de poder por parte del PNUMA cuando el ente ambiental genera significados en materia ambiental: «De acuerdo con el PNUMA, economía verde se considera aquella que contribuye a mejorar el bienestar del ser humano y la equidad social y a la vez reduce significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas» (P2, 2:269).

²⁹ Centro de Monitoreo de la Conservación Mundial del PNUMA.

Asimismo, el PNUMA, recopila, organiza, publica y distribuye estratégicamente cierto tipo de información, como por ejemplo los GEO: «El Informe del Estado y Perspectiva del Ambiente (GEO Ecuador 2008) es una potente herramienta que muestra los esfuerzos del gobierno y la sociedad ecuatoriana en general, de detenerse a ver y comprender el estado de la situación en materia ambiental» (P1, 1:286).

Ahora bien, desde que impulsó su iniciativa de la economía verde, el PNUMA ha venido insistiendo en la importancia de los mecanismos REDD+ como un camino para estimular la transición hacia una economía verde (PNUMA, 2011). Así, desde el discurso que construye el PNUMA, se establece que el problema es que no hay una adecuada sensibilización sobre el potencial de estos mecanismos y con frecuencia los países carecen de los instrumentos necesarios para su aplicación (PNUMA, 2013e). De esta manera, desde el PNUMA mismo se generan las condiciones para generar mayor intervención por parte de este organismo.

En este sentido, a través del Programa ONU-REDD, una iniciativa de colaboración entre la FAO, el PNUD y el PNUMA, se ofrece ayuda a los países en desarrollo para preparar y aplicar estrategias y mecanismos nacionales de REDD+. Mediante el programa, el PNUMA presta apoyo financiero, técnico y estratégico y colabora estrechamente con especialistas en el sistema de información geográfica de instituciones nacionales y provinciales de numerosos países en desarrollo, a fin de reunir y organizar información utilizada en instrumentos de análisis espacial para impulsar la estrategia REDD + (PNUMA, 2013e).

De acuerdo a la página web del PNUMA, en cuanto al trabajo realizado para apoyar las actividades REDD+, establece que principalmente por medio del Programa ONU-REDD el PNUMA:

[...] está apoyando el desarrollo de capacidades, al análisis y el diálogo político a nivel nacional e internacional para encontrar respuestas a preguntas fundamentales acerca de los riesgos sociales y ambientales y los beneficios de los nuevos esquemas de REDD, y para garantizar su integridad ambiental (PNUMAd, 2013).

En este sentido, desde el PNUMA se establece lo que considera las mejores formas de actuar o normas de buen comportamiento para el uso sostenible de los bosques a través de REDD+ y reducir las emisiones de carbono:

Después viene el tema de ONU REDD, que básicamente es dar todo el apoyo con las instituciones hermanas de la FAO y UNDP para brindar apoyo tanto técnico como el desarrollo de políticas y estrategias en el tema de REDD, en cada uno de los países participantes ya adscritos, que ya casi están, casi todos los países más grandes de Latinoamérica (E2-270214).

Además, los actores sub nacionales están al corriente que a través del PNUMA, conjuntamente con otras agencias internacionales, se puede acceder a los recursos financieros provenientes del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) que estimulan lo que la organización considera como buenas prácticas ambientales: «el PNUMA se transforma con la FAO en uno de los pocos organismos que permite acceder hacia recursos del GEF» (E5-200314); «ellos igual nos están apoyando con algunos temas, ellos suelen sacar estos proyectos GEF, que son financiados por el PNUMA» (E3-030514).

Por otra parte, el PNUMA ha sido capaz de movilizar a diversos actores para que actúen de manera global ante una situación determinada, estableciendo nuevas

categorías de problemas y nuevas acciones, definiendo las agendas de los Estados en el sector forestal:

[...] el PNUMA ha sido uno de los que ha impulsado el tema un poco del manejo de bosque yendo un poco más allá de la misión de un trabajo más integral, yo creo que ha sido una de las instituciones líderes en ese tema, y también ha sido una de las primeras instituciones en trabajar conjuntamente con el Banco Mundial sobre el tema de los análisis financieros del manejo de bosques (E2-270214).

En la misma orientación, con respecto a la definición de agendas, otro informante expresó:

PNUMA ha impulsado mucho el tema también de la aplicación de las convenciones, y sobre todo ha tratado de que las convenciones generen sinergias entre sí, que es un tema complicado a nivel macro, es decir, la agenda de biodiversidad va por un lado, la agenda de cambio climático va por otro y la agenda de desertificación va por otro, y no hay sinergias, o no hay líneas o las líneas y sinergias son muy escasas en ese aspecto, entonces el PNUMA a través de sus acciones y actividades ha tratado de que cambio climático esté ligado con biodiversidad y a su vez con desertificación cuando trabaja en la zona, eso lo ha hecho por ejemplo apoyó algunas estrategias de conservación aquí (E5-200314).

Así mismo, el PNUMA ha socializado el conocimiento que genera a través de diversas reuniones organizadas por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, como por ejemplo la Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, celebrada en Quito (febrero de 2012), en donde el tema a

tratar fue la «Economía Verde en el contexto del desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza» (P3, 3:1).

Teniendo en cuenta lo anterior, para poder conjeturar sobre qué medios de se ha valido el PNUMA con el objeto de tener influencia en la región y en el Ecuador, en primer lugar se tendría que considerar la proyección que este ente pudiera ejercer a través de su oficina regional en Panamá; sin embargo, según los datos la misma cuenta con recursos limitados como apuntó uno de los entrevistados que labora para uno de los centros de investigación y apoyo del PNUMA:

En Latinoamérica al tener primero un staff tan reducido, sólo tener una sola sede, que no trabajan más de 20 personas ahí, el rol del PNUMA en Latinoamérica y el Caribe es muy débil, normalmente quien toma o ha tomado siempre el rol del medio ambiente ha sido el PNUD, porque tiene sede en los diferentes países, tiene una estructura más grande (E2-270214).

No obstante esta limitación material, en cuanto a su sede y número de personal laborando en su oficina regional, el PNUMA tiene la capacidad por mandato del intercambio de información y conocimiento sobre el medio ambiente entre las comunidades científicas y expertos internacionales, lo que le permitiría establecer alianzas para la difusión de iniciativas a su cargo. En este sentido, uno de los medios de buscar expandir esta influencia quedó expresado en los siguientes términos:

La forma en que trabaja normalmente el PNUMA es tratando de conseguir programas más o menos grandes, programas globales, entonces esto programas globales te permite establecer equipos de trabajo de diferentes instituciones, o sea no solamente el PNUMA y las oficinas regionales, sino también los centros de apoyo (E2-270214).

Y estos socios y alianzas estratégicas no sólo son en el plano internacional, sino que ocupan también un espacio en el plano doméstico. Sobre el particular el informante del Centro PNUMA-Riso indicó que:

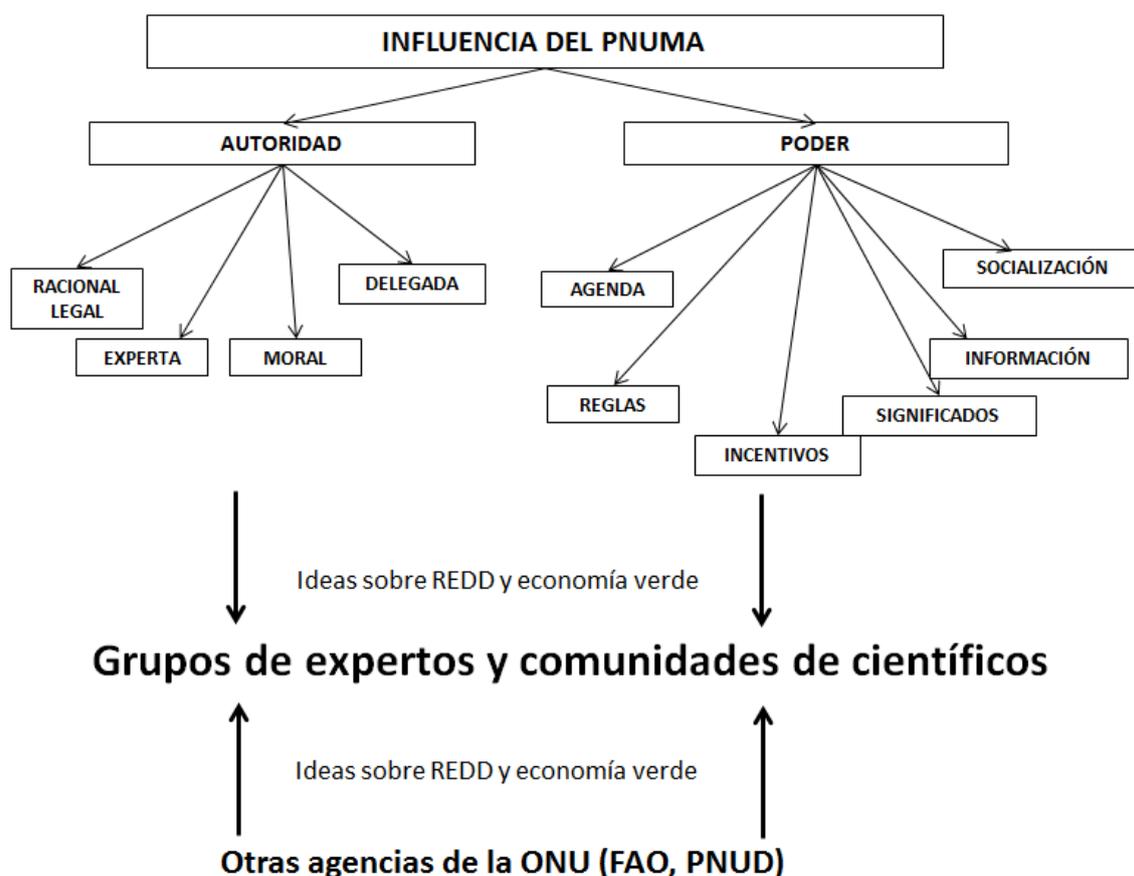
[...] los puntos focales del PNUMA siempre son los Ministerios del Medio Ambiente, entonces toda nuestra interacción pasa a través de los Ministerios del Medio Ambiente, y normalmente cuando los centros regionales tenían un rol más débil la comunicación iba directa incluso desde Nairobi para los temas específicos a los Ministerios del Medio Ambiente, lo que se está tratando de hacer es un poco que los centros, las oficinas regionales ganen un poco más de peso y ellos sean los intermediarios con los gobiernos de la región (E2-270214).

A través de su autoridad y de diversos mecanismos de poder el PNUMA se ha convertido en un actor influyente no sólo en la gobernanza ambiental internacional, sino también en las políticas domésticas de muchos países, actuando en distintas esferas que van más allá de lo estrictamente ambiental, como son en los asuntos económicos, sociales e incluso modelos de desarrollo. Un ejemplo de ello, es que el mismo PNUMA reconoce que en los últimos años a través de su iniciativa de la economía verde ha venido trabajando con más de 30 países en desarrollo, apoyándoles en la formulación y aplicación de las reformas políticas y las inversiones que impulsan la transición hacia una economía verde (PNUMA, 2013b).

En resumen, a pesar de que las actividades del PNUMA no son muy conocidas en el Ecuador, esta organización ha sido capaz de generar el respeto de otros actores y ejercer influencia para orientar su conducta a favor de determinadas acciones. Es probable que debido a los términos de su mandato de la limitación de participar en la

implementación de políticas ambientales en los países, pero con la facultad del intercambio de información y conocimiento sobre el medio ambiente, el PNUMA impulse en el Ecuador, conjuntamente con otros actores, actividades de preparación para los mecanismos REDD+, como forma de difundir ideas relacionadas con la economía verde.

Figura 5.1.1. Influencia del PNUMA



5.1.2. Comunidades epistémicas incipientes favorables a los instrumentos de mercado ambientales y al Buen Vivir

De acuerdo a los datos, en el Ecuador existen grupos de expertos y profesionales que comparten conocimientos especializados relacionados con los instrumentos de mercado ambiental, tal y como los entienden Naredo y Gómez-Baggethun (2012),

basados en los principios de *quien contamina paga y quien conserva cobra*³⁰, como por ejemplo los mecanismos de mercado de carbono (REDD+, MDL³¹).

Un entrevistado representante del sector gubernamental lo expresó en los siguientes términos: «la nueva gobernanza ambiental ha intentado en ciertos aspectos..., se intenta dar un valor a la naturaleza, antes ni siquiera se tomaba en cuenta ese valor de la naturaleza, y eso es lo que es Socio Bosque, poner un valor a la naturaleza» (E6-190214). Otro actor gubernamental vinculado al Programa Socio Bosque indicó: «nosotros lo que vemos es que algunas áreas del Programa puedan ingresar a [...] este mecanismo REDD, entonces algunas áreas aplicarían y otras no» (E3-050314). Por otra parte, un actor de las ONG internacionales y del sector académico, refiriéndose a la institucionalidad ecuatoriana sobre cambio climático lo manifestó de la siguiente manera: «se creó toda esa institucionalidad para lograr aprovechar el MDL» (E1-180214).

Cuando se les consultó a los informantes que opinión mantenían del tema sobre la economía verde y su vinculación con el Buen Vivir, todos en mayor o menor medida tenían un conocimiento o habían oído algo del tema. Un primer grupo de entrevistados – la mayoría – tenían conocimiento sobre la economía verde. En este grupo, las visiones más optimistas que consideran como positivo el paradigma de la economía verde, provienen de los sectores vinculados al ámbito internacional, los cuales consideran

³⁰ «El ascenso de la mercadotecnia ambiental se materializaría a través de dos grandes aplicaciones: los mercados de contaminación y, posteriormente, los denominados sistemas de Pagos por Servicios Ambientales. El principio de «quien contamina paga», impulsado por el primero, se complementaría con el principio de «quien conserva cobra», promovido por los segundos, asentando un modelo de «gobernanza ambiental» en el que el mercado pasa a ocupar una posición medular» (Naredo & Gómez-Baggethun, 2012: 358)

³¹ El Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) es un instrumento del Protocolo de Kioto de la Convención de Cambio Climático por el cual los países y empresas pueden negociar certificado de reducción de emisiones de carbono.

importante la incorporación de criterios económicos para valorar los recursos naturales como formar de proteger a la naturaleza:

[...] el tema de la economía verde está básicamente planteando, de manera muy resumida, cómo incluir todos los pasivos ambientales dentro de los procesos de economía, creo que ese es el gran reto para un poco tratar de valorizar lo que se considera justamente como pasivo y que tenga una funcionalidad económica, que es la única forma bajo la economía como funciona, la economía en este mundo de poder darle un valor y que tenga una opción de poder competir contra otros recursos (E2-270214).

Para otro de los entrevistados vinculado a una ONG internacional enmarcado en esta visión positiva, la concepción del Buen Vivir involucraba elementos de la economía verde:

[...] el buen vivir implica desde el punto de vista conceptual, tiene elementos bastante interesantes de economía verde, todo el tema de derechos, no solamente los derechos humanos de la sociedad, sino por ejemplo todo un capítulo nuevo de derechos de la naturaleza, es tremendamente importante en un paso hacia el tema de conservar y utilizar sustentablemente el patrimonio natural como lo dice el PNUMA dentro de su filosofía (E5-200314).

En este grupo también hubo referencias al significado negativo que ha adquirido la economía verde en ciertos sectores; sobre el particular, el entrevistado proveniente de una ONG internacional afirmó que la economía verde:

se transformó en una mala palabra en Ecuador, en el sentido que tiene esta connotación externa primero, foránea, todo lo foráneo eventualmente

molesta en ciertos niveles gubernamentales, tiene una concepción de negocios que en ese sentido que también es un tema medio complicado [...], y tiene una connotación hacia [...] principalmente no esquemas de sostenibilidad, sino más bien de uso y de aprovechamiento basado en recursos naturales (E5-200314).

Igualmente existe la conciencia de que el concepto de economía verde genera preocupaciones. Al respecto, el entrevistado del centro de apoyo técnico del PNUMA expresó:

El tema de la economía verde puede ser interpretado desde un punto de vista positivo o negativo [...] si le das un valor [al ambiente] y el valor en vez de decir 60\$, le pones 6\$, entonces cualquier cosa puedes comprar, vender, y entonces esa es un poco la crítica de por ejemplo mucho de los pueblos indígenas, de que ONU REDD le va a dar un precio, le va asignar al final un precio económico a sus bosques, y van a perder sus territorios y van a perder sus árboles porque esos árboles van a valer dinero, ya tiene otra dinámica. (E2-270214).

Hubo un segundo grupo de entrevistados que expresaron o dejaron entrever no manejar el tema de la economía verde. Uno de los informantes del sector gubernamental que diseña políticas forestales lo expresó en los siguientes términos: «Economía verde, algo, algo, la verdad muy poco» (E3-050314). Otro de los entrevistados de una ONG nacional vinculado al sector forestal indicó «lo de economía verde no lo he estudiado bien» (E4-130314). Este grupo se mostró un poco más escéptico ante el tema manifestando su preocupación al respecto, ya que percibían que no había un interés por el medio ambiente, sino más bien un interés económico de las empresas a través de la

valoración económica de los recursos naturales: «a mí me causa un poquito de reparos porque no es tanto el interés por el ambiente, sino que también podría ser un interés de las empresas» (E4-130314); «creo que quieren dar una revalorización a todo el tema forestal, ambiental» (E3-050314).

Sólo uno de los entrevistados vinculó la iniciativa del PNUMA de la economía verde con la lógica del capitalismo:

Este concepto que tiene el PNUMA no se desliga de toda la idea ... del capitalismo, en donde evidentemente las grandes industrias usan a los países del sur o a los países que tengan más recursos para desabastecer de dichos recursos y ellos implementar sus zonas industriales (E6-190214).

Visto el rechazo que ha generado el tema de la economía verde en algunos sectores del Ecuador, hay actores que han intentado transformar el concepto en uno más abarcador. A tales efectos, el entrevistado de una ONG internacional comentó:

Nosotros mismo [...] planteamos como filosofía de trabajo, que ya no le llamamos economía verde, en un principio le llamábamos economía verde, ahora le llamamos *healthy sustainable society*, sociedades saludables y sustentables, es un concepto que bueno agrupa principalmente el tema de la economía verde (E5-200314).

Al preguntársele a los entrevistados ya más específicamente cómo podría adaptarse la economía verde al Buen Vivir, surgieron las preocupaciones y escepticismo, expresando la existencia de contradicciones entre el discurso político y la práctica. Si bien, en el discurso oficial se plantea el Buen Vivir como una visión contraria a la economía verde, pareciera que en los hechos se transita hacia la economía verde. Sobre el particular, uno de los entrevistados, representante de una ONG

internacional con oficinas en Ecuador, del sector académico y ex funcionario público afirmó en tono crítico que «la posición del país es que hay diferentes concepciones de la economía verde y nosotros luchamos por una que sea orientada al Buen Vivir, *pero no sé qué es eso*» (E1-180214). Denotando la poca claridad que hay al respecto. Y más adelante agrega:

Personalmente yo creo que la visión actual va más en línea con la economía verde también, pero no se habla de eso oficialmente, o sea el discurso no es economía verde, si no el discurso es de inserción en el cambio de la matriz productiva ... y oficialmente la posición país en Rio +20 y eso es en contra de la economía verde o diferente concepción de la economía verde, que no sea un capitalismo verde, pero no está muy bien definido, y de todas formas sí creo que las políticas de ahorita sí van hacia eso (E1-180214).

Esta contradicción entre el discurso y los hechos también fue planteada en otros términos:

Como paradigmas son distintos [economía verde y el Buen Vivir], como prácticas ya en los programas y políticas ahorita del gobierno es tal cual lo que está pasando, no sé, ponte dentro de los países del ALBA, en las negociaciones, Ecuador de todas formas siempre mantuvo una posición positiva frente a los mercados, y son mercados que de todas formas mercantilizan la naturaleza, que es algo que no está muy de acuerdo con la cosmovisión del Buen Vivir, yo creo que lo que se está dando en la práctica es como aterrizar en la realidad la parte de la economía verde, pero siguiendo hablando, seguir hablando del Buen Vivir (E1-180214).

Sobre esta discrepancia entre lo que se dice y lo que se hace fue planteada como un doble discurso por el técnico del centro de apoyo técnico del PNUMA en los siguientes términos:

En el fondo tenemos como un doble discurso, por un lado tenemos este discurso de los indígenas y que muchos políticos lo usan, no sólo en el Ecuador sino también en otros países como el mío, que lo usan mucho pero en la práctica cuando tu ves los planes de desarrollo, los planes de inversión, están mostrando justamente todo lo contrario porque lo que te dicta, y cómo te evalúan la economía y los parámetros macroeconómicos, lo que importa es el PIB, cuánto creciste, porque cuanto creciste significa mayor número de empleos, etc., etc., entonces estamos en una contradicción (E2-270214).

Al consultar a los actores nacionales sobre su percepción sobre los mecanismos REDD+, y de su aplicación en el Ecuador, a pesar de que son señalados por algunos actores como parte de la lógica de los mercados ambientales bajo el principio de *quien contamina paga* y *quien conserva cobra*: «para mí REDD es la compra de la capacidad de seguir contaminando» (E6-190214); son percibidos como un mecanismo positivo que contribuye a la gobernanza forestal del Ecuador: «REDD lo veo complicado, pero también creo que ha generado muchas iniciativas interesantes que sirven para la gobernanza forestal en el Ecuador, sobre todo información» (E1-180214). Y en Ecuador además de contribuir con la generación de información para la conservación de boques, son seguidos con especial interés por las oportunidades de financiamiento que pudiera generar al vincular algunos aspectos del Programa Socio Bosque y así contribuir con su sostenibilidad financiera:

Quizás en un inicio, hace 4 o 5 años, estuvimos muy vinculados con esta estrategia, por ejemplo yo creo que todo esto de la cooperación alemana también vino por esa parte, porque ellos escucharon que Socio Bosque tal vez era como una iniciativa temprana de un posible mecanismo REDD (E3-050314).

Otro informante vinculado a una ONG nacional expuso sobre los beneficios esperados de estos mecanismos: «Lo de REDD es bueno por la cuestión del cambio climático fundamentalmente, una alternativa se vio y como una oportunidad para los países en desarrollo para que conserven sus bosques» (E4-130314). Y agrega: «había esperanza de que cambie la gobernanza forestal, de que con esos fondos se podría detener la tala, que podrían reconocerse los derechos de los indígenas y otros actores, que podía ser como una barrera para las empresas para que sigan depredando (E4-130314).

Otro entrevistado, representante del sector de ONG internacional se manifestó en la misma orientación sobre las ventajas del mecanismo:

Conozco un poco los esquemas básicos de implementación de lo que significa de que la ONU trabaje en todos los países, tratando de impulsar todo lo que significa un proceso de facilitación de políticas de REDD y REDD+ sobretodo, [...] incluso hay agencias gubernamentales trabajando en el tema de REDD en el país, lo cual es bueno en ese aspecto (E5-200314).

Y más adelante agrega:

REDD surge, surge como un mecanismo muy importante para todo el tema de evitar degradación de bosque, evitar todos los esquemas específicos de

pérdida de recursos naturales, y generar sobre todo incentivos para comunidades y para países de manera macro general en el tema de conservación de sus recursos naturales (E5-200314).

En este sentido, hay actores que vienen trabajando con el gobierno ecuatoriano para la difusión de los mecanismos REDD:

[...] trabajamos en los esquemas por ejemplo de todo lo que significan los lineamientos para el desarrollo de programas y de proyectos a nivel social y ambiental en el tema REDD, generamos por ejemplo guías específicas para comunidades para entender los mecanismos REDD, etc. etc. y hemos trabajado con el gobierno en desarrollar estos criterios y lineamientos específicos para el desarrollo de proyectos REDD en el país (E5-200314).

Los datos evidenciaron que este grupo de profesionales con esta visión favorable a REDD pertenecen a diversos sectores de los actores sub-nacionales (gobierno, ONG, académicos) y en algunos casos son parte también de redes transnacionales que comparten el mismo criterio:

Pertenecemos a una red que se llama Accras Caucus, [...], no es como muy formal, pero incluye alrededor de 100 organizaciones a nivel mundial, y son organizaciones de base y ONG [...], y se hacen posiciones conjuntas, se llegan, se hacen talleres para actualizar qué pasa en los distintos países (E4-130314).

De los datos se desprende que los actores no vinculan los mecanismos REDD+ a la visión de la economía verde, por lo que no encuentran una contradicción entre REDD+ y el Buen Vivir.

Por otra parte, el proceso de elaboración de los informes GEO utilizando la metodología del PNUMA, permite ver algunas características específicas del contexto en que se hace la investigación con respecto a la pertenencia a las comunidades epistémicas. Uno de los entrevistados indicó la participación del PNUMA conjuntamente con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la FLACSO en el proceso de elaboración del GEO Quito publicado en el 2011, siendo el primer informe de la serie de evaluaciones integrales urbanas que aplica la metodología GEO del PNUMA en el que se analiza la vulnerabilidad ante el cambio climático de una ciudad (PNUMA-FLACSO, 2011), en el cual se hacen referencia a políticas ambientales enmarcadas en el Buen Vivir (Programa Socio Bosque) y a las acciones REDD+: «ellos colaboraron aquí también para hacer un GEO, que es el GEO Ciudades pero con cambio climático incluido» (E1-180214). Aunque por razones de diferencias en los datos no se validó el informe por no estar de acuerdo con los resultados, los expertos por parte del municipio de Quito sí reconocían la autoridad del PNUMA al estar de acuerdo con la metodología presentada:

[...] nosotros como municipio co-financiamos eso, y a la final no lo validamos y no salió nuestro logo ni nada, porque no estábamos de acuerdo con los resultados, se supone que hacían con nosotros, nosotros le dábamos todo el tiempo información y comentarios, etc. pero en realidad a mi parecer lo hicieron también muchos estudiantes, que decía "no eso no es verdad, estás mal en la calidad del aire", y yo te tenía todo los reportes de la calidad del aire, algo así, entonces a la final nosotros nos salimos de eso, no estábamos de acuerdo con la información que la FLACSO estaba presentando, la FLACSO ejecutó el proyecto que fue encomendado por el PNUMA y el Municipio (E1-180214).

Al preguntársele a este entrevistado, si era parte de alguna comunidad de expertos o científicos que manejaran un criterio similar con respecto a REDD, en primera instancia expresó «no creo que...» (E1-180214); luego agregó su pertenencia a dos redes transnacionales: «Yo pertenezco a dos redes internacionales, PROVIA y otra la que se está haciendo cargo del segundo reporte, parecido al IPCC pero de ciudades, que se llama UCCRN, que es como la red de investigadores en cambio climático y urbanismo» (E1-180214), pero no se relacionó su participación en el grupo de expertos que participó en el proceso de elaboración del GEO Quito.

Esto lleva a creer que es muy difícil de entender, inclusive para los expertos, la abstracción que significa ser parte de una comunidad epistémica, lo cual va más allá de una mera recopilación de información, en donde más bien se tiende hacia la homogenización de ideas a través de la construcción de normas de buena conducta, lo cual es una forma de construir la realidad social y reportar sobre esa realidad.

Una comunidad epistémica funciona porque requiere de la repetición del conocimiento consensuado. Puede haber los recursos materiales para la difusión de ideas, pero sin esta continuación en el discurso y en las interacciones entre los actores, no hay efectividad en la comunidad epistémica. Los informes GEO elaborados con la metodología del PNUMA pueden ser un buen ejemplo de un intento de conformación de una comunidad epistémica -muy puntual-, pero que se desconectó luego de los mecanismos que tiene el PNUMA de llegar a la política ambiental nacional, ya que una vez que se cumplió con la elaboración de estos informes no se dio continuidad a la comunidad epistémica, a pesar de que se seguían transfiriendo las mismas ideas desde la comunidad internacional. Tal vez, por esta presunción es que los actores consultados no sienten la presencia del PNUMA, y tal vez nunca se llegó a sentir realmente todo el peso de la autoridad de la organización ambiental internacional en el Ecuador.

La información suministrada por la fuentes lleva a matizar la existencia de una comunidad epistémica en el sector forestal del Ecuador; más bien se podría proponer la existencia de una especie de *proto* comunidad epistémica o incipiente entre grupos de expertos nacionales, y precisamente ese nivel naciente es lo que posiblemente le permitiría a los actores nacionales mezclar sin cuestionamiento los mecanismos REDD+ (propio de la visión de la economía verde) con el Buen Vivir, sin tomar una posición radical. Cuando los miembros de una comunidad epistémica toman una posición teórica determinada asumen convicciones basadas en principios y creencias normativas, por lo que el sistema de creencias sobre políticas públicas va ser mucho más fuerte y por ende mucho más resistentes al cambio de políticas, y difícilmente aceptarán sin controversias cuestiones que han estado rechazando en sus nociones de validez (por ejemplo el rechazo de la mercantilización de la naturaleza en el Buen Vivir).

Teniendo en cuenta esta situación, es probable que el PNUMA impulse en el Ecuador actividades de preparación de REDD+ entre estos grupos de expertos nacionales, como forma de difundir ideas relacionadas con la economía verde, y que éstos vinculen REDD con el Programa Socio Bosque como una de las vías de contribuir con su sostenibilidad financiera, sin que ello sea interpretado como una contradicción entre REDD+ y el Buen Vivir.

5.1.3. Decisores inclinados a los instrumentos de mercado ambiental

Si bien se contó con poca información para poder evaluar cuáles son las tendencias en las motivaciones de los decisores en las políticas forestales, ya que fue problemático acceder a las fuentes gubernamentales, según se interpreta de lo manifestado por algunos de los informantes existe un interés por parte del Ejecutivo ecuatoriano de inclinarse por los mercados ambientales como forma de proteger a los

bosques. En tal sentido, un actor que fue funcionario público con cargo directivo en el actual gobierno indicó:

...respondiendo al interés del Presidente por los mercados de carbono, se creó toda esa institucionalidad para lograr aprovechar el MDL, que alguien le dijo que se estaba perdiendo millones, pero fue un momento que se aprovechó para poder posicionar adaptación, interés en ciencia y tecnología (E1-180214).

Otro actor perteneciente a una ONG nacional se expresó en términos semejantes:

...ehh... a ver, por un lado (pausa) me parece que ellos ven, como, el Presidente no..., lo dijo que podía verse como una cuestión muy importante (refiriéndose a los mecanismos REDD+) para el ingreso de fondos para proteger los bosques (E4-130314).

En las fuentes oficiales también se desprende esta tendencia de conceder importancia a los mecanismos de mercado ambiental como forma de garantizar una buena gobernanza forestal. En este sentido en el GEO Ecuador, elaborado bajo la metodología del PNUMA se establece:

[...] los instrumentos de mercado son flexibles por naturaleza, lo que les define como más operativos; descentralizan la toma de decisiones, permitiendo al contaminador introducir cierta flexibilidad en las decisiones de consumo o producción, que minimicen el costo social de lograr un nivel de calidad ambiental (P1, 1:173).

El que se haya adoptado la metodología del PNUMA para la elaboración del informe GEO Ecuador o del Geo Quito, puede ser entendido como un atajo cognitivo,

en el sentido que visto la imposibilidad de disponer de información completa ni la capacidad de procesarla, los actores nacionales involucrados en el proceso de elaboración de estos informes no conocieran si funcionaba o no dicha metodología, por lo cual probablemente aceptaron la metodología sin cuestionamientos en función de la autoridad del PNUMA.

Continuando con la tendencia de los decisores de conceder importancia a los mecanismos de mercado ambiental, otra fuente oficial se expresa en este sentido sobre los mecanismos REDD+:

[...] el Ecuador se encuentra trabajando en el desarrollo de la Estrategia Nacional REDD+, la misma que busca simultáneamente contribuir a la mitigación del cambio climático y al buen manejo de los bosques a través de la implementación de actividades, proyectos, medidas y políticas a nivel nacional para reducir la deforestación y sus emisiones de GEI asociadas (P2, 2:279) .

Según los documentos oficiales, también son entendidos como una forma de garantizar los beneficios sociales y ambientales desde las políticas públicas del sector forestal: «El gobierno está abordando el problema mediante la planificación de un mecanismo REDD+ de alta calidad que maximice los beneficios para el clima, el medio ambiente y la gente» (P10, 10:62).

De acuerdo a lo manifestado por los entrevistados, esta tendencia a conceder importancia a los mecanismos de mercado ambiental como forma de proteger a los bosques, no sólo estaría presente en los tomadores de decisión ecuatorianos, sino que probablemente iniciativas ecuatorianas como el Programa Socio Bosque hayan sido

difundidas a países vecinos a partir de inferencias sobre la efectividad de los instrumentos de pago por conservación. Lo anterior se puede ilustrar en la siguiente cita:

... Socio Bosque es un mecanismo innovador que incluso está replicándose a nivel de otros países, Bolivia también está aplicando algo similar a Socio Bosque, vino una delegación de allá de ese país para conocer cómo operaba Socio Bosque, y ellos se llevaron ese esquema para aplicarlo allá a Bolivia... (E3-050314).

En síntesis, según los datos se evidencia un interés en los tomadores de decisión por los mercados ambientales, expresado en los beneficios económicos de los mercados de carbono (REDD+) y en la efectividad de los instrumentos de pago por conservación (Programa Socio Bosque). Estas tendencias en las motivaciones de los decisores probablemente se deban al fortalecimiento de la visión pro desarrollista dentro de las coaliciones del gobierno como se vio en la sección 4.2.2.2 del capítulo 4.

5.1.4. Cooperación internacional orientada

Conforme se desprende de la información suministrada por los actores entrevistados y las fuentes consultadas, existe una cooperación internacional orientada a la promoción de la agenda ambiental internacional, específicamente de los mecanismos REDD+. Así, el PNUMA y otras organizaciones internacionales como el PNUD y la FAO, y países como Noruega y Alemania apoyan a Ecuador, con recursos financieros, transferencia de conocimiento o tecnología, para la implementación de actividades REDD+ y para el avance del Programa Socio Bosque, este último como una forma adelantada de lo que podría ser REDD en el Ecuador. A tales efectos, un entrevistado del sector de las ONG nacionales manifestó lo siguiente:

La propuesta de Socio Bosque, con todas las fallencias que ha tenido es una propuesta innovadora, no sólo aquí sino a nivel mundial, a tal punto que nosotros trabajamos con una ONG internacional que se llama *Rainforest Foundation Norway*, entonces ellos vieron a Ecuador por la experiencia de Socio Bosque, vieron del modelo (E4-130314).

Y más adelante agrega «anticiparon lo que podía ser REDD, entonces Noruega fue muy proactivo en la protección de los Bosques» (E4-130314). En el mismo sentido, otro informante del sector gubernamental indicó:

...yo creo que todo esto de la cooperación alemana también vino por esa parte, porque ellos escucharon que Socio Bosque tal vez era como una iniciativa temprana de un posible mecanismo REDD... (E3-050314).

Y el entrevistado complementa:

Socio Bosque trabaja con cooperación alemana, igual los noruegos están interesadísimos en invertir en temas forestales, para el fortalecimiento, para la conservación, vamos a tener un gran financiamiento a nivel de países desarrollados, por el tema de carbono básicamente (E3-050314).

Otras citas que ejemplifican esta cooperación internacional orientada se ilustran a continuación: «A través del apoyo del Gobierno de Alemania, el Ecuador ha iniciado el desarrollo del “marco operativo” necesario para la implementación del mecanismo REDD+» (P2, 2:212); «el PSB ha recibido aportes del grupo alemán KfW por 10 millones de euros para el período 2011-2016 para la implementación del Programa Conservación de Bosques (PSB) y REDD» (P4, 4:89).

En suma, estas actividades de cooperación internacional orientada que pueden englobar desde el financiamiento (apoyo con recursos en efectivo a programas o actividades) hasta actividades de capacitación y fortalecimiento institucional, responden a la promoción de los mecanismos REDD+, que bajo el principio de *quien conserva cobra*, pueden enmarcarse como uno de los temas previstos en la agenda ambiental internacional.

5.1.5. Sistema de creencias de políticas públicas ambientales

De la información suministrada por los entrevistados y de las fuentes examinadas se desprende que existe en la gobernanza forestal del Ecuador una ideología y un conjunto de valores y de creencias de políticas públicas ambientales, que giran en torno a la mercadotecnia ambiental, mecanismos de participación y promoción del desarrollo sostenible.

La mercadotecnia ambiental, como parte del sistema de creencias sobre políticas públicas en el sector forestal, está relacionada con los incentivos de tipo económico que se basan en los principios establecidos en los mercados de contaminación: *quien contamina paga* y en los sistemas de pagos por servicios ambientales: *quien conserva cobra*, siendo el secuestro de carbono y la conservación de los bosques los principales servicios ambientales incorporados en dichos mecanismos:

REDD surge, surge como un mecanismo muy importante para todo el tema de evitar degradación de bosque, evitar todos los esquemas específicos de pérdida de recursos naturales, y generar sobre todo incentivos para comunidades y para países de manera macro general en el tema de conservación de sus recursos naturales (E5-200314).

Otro informante añadió:

Ecuador se metió a REDD en un inicio porque en REDD veía la sostenibilidad financiera de Socio Bosque, por eso se metió a REDD, poco a poco ya fue evolucionando, y ya vio que ni todo Socio Bosque puede ser REDD (pausa), Socio Bosque ve a REDD como uno de los mecanismos de financiamiento, uno no más, y REDD ve a Socio Bosque como uno de los mecanismos de distribución de beneficios (E1-180214).

Por otra parte, según las fuentes, el fomento de la participación de los actores de la sociedad civil (sector privado, indígenas, campesinos), forma parte también del conjunto de creencias sobre políticas públicas en el sector forestal, que se expresa a través de la conformación de la Mesa REDD, mecanismo de diálogo convocado por el MAE, conformada por:

[...] dos representantes del sector privado,... de los jóvenes, de género mujeres,... la CONFENIAE³², la CONAICE³³, CEDENMA³⁴ que es la organización paraguas de las ONG ambientalistas, ARA³⁵ ... está la universidad de Loja... y de base se postuló, pero todavía no ha sido aceptado, porque están recibiendo todavía, del pueblo zápara (E4-130314).

La promoción del desarrollo sostenible, como parte también del conjunto de creencias sobre políticas ambientales, se exterioriza en el discurso de un determinado sector de los actores sociales relevantes, que si bien promueven un desarrollo que

³² CONIAE: Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana.

³³ CONAICE: Confederación de Nacionalidades y Pueblos de la Costa Ecuatoriana.

³⁴ CEDENMA: Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente.

³⁵ ARA: Articulación Regional Amazónica.

integre las dimensiones ambiental, social y económica, insisten en el crecimiento económico como condición necesaria:

...ha empezado a despertar de su letargo y ha tomar (*sic*) conciencia que el desarrollo sustentable es la vía para superar la crisis. Para ello ha decidido afrontar el problema por todos los frentes posibles, y uno fundamental constituye la promoción e implementación de mecanismos de desarrollo limpio en los sectores productivos y extractivos (documento P1, 1:330).

Otro ejemplo:

Por su parte, la Dirección Nacional Forestal tiene como misión propiciar el manejo sustentable de los bosques y la conservación de su diversidad biológica y cultural asociada, para contribuir al crecimiento económico y al desarrollo social» (documento P2, 2:240).

En resumen, de acuerdo a las fuentes consultadas la gobernanza forestal del Ecuador es guiada por un sistema de creencias de políticas públicas ambientales que engloba creencias sobre la mercadotecnia ambiental, la participación y la promoción del desarrollo sostenible.

5.2. Identificación de temas generales

En seguida se presenta los seis temas generales que emergieron a partir de la interpretación realizada de los datos suministrados por los entrevistados (ver anexo 5: vinculación de categorías para la identificación de temas).

5.2.1. Asociación estratégica internacional de difusión de ideas

El PNUMA es el promotor de ideas como economía verde, la cual es definida en su forma más básica por la organización ambiental como «la que mejora el bienestar del ser humano y la equidad social, a la vez que reduce significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas» (PNUMA, 2012: 4). Es aquella «que tiene bajas emisiones de carbono, utiliza los recursos de forma eficiente y es socialmente incluyente» (PNUMA, 2012: 4).

Así mismo, el PNUMA viene impulsando los temas referidos a REDD+ como una forma de llegar a la economía verde:

Ya se han puesto a prueba instrumentos económicos y existen los mercados, que se podrían replicar y expandir en una mayor escala, incluyendo los esquemas de certificación de madera y productos forestales, el pago por servicios de los ecosistemas, los planes de distribución de beneficios y la creación de alianzas comunitarias (*sic*) . Particularmente, las negociaciones nacionales e internacionales sobre un régimen REDD+ pueden ser la mejor oportunidad en este momento para promover la transición a una economía verde en el sector forestal (PNUMA, 2011: 7)

No obstante como se vio a inicios del capítulo, el PNUMA no tiene el mandato de participar en la implementación de políticas a nivel nacional. Asimismo, su participación en Latinoamérica ha sido muy débil en comparación al involucramiento de otros organismos internacionales como el PNUD, debido a sus limitaciones de personal y poca presencia en la región: «al tener primero un staff tan reducido, sólo tener una sola sede [...] el rol del PNUMA en Latinoamérica y el Caribe es muy débil,

normalmente quien [...] ha tomado siempre el rol del medio ambiente ha sido el PNUD» (E2-270214).

Pero hay otros actores como la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ), el Banco alemán KfW y *Rainforest Foundation* que impulsan la implementación de políticas de REDD+, pago por servicios ambientales y el Programa Socio Bosque en el Ecuador: «...de hecho por ejemplo el Convenio con Noruega y Alemania tendría una parte para REDD y una parte para Socio Bosque» (E4-130314). Con respecto a la cooperación noruega agregó lo siguiente:

A nivel internacional vieron del modelo [...] trabajaban en otros temas en América Latina, nunca habían trabajado en Ecuador y en materia de cambio climático, bosques y derechos [...], Ecuador a pesar de ser chiquito, no escogieron Perú, sino que escogieron Ecuador... porque anticiparon lo que podía ser REDD (E4-130314).

Después de la Conferencia de Rio en el año 1992, el PNUMA y otras organizaciones internacionales han venido trabajando con las agencias de cooperación internacional de manera conjunta en el impulso de la agenda forestal internacional y particularmente en el Ecuador como lo expresó un entrevistado:

[...] te estoy hablando de 1992 más o menos, antes indiscutiblemente el tema forestal formaba parte de agricultura, del Ministerio de Agricultura, en ese entonces, y después de la creación de este Instituto Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre, el tema forestal comienza a tomar auge tremendo, no sólo en el Ecuador sino en la región con la construcción de lo que se llamaba los famosos PAFs, los planes de acción forestales, del Ecuador en este caso, el PAF Ecuador, en donde muchos países de

América Latina se embarcaron con la acción, con el apoyo de diversas organizaciones, la FAO sobre todo, el PNUMA, el PNUD, etc. etc. y la cooperación internacional entró en un proceso de planes forestales (E5-200314).

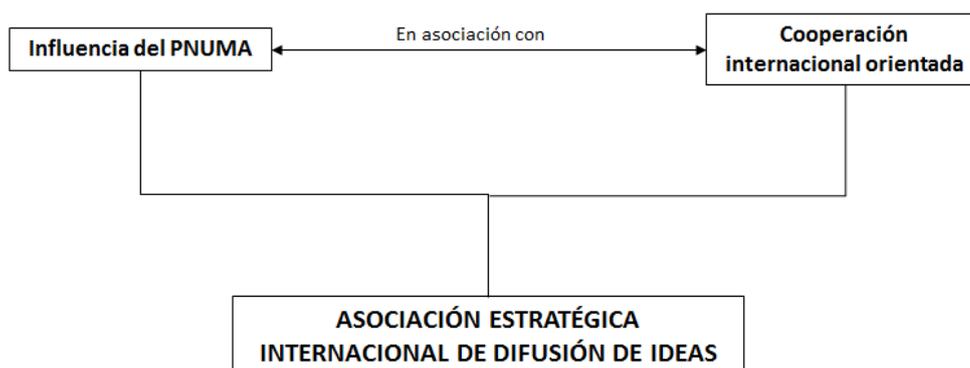
Actualmente, el PNUMA, en trabajo conjunto con el PNUD y la FAO (organizaciones que sí tienen el mandato de intervenir en la implementación de políticas a nivel nacional, como se vio en la sección 4.1, capítulo 4) viene participando en el Ecuador en diversas actividades, como por ejemplo la implementación del Programa ONU REDD Ecuador:

El Grupo de Coordinación de las Agencias de Naciones Unidas Participantes está conformado por representantes de las tres Organizaciones de Naciones Unidas: FAO, PNUD, y PNUMA. El Grupo de Coordinación tendrá como función principal el asegurar una activa, participativa y bien coordinado involucramiento de las agencias para poner en ejecución los objetivos y metas del Programa General ONU-REDD, como también proveer vigilancia del Secretariado consistente con las direcciones estratégicas y decisiones que establezca la Mesa de Políticas (MAE, 2010: 81).

De lo anterior, se llega a la inferencia que visto que el PNUMA no tiene un mandato específico para desarrollar actividades que le permitan difundir sus ideas de economía verde en los países, posiblemente operen mecanismos de asociación estratégica (figura 5.2.1), que le permita participar de manera complementaria con otros actores del sistema internacional, o subsidiariamente otras agencias cooperantes pasarán a ocupar el rol de promotoras de las ideas de la OI en ausencia de ésta última. Este fue

uno de los hallazgos de esta investigación, en el sentido de que el marco teórico no anticipaba estos mecanismos de asociación estratégica con otros actores del sistema internacional, como forma de ejercer influencia en los Estados.

Figura 5.2.1. Asociación estratégica internacional de difusión de ideas



Fuente: elaboración propia

5.2.2. Sinergias por complementariedad de ideas

El PNUMA y el Ministerio del Ambiente apoyan la implementación de actividades REDD+ en el Ecuador, por lo cual vienen desarrollando actividades conjuntas relacionadas con dichos mecanismos. En este sentido, en el Programa ONU REDD Ecuador se delegan al PNUMA-PNUD una serie de trabajos como son el análisis socio económico de la implementación de un mecanismo REDD+ en Ecuador; el diseño de políticas y medidas para la implementación efectiva de REDD+; y el sistema de información y monitoreo de beneficios múltiples (MAE, 2010).

Por otra parte, el PNUMA apoya las actividades de Socio-Bosque implementadas por el Ministerio del Ambiente (MAE) en el Ecuador, el cual a futuro consideran ambos actores que el Programa podría ser parte de los mecanismos REDD+; así en un trabajo conjunto desarrollado por el PNUMA y el MAE, se reseña que:

El gobierno ya está implementando varias actividades como parte de la preparación para REDD+, tales como (1) determinar la tasa actual de deforestación para establecer una línea base de deforestación, (2) caracterizar los bosques del Ecuador y determinar las reservas de carbono por tipo de bosque mediante un inventario forestal nacional, (3) implementar una política basada en incentivos para la conservación de bosques nativos llamada programa Socio Bosque (Bertzky y otros, 2011: 2).

Además, el PNUMA y algunos entes ecuatorianos han afirmado estar de acuerdo en que la economía verde se debe adaptar a las condiciones del país. En este sentido en el documento del Foro de Ministros de Medio Ambiente para América Latina elaborado por el PNUMA se afirma que:

Es de suma importancia remarcar que el concepto de “economía verde” no sustituye al de “desarrollo sostenible”, sino que es una ruta a tomar para alcanzarlo. El camino concreto no es igual para todos los países, sino que depende de la situación y perspectivas específicas de cada uno (PNUMA, 2012: 4).

En la misma orientación, algunos organismos ecuatorianos se han expresado a favor de esta postura. Así, tenemos que el Ministerio Coordinador de Patrimonio apuntó en el Primer Taller Nacional Preparatorio Rio+20 que:

En relación a la economía verde, consideramos que es una parte de un debate más amplio sobre los retos del desarrollo sostenible. Es una propuesta interesante y en construcción que debe adaptarse a los modelos económicos, las prioridades de desarrollo y los marcos político-

institucionales de cada país (Ministerio Coordinador de Patrimonio, 2011b: 2).

Igualmente, en el documento Proceso Río+20, el mismo ente coordinador indicó que la economía verde:

Es una de las herramientas que se debe adaptar a las prioridades de desarrollo de cada país, consideran (*sic*) los marcos político-institucionales, la economía popular y solidaria, el comercio justo y la valoración multicriterial de los bienes ambientales (Ministerio Coordinador del Patrimonio, 2011a: 12)

El MAE en el Programa Nacional Conjunto ONU REDD Ecuador aludió a que una de las líneas de investigación identificadas en el programa era el:

Desarrollo de análisis que permitan vincular políticas y medidas REDD+ con políticas de desarrollo amplias, buscando una transformación del modelo de desarrollo actual, hacia un desarrollo sustentable, que incorpore criterios de economía verde (MAE, 2010: 51).

Otro actor que se expresó en términos semejantes fue el SENPLADES. En documento titulado: *Ecuador's Good living in harmony with nature. Green economy as a part of a sustainable path*³⁶, presentado en Ginebra en el año 2012, en la conferencia internacional sobre indicadores para el crecimiento verde se indicaba lo siguiente: «La economía verde promueve una forma diferente de producción y consumo que podría revertir el colapso del planeta entero»³⁷ (SENPLADES, 2012: 1).

³⁶ «El buen vivir de Ecuador en armonía con la naturaleza. La economía verde como parte de una trayectoria sostenible» (traducción propia).

³⁷ «Green economy promotes a different way of production and consumption that could reverse the entire planet to collapse» (SENPLADES, 2012: 1, traducción propia).

De lo anterior se interpreta la inferencia por la cual dada la complementariedad de ideas en el tema forestal entre el PNUMA y las autoridades ambientales del Ecuador, probablemente surge una sinergia entre las actividades que desarrolla ese país y las actividades que impulsa la organización ambiental (figura 5.2.2), expresado en el trabajo conjunto que realizan, y que coincide con sus respectivas agendas ambientales.

Figura 5.2.2. Sinergias por complementariedad de ideas



Fuente: Elaboración propia

5.2.3. Alianza comunidades epistémicas nacional- transnacional

En el Ecuador hay comunidades epistémicas nacientes que sirven como canales de difusión de ideas sobre REDD, tanto del sector gubernamental como no gubernamental. Así, el Ministerio del Ambiente evaluó a estos mecanismos en los siguientes términos:

A través de REDD+, se busca cambiar el paradigma, otorgando valor a los bosques en pie, reconociendo que estos ecosistemas proveen múltiples beneficios, sociales y ambientales, adicionales a la regulación de GEI a través del secuestro y almacenamiento de carbono en los bosques. Mediante la implementación de actividades específicas definidas para este componente, el Ecuador busca implementar un mecanismo REDD+ de

“alta calidad”, donde se asegure que existen beneficios adicionales al corto, mediano y largo plazo más allá del carbono (MAE, 2010: 51)

Así mismo, uno de los informantes – perteneciente al sector de las ONG – al consultársele su opinión sobre REDD expresó:

Lo de REDD es bueno por la cuestión del cambio climático fundamentalmente, una alternativa se vio y como una oportunidad para los países en desarrollo para que conserven sus bosques, ... Se veía que era como una oportunidad porque incluso podría cambiar... había esperanza de que cambie la gobernanza forestal, de que con esos fondos se podría detener la tala, que podrían reconocerse los derechos de los indígenas y otros actores, que podía ser como una barrera para las empresas para que sigan depredando digamos, empresas agrícolas, petroleras, pero no está muy claro todavía... (E4-130314).

Este actor que también participa en la Mesa REDD convocada por el Ministerio del Ambiente (una herramienta de diálogo nacional para tratar los temas referidos a dicho mecanismo), al preguntársele sobre el funcionamiento de esta mesa expresó lo siguiente:

[...] es importante porque creo es casi el único espacio de participación que existe ahorita entre la sociedad civil y el gobierno, no me he enterado de otro, de ese tipo donde hay una diversidad de actores... es más como una instancia de asesoría y de veeduría, [...] se hicieron unos procedimientos de enviar convocatorias amplias [...] es el Ministerio del Ambiente el convocante y trabajan en alianza con el Programa Nacional Conjunto, el ONU-REDD [...] entonces allí tienes representantes del sector

privado, del sector indígena, un representante [...] en la mesa están los amazónicos y la costa (E4-130314).

El entrevistado además de integrar la Mesa REDD en Ecuador, también forma parte de una red internacional que aborda el tema de REDD: «Pertenece a una red que se llama Accra Caucus [...], no es como muy formal, pero incluye alrededor de 100 organizaciones a nivel mundial, y son organizaciones de base y ONG» (E4-130314).

El apoyo de la cooperación internacional orientada se ha materializado en las propuestas sobre REDD+ realizadas desde las comunidades epistémicas nacionales: «Hasta la fecha, la movilización de recursos financieros por parte de la cooperación internacional ha complementado aquellos del Gobierno para la implementación de actividades relacionadas a la fase de preparación para REDD+ en el Ecuador» (MAE, 2010: 34).

Además, la siguiente cita ejemplifica las alianzas que se producen entre las comunidades epistémicas nacional-transnacional en sus interacciones:

Por el momento estamos trabajando bastante con CATIE que es de Costa Rica, es una universidad, entonces ellos como trabajan bastante en temas forestales, entonces ellos a la vez nos están dando un poquito de asesoramiento técnico, allí tenemos así como algunas conversaciones, nosotros le damos información, ellos igual nos facilitan a nosotros también información, igual van a capacitarnos en algunos temas, sobre el tema de mitigación, o sea la evaluación de impacto en cuanto a la mitigación al cambio climático, entonces esa es una investigación que estamos generando (E3-050314).

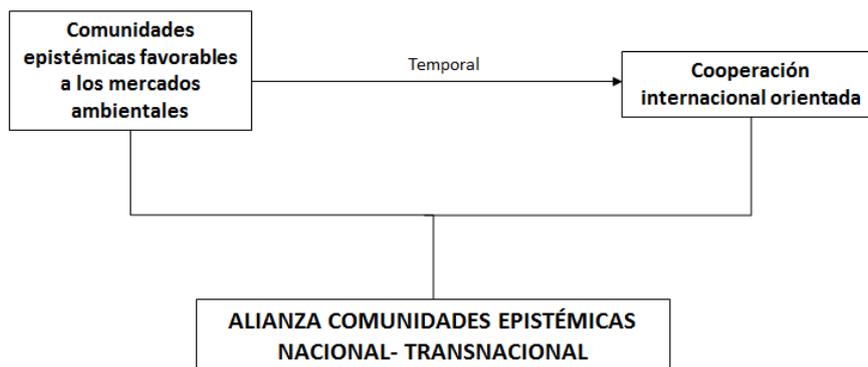
Por otra parte, la cooperación internacional ha estado presente en Ecuador apoyando iniciativas nacionales impulsadas por las comunidades epistémicas del país como es el Programa Socio Bosque. Sobre el particular un informante afirmó:

[...] y también la Propuesta de Socio Bosque, con todas la falencias que ha tenido es una propuesta innovadora, no sólo aquí sino a nivel mundial, a tal punto que nosotros trabajamos con una ONG internacional ..., ellos vieron a Ecuador por la experiencia de Socio Bosque, vieron del modelo (E4-130314).

En el mismo sentido, un entrevistado del Programa Socio Bosque, expresó que «Actualmente estamos tratando de vincular también empresas privadas, igual organismos internacionales, tenemos la cooperación alemana que igual financia un poco de estos incentivos» (E3-050314).

Por todo lo anterior, se puede inferir que las agencias de cooperación son parte de las comunidades epistémicas transnacionales y probablemente apoyarán (técnica y financieramente) a aquellas comunidades epistémicas nacionales con las cuales compartan ideas sobre los temas forestales (figura 5.2.3). En este sentido, se entiende que cuando existe el apoyo de la cooperación internacional orientada para desarrollar actividades REDD+, generalmente existe previamente una comunidad epistémica nacional que es favorable a los mercados ambientales (relación temporal).

Figura 5.2.3. Alianza comunidades epistémicas nacional-transnacional



Fuente: Elaboración propia

5.2.4. Fortalecimiento de vínculo entre grupos con ideas afines

La iniciativa Socio Bosque que fue producto de una innovación de una comunidad epistémica, la cual surgió por iniciativa de la ONG Cooperación Internacional y la cooperación alemana, fue luego tomada por el Gobierno ecuatoriano basada en un sistema de creencias sobre la utilidad de dicho programa ambiental:

Estamos apoyando Socio Bosque desde que nació Socio Bosque y en realidad Socio Bosque ... nace como un programa y una iniciativa de CI con la GIZ en la zona de tres comunidades cachis en el noroccidente del país, entonces CI después vende entrecomillas la idea al gobierno, el gobierno ve como una muy buena opción para la conservación de bosques y obviamente se apropia del Programa de Socio Bosque ... CI estuvo buscando fondos, y para esa fase lo que se obtuvieron fue fondos de otro fondo, de un fondo específico que se llama CEPF, que es el Fondo para la Conservación de Ecosistemas, que es un Fondo Global en donde CI también participa, inclusive estuvo buscando fondos para mantener los

pagos que se hacían a las comunidades, o sea exactamente el mismo modelo de Socio Bosque, de diferentes fuentes (E5-200314).

Por otra parte, las autoridades ecuatorianas y actores no gubernamentales han venido promocionando los mecanismos de mercado ambiental (comunidad epistémica incipiente favorable a REDD por ejemplo) entre la población, como parte del sistema de creencia de políticas pública en la que la participación de la sociedad civil juega un papel importante:

En relación al involucramiento de la sociedad civil, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afro-ecuatoriano, pueblo montubio y comunas, el MAE iniciará la implementación del “Plan de Involucramiento de la Sociedad Civil en REDD+”. Este Plan busca involucrar a estos actores clave en todo el proceso, tanto en la preparación de REDD+ como en la implementación (MAE, 2010: 34)

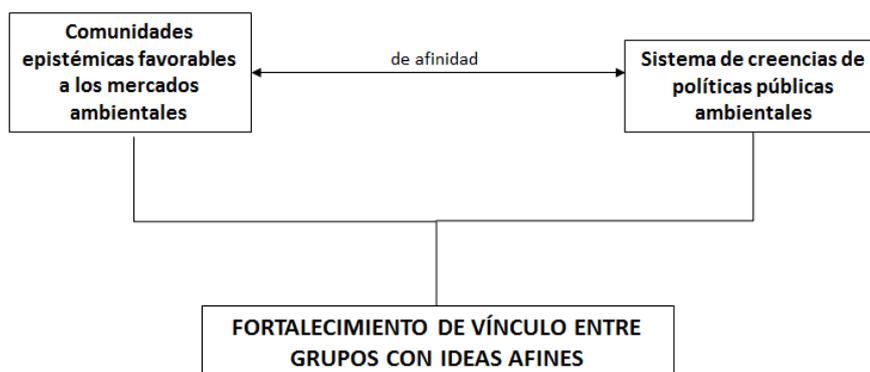
En otro sentido, ese fortalecimiento de los vínculos con ideas afines queda evidenciado en los diversos trabajos que realizan las autoridades con actores no gubernamentales. Según los datos, la ONG Conservación Internacional y el MAE vienen realizando trabajos conjuntos en diversas actividades y proyectos:

[...] ahora el otro mecanismo que está pensando Socio Bosque es un mecanismo muy interesante y nosotros como Conservación Internacional hemos apoyado desde el inicio que nació el Programa Socio Bosque, estamos también interesados en los esquemas de sostenibilidad financiera, es la generación de fondos fiduciarios, es decir estamos generando un fondo específico dentro del fondo ambiental nacional para apoyar a las comunidades, por ejemplo los hawass y los cofanes dentro de los

esquemas Socio Bosque, es decir generamos un capital específico, hemos puesto ya casi un millón de dólares en este fondo para que única y exclusivamente con los intereses se financien acciones y actividades relacionadas a los proyectos de Socio Bosque en esas dos comunidades indígenas, en esos dos pueblos indígenas en realidad (E5-200314).

De lo anterior se puede inferir que el Estado fortalecerá los vínculos con las comunidades epistémicas afines a sus creencias en políticas públicas ambientales, reflejando una relación de afinidad, en la cual el sistema de creencias de políticas públicas ambientales comparte valores e ideas con las comunidades epistémicas incipientes favorables a los mercados ambientales (figura 5.2.4).

Figura 5.2.4. Fortalecimiento de vínculo entre grupos con ideas afines



Fuente: Elaboración propia

5.2.5. Promoción de innovaciones

Según una de las fuentes entrevistadas Bolivia y Perú fueron dos países vecinos del Ecuador que se interesaron en el Programa Socio Bosque como una innovación de política implementada por el gobierno ecuatoriano, a partir de inferencias sobre la efectividad de los instrumentos de pago por conservación. Al respecto expresó que:

... Socio Bosque es un mecanismo innovador que incluso está replicándose a nivel de otros países, Bolivia también está aplicando algo similar a Socio Bosque, vino una delegación de allá de ese país para conocer cómo operaba Socio Bosque, y ellos se llevaron ese esquema para aplicarlo allá a Bolivia... (E3-050314).

Más adelante agregó:

... también tenemos Lima, bueno en Perú, tuvimos una comitiva de parte del Ministerio del Ambiente, que visitó acá al Proyecto Socio Bosque, estuvieron en una misión de una semana y lograron ellos definir como era nuestro esquema para ellos también aplicarlo allá, entonces el programa que están implementando allá en Perú es algo similar a lo que estamos haciendo en Socio Bosque. Entonces sí han habido algunos países que se han interesado por este esquema que nosotros hemos planteado... (E3-050314).

La difusión de esta innovación de Socio Bosque se dio por la atención que le prestaron los gobiernos de Bolivia y Perú al mecanismo de incentivos para la conservación de bosques en donde se paga por conservar. La atención y el interés por esta política fue seguida de la cooperación por parte de Ecuador a través del intercambio de información, encuentros e incluso asistencia técnica:

Lo que se ha organizado, bueno bajo pedido de ellos, ellos han solicitado, que quieren visitar, mandan una misión de cada país para visitar, conversan con cada uno de los técnicos que manejamos las distintas áreas, entonces ellos como que se van empapando también un poquito del tema, hacemos visitas de campo, ellos conocen las comunidades, se llevan

también las percepciones de las comunidades, de lo bueno, lo malo, como nosotros ya tenemos cinco años de implementación, como que tenemos una experiencia en el tema de incentivos, en la entrega de incentivos, en el mecanismo operativo en sí, es sencillo, y eso es lo que nos ha permitido obtener las metas que hemos logrado, es como que ellos se han llevado esa idea y han logrado aplicarla allá [...] estas misiones visitan acá, se quedan una o dos semanas y se llevan toda la información (E3-050314).

En este caso, la difusión de Socio Bosque a países vecinos ocurre a través de encuentros y visitas de representaciones de estos países, cuyos gobiernos se interesaron en la innovación de política elaborada en Ecuador para aplicarlo en su territorio. Además del apoyo y asistencia prestada por parte de Ecuador a los países vecinos interesados, otros actores han prestado su colaboración para el desarrollo de Socio Bosque:

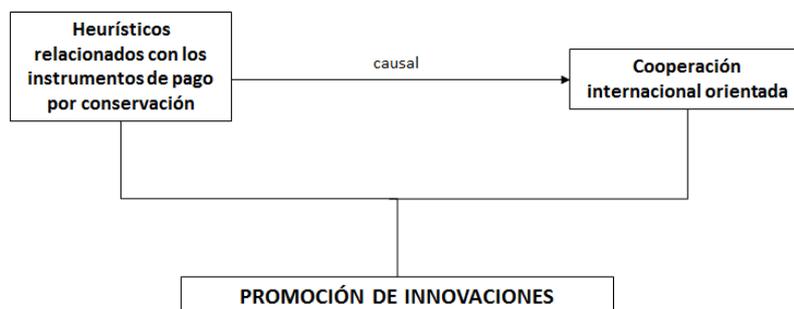
Por el momento estamos trabajando bastante con CATIE que es de Costa Rica, es una universidad, entonces ellos como trabajan bastante en temas forestales, entonces ellos a la vez nos están dando un poquito de asesoramiento técnico, allí tenemos así como algunas conversaciones, nosotros le damos información, ellos igual nos facilitan a nosotros también información, igual van a capacitarnos en algunos temas, sobre el tema de mitigación, o sea la evaluación de impacto en cuanto a la mitigación al cambio climático, entonces esa es una investigación que estamos generando... (E3-050314).

Otros actores de la cooperación técnica internacional también dan su apoyo al programa para el desarrollo de actividades enmarcadas en la cooperación internacional:

... los dos fueron hace... creo que la semana anterior o hace dos semanas, convocados a un intercambio de experiencias, creo que CATIE, y la GIZ también les facilito el pago de traslado y la participación allá, entonces igual tenemos varias ONG e instituciones que apoyan al proyecto en el tema de fortalecimiento de capacidades, entonces en muchas ocasiones hemos podido trasladarnos a distintos países para dar a conocer sobre el proyecto, Conservación Internacional también es uno de los aportantes que suelen ayudarnos con estos temas, ellos a veces promueven también, quieren dan a conocer sobre esta iniciativa de Socio Bosque y entonces nos ayudan con el desplazamiento a los distintos lugares... (E3-050314).

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede inferir que cuando un país (o países) presta atención a una innovación de política ambiental foránea, probablemente el actor que implementa o promueve dicha política, difundirá sus ideas a través del ofrecimiento de apoyo, y si esa innovación se relaciona con instrumentos de pagos por conservación, posiblemente este último contará con el apoyo de la cooperación internacional orientada para difundir dicha política. En tal sentido, se percibe una relación causal donde la difusión de la innovación es causa de la cooperación internacional orientada (figura 5.2.5).

Figura 5.2.5. Promoción de innovaciones



5.2.6. Fundamento de creencias

El sistema de creencias de políticas públicas ambientales de las autoridades en el Ecuador compartida con otros actores no gubernamentales gira en torno a temas tales como la promoción de desarrollo sostenible, mercadotecnia ambiental y la participación pública. En cuanto a la promoción del desarrollo sostenible, este es un tema que ha estado presente en la gobernanza ambiental ecuatoriana desde 1992, así encontramos que en el Informe GEO Ecuador 2008 se establece que:

La conferencia de Río de Janeiro de 1992, a la cual participó el Ecuador, propició la suscripción del Convenio sobre la diversidad biológica y que en el caso del país entró en vigor un año después de la firma del Convenio. A partir de 1993 se generan diversas acciones en perspectiva de la gestión ambiental: creación de la Comisión Asesora Ambiental en 1993; establecimiento de las Políticas ambientales básicas generales (1994); creación del Ministerio del Ambiente (MAE) en 1996; y la elaboración del Plan ambiental ecuatoriano (1996). Concomitantemente a este conjunto de acciones se establecen las Políticas ambientales básicas específicas y las Políticas y estrategias ambientales nacionales. El cónclave de Río, sin dudas, incidió para la inserción de normas ambientales en la nueva Constitución promulgada en 1998. De esta forma se consolidó la voluntad política de incorporar la dimensión ambiental al proceso de planificación del desarrollo, en base a la integración de conceptos tales como: crecimiento económico, desarrollo humano, conservación del patrimonio natural y cultural del país y gobernanza. Estos fueron el instrumento adecuado para viabilizar el desarrollo sostenible (Fontaine, Narváez y Cisneros, 2009: 128)

En cuanto a las ideas del mercado ambiental en las creencias de los actores se puede ejemplificar con las siguientes premisas. En el GEO Ecuador 2008, una evaluación sobre las políticas ambientales del país se establece la urgencia de aplicar este tipo de mecanismos de mercado:

De ahí la urgencia de implementar en forma eficiente los diferentes instrumentos económicos, fiscales, financieros, bonos de realización y depósito retornado, derechos de propiedad y uso de recursos, acuerdos voluntarios, servicios ambientales, entre otros, en función de apoyar la construcción de metas nacionales cuantificadas de desarrollo sostenible (Fontaine, Narváez y Cisneros, 2009: 156).

Por su parte, el órgano rector en materia ambiental tiene dentro de su organigrama una unidad operativa encargada de coordinar las políticas y acciones referidas a los mercados ambientales de cambio climático:

La Dirección Nacional de Mitigación del Cambio Climático tiene la misión de regular y coordinar las políticas, estrategias, programas y proyectos de mitigación del cambio climático para contribuir al posicionamiento del país en los mecanismos globales de lucha contra el cambio climático y fomentar las medidas que reducen la emisión de gases de efecto invernadero en el país (MAE, 2010: 10).

En cuanto a la participación dentro del sistema de creencias de políticas públicas, se puede ejemplificar con la siguiente cita:

En el sector privado cabe continuar impulsando sus planes de manejo ambiental en el uso de herramientas de producción más limpia, lo que a la vez les permitirá mejorar sus estándares de productividad, competitividad

y rentabilidad con la disminución de riesgos para el ser humano y para el ambiente (Fontaine, Narváez y Cisneros, 2009: 157).

Según algunos entrevistados, las autoridades en el Ecuador juzgan a los instrumentos de mercado ambiental como una gran oportunidad para obtener beneficios económicos lo que fue interpretado en este trabajo como un heurístico de parte de los decisores. Así, un informante perteneciente al sector académico y también de las ONG, quien en el pasado tuvo un cargo directivo dentro del actual gobierno y quien participó en las discusiones para establecer la posición del Ecuador frente a los mercados ambientales, señaló el interés del Presidente del Ecuador por los mercados de carbono, específicamente sobre los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) de la Convención sobre Cambio Climático, lo cual fue aprovechado en el ente ambiental para impulsar otros temas relacionados con REDD. Sobre el particular manifestó lo siguiente:

...respondiendo al interés del Presidente por los mercados de carbono, se creó toda esa institucionalidad para lograr aprovechar el MDL, que alguien le dijo que se estaba perdiendo millones, pero fue un momento que se aprovechó para poder posicionar adaptación, interés en ciencia y tecnología (E1-180214).

La visión que tiene uno de los entrevistados que pertenece al sector gubernamental es que visto la complejidad de los MDL como mecanismos de conservación de bosques, el Ecuador se ha enfocado en los mecanismos REDD+:

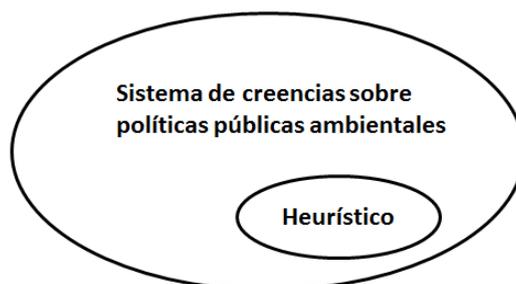
El problema es que MDL forestales es muy complicado obtener, entonces eso no aplicaría, por eso más bien es que Ecuador se ha concentrado para el tema forestal en el mecanismo REDD+ (E3-050314).

Otro informante perteneciente al sector de las ONG, también adujo el interés del Ejecutivo ecuatoriano por los mercados ambientales:

...ehh... a ver, por un lado (pausa) me parece que ellos ven, como, el presidente no..., lo dijo que podía verse como una cuestión muy importante (refiriéndose a los mecanismos REDD+) para el ingreso de fondos para proteger los bosques (E4-130314).

De lo anterior se puede inferir que la tendencia de los decisores a dirigir su atención a los instrumentos de pago por conservación y mercado ambiental probablemente tiene su fundamento en juicios previos, valores y creencias sobre políticas públicas ambientales que prevalezca en una coalición gubernamental en un momento determinado (pro desarrollistas), estableciéndose una relación de conjunto a subconjunto, en donde el sistema de creencias incluye a los heurísticos relacionados con los instrumentos de pago por conservación (figura 5.2.6).

Figura 5.2.6. Fundamento en creencias



Fuente: Elaboración propia

5.3. Modelo teórico en la difusión de ideas sobre la economía verde en la política ambiental ecuatoriana: REDD+ y el Programa Socio-Bosque

Explicado los temas generales que emergieron en esta investigación, y recordando que nuestro propósito es desarrollar una visión dialógica sobre nuestro problema de estudio, donde además de reflexionar sobre variables externas como son la influencia de los organismos internacionales, se puedan observar otro tipo de variables desde la perspectiva del Estado, a continuación se presenta el modelo teórico (figura 5.3) sobre la difusión de ideas de la economía verde en la política ambiental ecuatoriana: REDD+ y el Programa Socio-Bosque, relacionando los temas entre sí con el objetivo de tener una mayor amplitud conceptual para explicar el problema de investigación y proponer hipótesis que sirvan para entender de dónde provienen las alternativas y los incentivos para los tomadores de decisión para inclinarse hacia una determinada política dentro de la gobernanza de un país.

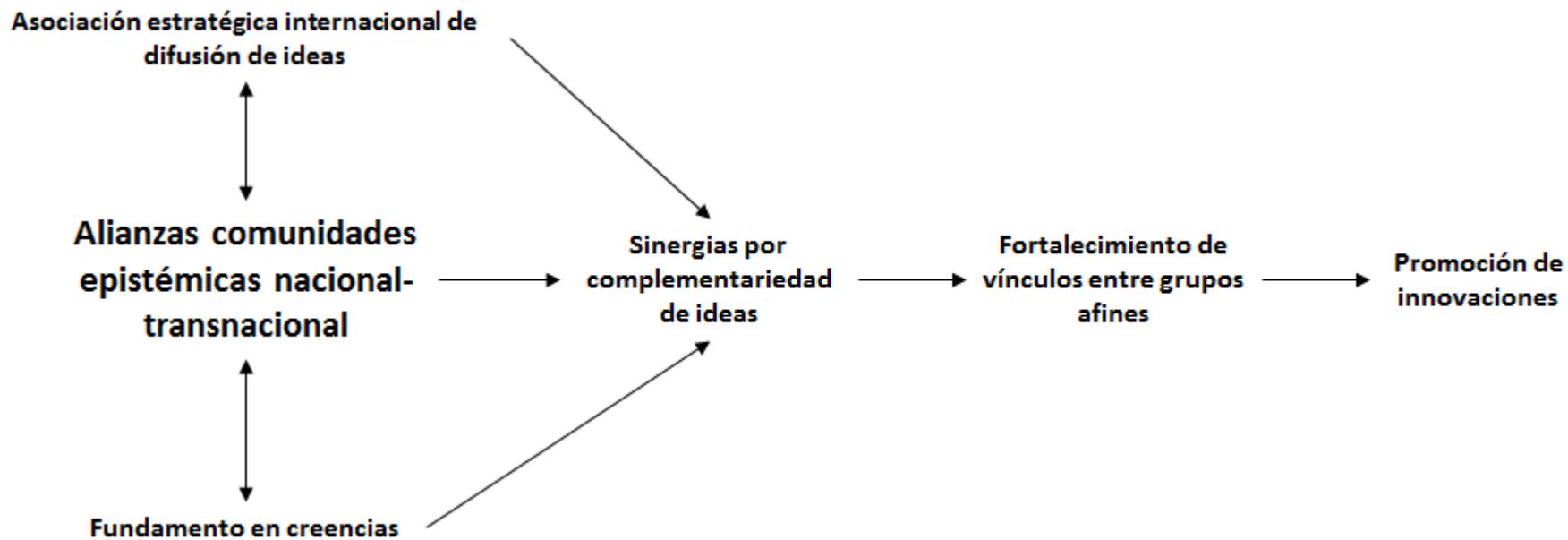
La alianza de comunidades epistémicas nacional-transnacional es la banda transportadora que permite la circulación de ideas en doble vía, desde la dimensión internacional de la gobernanza ambiental (REDD+) – apoyado por un sistema internacional de colaboración (PNUMA, otras organizaciones internacionales, países, agencias de cooperación, etc.) – a la política ambiental del Ecuador fundamentada en una serie de creencias y valores, y viceversa, desde lo nacional a lo externo (Programa Socio Bosque). Esta circulación de ideas afines, genera una sinergia por complementariedad de ideas que se materializa en el fortalecimiento de los vínculos entre grupos afines, lo que es aprovechado por los diversos actores nacionales y foráneos que comparten las ideas sobre políticas públicas en materia forestal para la promoción de innovaciones en el sector forestal (REDD+, Programa Socio Bosque).

Este modelo teórico deja entrever un esquema en donde se suman voluntades y capacidades provenientes de distintos actores (OI, Estados, grupos) y diversos ámbitos (público, privado), para difundir ideas a través de una amplia red que funciona de manera sinérgica entre los actores que comparten una visión de la realidad social referida a las políticas públicas en el sector forestal bajo un enfoque que combina elementos del Buen Vivir con elementos neoliberales de los mercados ambientales.

En tal sentido, pareciera que en el caso del Ecuador el cambio de paradigma que significó el Buen Vivir en Ecuador a partir del 2008 con la nueva Constitución, no estuviese guiando las actuales conversaciones sobre la implementación de mecanismos REDD+ y su vinculación con el Programa Socio Bosque, sino más bien se toman conceptos que fueron muy criticados de la gobernanza ambiental neoliberal tales como valoración y mercantilización de la naturaleza, adaptándolos automáticamente a la noción de Buen Vivir, a través de atajos cognitivos sin ocurrir previamente un proceso consciente de reflexión y análisis que lleve a los actores a diferenciar los instrumentos por los cuales se manifiestan los paradigmas del Buen Vivir y confrontarlos al de la economía verde propuesto por la gobernanza forestal internacional.

Figura 5.3. Modelo teórico sobre la difusión de ideas sobre la economía verde en la política ambiental ecuatoriana: REDD+ y el

Programa Socio-Bosque



Fuente: Elaboración propia

Capítulo 6. Conclusiones

El constructivismo, como un enfoque para el análisis de las Relaciones Internacionales, es una perspectiva relativamente nueva en el proceso de teorización si lo comparamos con las visiones tradicionales como el neorrealismo y neoliberalismo. La postura seguida en esta investigación bajo el constructivismo convencional ha permitido estudiar de una manera mucho más completa los mecanismos de transmisión de ideas y valores de la economía verde en la gobernanza forestal del Ecuador, donde además del Estado-nación, se han identificado a otros actores relevantes como las organizaciones internacionales (PNUMA, PNUD, FAO), y las comunidades epistémicas nacionales y transnacionales, quienes han tenido una importante incidencia en la construcción de la agenda forestal del Ecuador en torno a dos paradigmas de política pública ambiental: el Buen Vivir y la economía verde.

En cuanto a la discusión teórica en torno a la racionalidad completa vs racionalidad limitada en el enfoque de políticas públicas, la investigación muestra que los tomadores de decisiones sobre la política forestal en el Ecuador están utilizando una forma de racionalidad limitada, a través de los atajos heurísticos inclinados a los instrumentos de mercado ambiental, lo cual evidencia por lo menos para este caso de estudio y para esta dinámica, que la elección en función de la evaluación de opciones no es una cuestión relevante para los tomadores de decisión. En este sentido, el estudio también ha mostrado las ventajas de estudiar una de las fases del ciclo de políticas públicas, y no de todo el proceso completo, en el sentido que ha permitido evaluar otros elementos no considerados dentro de los enfoques de implementación de políticas públicas, como son los elementos externos a un subsistema de política, los cuales terminan por afectar los recursos materiales y simbólicos para posicionar las políticas

públicas en el sector forestal ecuatoriano; y entender así de dónde pueden proceder las motivaciones de los decisores (coaliciones gubernamentales pro desarrollistas) sobre la política forestal ecuatoriana vinculada a REDD+ y el Programa Socio-Bosque.

El análisis de la gobernanza forestal del Ecuador referida a REDD+ y el Programa Socio-Bosque bajo esta perspectiva de las Relaciones Internacionales y de Ciencia Política, permitió responder a los interrogantes centrales de esta tesis utilizando para ello el enfoque cualitativo apoyado en el uso de técnicas como la lectura de documentos y entrevistas. El propósito de utilizar este enfoque cualitativo fue abstraer de la información recolectada la comprensión de los significados que dan forma a las acciones de los actores y las maneras en que éstas se expresan y cómo se comunican, generando categorías analíticas y un modelo teórico que permitiera interpretar la intención de la acción de los sujetos y el proceso de mutua formación de identidades e intereses de los actores para aprehender la complejidad de la difusión de ideas sobre la economía verde en la gobernanza forestal ecuatoriana.

En este sentido, este capítulo final tiene como objetivo en primer lugar, mostramos qué enseña nuestro caso de estudio sobre la interrelación de los mecanismos de transmisión de valores e ideas de la economía verde en las políticas sobre la gobernanza ambiental en el Ecuador: ¿cuál ha sido el rol del PNUMA en la transmisión de valores e ideas sobre la economía verde en la gobernanza ambiental del Ecuador?; ¿cuáles han sido los grupos de expertos y redes de profesionales que han influido en la coordinación de políticas sobre REDD+ y Programa Socio-Bosque en el Ecuador?; ¿cuáles son las tendencias en las motivaciones de los decisores para la difusión de políticas en la formulación de políticas públicas en el Ecuador sobre REDD+ y Programa Socio Bosque?

En segundo lugar, en estas conclusiones en base al marco teórico construido de transmisión de valores e ideas de la economía verde, desarrollado a partir de los enfoques de las teorías de las organizaciones internacionales, las comunidades epistémicas y de la difusión de políticas, presentamos los temas generales que emergieron del análisis y procesamiento de los datos, identificando los elementos que no llegó a anticipar este marco teórico inicial.

A pesar de que las actividades del PNUMA no son muy conocidas en el Ecuador, la autoridad de la organización ambiental es reconocida por los sub actores nacionales, pero la reconocen por una referencia externa a través de las actividades conjuntas con el PNUD y la FAO. En todo caso, el PNUMA tiene la capacidad por mandato del intercambio de información y conocimiento sobre el medio ambiente entre las comunidades científicas y expertos internacionales, lo que le permitiría establecer alianzas y buscar socio estratégicos con otros actores, tanto a nivel internacional (otras organizaciones internacionales, países, agencias de cooperación, ONG's internacionales) como en el plano doméstico en el Ecuador (Ministerio del Ambiente, ONG's nacionales) para la difusión de la iniciativa de la economía verde a través de los mecanismos REDD+ y actividades asociadas (sostenibilidad financiera del Programa Socio Bosque a través de los mercados de carbono).

En el Ecuador existe una especie de *proto* comunidad epistémica o incipiente conformada por un grupos de expertos y profesionales nacionales, que si bien comparten conocimientos especializados relacionados con los instrumentos de mercado ambiental o con relación al Buen Vivir, no tienen una posición teórica determinada que les permita cuestionar la relación entre REDD+ y el Buen Vivir. Esta *proto* comunidad epistémica en proceso de germinación, tal vez no se logra asentar en el Ecuador debido precisamente a que el PNUMA no tiene una influencia directa como se vio *supra*, sino

más bien mecanismos complementarios o laterales de incidencia en la política ambiental del Ecuador. Se estima que si el PNUMA tuviera mecanismo mucho más directos, como una mayor presencia en el Ecuador, probablemente podría asentar y acelerar el proceso de conformación de esta comunidad epistémica, lo cual a su vez haría que existieran más conflictos (y no menos), ya que los actores estarían obligados a tomar una posición teórica con respecto a las convicciones de políticas públicas de manera más radical. Parece que hasta cierto punto es aceptable o deseable para la gobernanza forestal del Ecuador que el PNUMA no tenga una mayor capacidad de incidencia directa, ya que permite la coexistencia ambigua entre la economía verde (a través de los mecanismos REDD) y el Buen Vivir.

Esta comunidad epistémica incipiente con dicha visión pertenecen a diversos sectores de los actores sub-nacionales (gobierno, ONG, académicos), quienes han contribuido a la propagación de ideas para la coordinación de políticas sobre REDD+ y el Programa Socio-Bosque en el Ecuador. Estos actores son parte también de redes transnacionales, que comparten el mismo criterio con relación a los instrumentos de mercado ambiental.

Aunque se contó con poca información para poder evaluar la tendencia en la motivación de los decisores, de los datos disponibles se infiere posiblemente la presencia de heurísticos (juicios y valores), en el sentido de que probablemente los tomadores de decisión sobre políticas públicas en el sector forestal están inclinados a conceder excesiva importancia a los mercados ambientales debido a la creencia de la importancia de los beneficios económicos y la eficacia de instrumentos de pago por conservación en la cual se sustentan, fruto del fortalecimiento de la coalición gubernamental pro desarrollista.

Este mecanismo del heurístico no sólo estaría presente en los tomadores de decisión ecuatorianos, sino que probablemente iniciativas ecuatorianas como el Programa Socio Bosque haya sido difundida a países vecinos a partir de inferencias sobre su efectividad.

El PNUMA no tiene un mandato específico para desarrollar actividades que le permitan difundir sus ideas. En el caso de estudio sobre la difusión de ideas sobre la economía verde en la política ambiental ecuatoriana, posiblemente operen mecanismos de asociación estratégica con otros actores del sistema internacional como forma de ejercer influencia en el Ecuador. Este fue el hallazgo más importante de esta investigación, en el sentido de que el marco teórico inicial no anticipó esta asociación como mecanismos para difundir ideas.

La sinergia entre las actividades en el sector forestal que desarrolla el Ecuador y las actividades que impulsa el PNUMA, se debe a la complementariedad de ideas en el tema forestal entre el PNUMA y las autoridades ambientales del Ecuador, expresado en el trabajo conjunto que realizan, lo cual coincide con sus respectivas agendas ambientales. Así por ejemplo, el PNUMA viene impulsando su iniciativa de la economía verde, a través de la insistencia de la importancia de los mecanismos REDD+; y aunque a partir del 2007, en el discurso oficial de la coalición de gobierno se plantea al Buen Vivir como un paradigma contrario a la economía verde, pareciera que en la práctica se transita hacia esta visión de la gobernanza ambiental neoliberal, expresado en el interés por el beneficio económico de los mercados de carbono: REDD+, y su vinculación a iniciativas nacionales como el Programa Socio Bosque.

Por otra parte, las agencias de cooperación son parte de las comunidades epistémicas transnacionales y apoyan técnica y financieramente a aquellas comunidades epistémicas nacionales con las cuales compartan ideas sobre los temas forestales. Esta

alianza de comunidades epistémicas nacional-transnacional es la banda transportadora que permite la circulación de ideas en una doble vía, desde la dimensión internacional de la gobernanza ambiental (desde donde se difunde ideas vinculadas a los mecanismos REDD+, apoyado por un sistema internacional de colaboración (PNUMA, otras organizaciones internacionales, países, agencias de cooperación, etc.)), a la política ambiental del Ecuador fundamentada en una serie de creencias y valores fundamentados en la efectividad de los mecanismos de compensación económica, participación y promoción del desarrollo sostenible; y viceversa, desde lo nacional a lo externo, difundiendo ideas relacionadas con la iniciativa denominada Programa Socio Bosque.

Esta circulación de ideas afines, genera una sinergia por complementariedad de ideas que se materializa en el fortalecimiento de los vínculos entre grupos afines, lo que es aprovechado por los diversos actores nacionales y foráneos que comparten las ideas sobre políticas públicas en materia forestal para la promoción de innovaciones en el sector forestal (REDD+, Programa Socio Bosque).

Por último, el avance de una política forestal enmarcada en el Buen Vivir que se separe de manera radical de los mecanismos de mercado ambiental, sólo sería posible de ocurrir un cambio en las fuerzas entre las coaliciones de gobierno inclinando la balanza a favor de los factores que defienden la protección del medio ambiente sin entrar en los esquemas del capitalismo neoliberal, en detrimento de los grupos que defienden la visión pro desarrollista a través de los instrumentos de mercados de carbono.

Bibliografía

Abello-Llanos, Raimundo

- 2009 «La investigación en Ciencias Sociales: Sugerencias prácticas sobre el proceso». En *Investigación y Desarrollo*, Vol. 17, N° 1: 208-229. Versión electrónica disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/268/26811984010.pdf> (visitada el 04 de noviembre del 2013).

Adler, Emanuel y Peter Haas

- 1992 «Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program». En Peter M. Haas, edit. *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*. Columbia, Carolina del Sur, World Peace Foundation - Massachusetts Institute of Technology: 367-390.

Aguilar, Luis, comp.

- 1992 «Estudio introductorio». En Luis Aguilar Villanueva, comp. *La hechura de políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa: 15-84.

Albán, María y Daniela Quirola

- 2012 *Río+20: Un análisis crítico sobre economía verde y el marco de la gobernanza necesario para el desarrollo sostenible*. Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental.

Amín, Samir

- 2008 «¿Debate Financiera, Crisis Sistémica?» En *Revista mensual de la izquierda nacional*. Traducido por Manuel Colinas. Versión electrónica disponible en: <http://www.patriagrande.org.bo/> (visitada el 11 de abril de 2013).

Andler, Lydia

- 2009 «The Secretariat of the Global Environment Facility: From Network to Bureaucracy from Network to Bureaucracy». En Frank Biermann y Bernd Siebenhüner, eds. *Managers of Global Change: The Influence of International Environmental Bureaucracies*. Cambridge, Instituto Tecnológico de Massachusetts: 203-224.

Andrade, Karen

- 2008 *La gobernanza ambiental en el Ecuador: El conflicto alrededor de la licencia Ambiental en bloque 31, en el parque nacional Yasuní*. Quito: FLACSO.

- Añazco, Mario, Manolo Morales, Walter Palacios, Esteban Vega y Ana Lucía Cuesta
 2010 *Sector Forestal Ecuatoriano: propuestas para una gestión forestal sostenible*. Serie Investigación y Sistematización No. 8. Quito:
- Barnett, Michael y Martha Finnemore
 1999 «The politics Power and Pathologies of International Organizations». En *Revista International Organizations*, Vol. 53, No. 4: 699-732. Versión electrónica disponible en: <http://www.jstor.org> (visitada el 13 de febrero de 2013).
 2004 *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. Ithaca, Nueva York: Cornell University press.
 2006 «The politics, power, and pathologies of international organizations». En Friedrich Kratochwil y Edward Mansfield, eds. *International organization and global governance: a reader*. Nueva York, Pearson: 177-201.
- Bauer, Steffen
 2007 «The Catalyst Conscience: UNEP's Secretariat and the Quest for Effective International Environmental Governance». En *The Global Governance Project*. Fecha de consulta: 28.02.2013. Disponible en: www.glogov.org.
 2009 «The Secretariat of the United Nations Environment Programme: Tangled Up in Blue». En Frank Biermann y Bernd Siebenhüner, eds. *Managers of Global Change: The Influence of International Environmental Bureaucracies*. Cambridge, Instituto Tecnológico de Massachusetts: 169-202.
- Bernal, César
 2010 *Metodología de la investigación. Para administración, economía, humanidades y Ciencias Sociales*. México, D.F.: Pearson Educación.
- Bertzky, Monika, Corinna Ravilious, Andrea Araujo, Valerie Kapos, Daniela Carrión, Marco Chú y Barney Dickson
 2011 *Carbono, biodiversidad y servicios ecosistémicos: Explorando los beneficios múltiples. Ecuador*. Cambridge: UNEP-WCMC.
- Biermann, Frank, Bernd Siebenhüner, Steffen Bauer, Per-Olof Busch, Sabine Campe, Klaus Dingwerth, Torsten Grothmann, Robert Marschinski y Mireia Tarradell
 2009 «Studying the Influence of International Bureaucracies: A Conceptual Framework». En Frank Biermann y Bernd Siebenhüner, eds. *Managers of*

Global Change: The Influence of International Environmental Bureaucracies.
Cambridge, Instituto Tecnológico de Massachusetts: 37-74.

Biermann, Frank y Steffen Bauer

2005 «Managers of Global Governance: Assessing and Explaining the Influence of International Bureaucracies». En *The Global Governance Project*. Fecha de consulta: 28.02.2013. Disponible en: [www. glogov.org](http://www.glogov.org).

Bretón, Víctor

2010 «Introducción: ¿Saturno devora a sus hijos?». En Víctor Bretón, ed. *Saturno devora a sus hijos: miradas críticas sobre el desarrollo y sus promesas*. Barcelona, Icaria: 7-31.

Buzan Barry y Lene Hansen

2009 *The evolution of International Security Studies*. Nueva York: Cambridge University Press.

Coffey, Amanda y Paul Atkinson

2003 *Encontrar el sentido a los datos cualitativos: estrategias complementarias de investigación*. Medellín: Universidad de Antioquia.

Córdova, Ángel

1999 «Opinión pública y realidad Nacional. Los últimos 25 años». En *Revista Ecuador debate*, N° 46: 95-122. Disponible en archivo electrónico en: <http://biblat.unam.mx/es/revista/ecuador-debate/13>.

Corporación de Manejo Forestal Sustentable (COMAFORS)

2001 *El bosque en el Ecuador: Una visión transformada para el desarrollo y la conservación*. Quito: COMAFORS.

Correa, Rafael

2009 *Ecuador: De Banana Republic a la No República*. Bogotá: Random House Mondadori.

Dror, Yehezkel

1992 «Salir del paso ¿Ciencia o inercia?». En Luis Aguilar Villanueva, comp. *La hechura de políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa: 255-264.

ECOLAP-Universidad San Francisco de Quito-BIOSFERA

1999 *Estrategia nacional para la protección y el uso sustentable de la vida silvestre en Ecuador*. Quito: Proyecto INEFAN/GEF.

Escobar, Arturo

2010 «América Latina en una encrucijada: ¿modernizaciones alternativas, posliberalismo o posdesarrollo?». En Víctor Bretón, ed. *Saturno devora a sus hijos: miradas críticas sobre el desarrollo y sus promesas*. Barcelona, Icaria: 35-85.

Espinosa, Patricia

2012 Conferencia Río+20: propuestas innovadoras desde Ecuador. Quito: mimeo.

Etzioni, Amitai

1992 «La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones». En Luis Aguilar Villanueva, comp. *La hechura de políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa: 265-282.

Falconí, Fander y Diego Burneo

2005 «Evaluación de la política de manejo forestal en el Ecuador: propuesta de incentivos económicos». En Roxana Barrantes, edit. *La política forestal en la Amazonía Andina. Estudios de casos: Bolivia, Ecuador y Perú*. Lima, CIES: 219-377.

Fernández, Manuel

2003 «Las instituciones medioambientales globales ante la Cumbre de Río+10». En Ecosistemas, *Revista científica y técnica de ecología y medio ambiente*, Año XII, N° 1: 1-7. Versión electrónica disponible en:
<http://www.revistaecosistemas.net/> (visitada el 9 de abril de 2014).

Finnemore, Martha

1996 *National Interests in International Society*, Ithaca: Cornell University Press.

Foladori, Guillermo

2005 «Capítulo 7. La economía ecológica». En Guillermo Foladori y Naína Pierri, coord. *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. México, Miguel Ángel Porrúa: 189-196.

Fontaine, Guillaume

2007 «Verde y negro: ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador». En Guillaume Fontaine, Van Vliet Geert, Pasquis Richard, coords. *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina*. Quito, FLACSO-IDDRI-CIRAD: 223-256.

Fontaine, Guillaume e Iván Narváez

2007 «Prólogo: Problemas de la gobernanza en el Ecuador». En Guillaume Fontaine e Iván Narváez, coords. *Yasuní en el siglo XXI. El estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonia*. Quito, FLACSO: 13-31.

Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y Paúl Cisneros (coords.)

2008 *GEO Ecuador 2008: Informe sobre el estado del medio ambiente*. Quito: PNUMA, FLACSO Ecuador, Ministerio del Ambiente, BID, ECORAE, PMRC, ESPOL.

Freidenberg, Flavia

2008 «El sueño frustrado de la gobernabilidad: Instituciones, actores y política informal en Ecuador». En *Documentos CIDOB, Serie América Latina*, N° 24: 9-116.

Fundación Pachamama

2010 *El dilema de los bosques en el Ecuador: Un análisis crítico al Proyecto Socio Bosque y al diseño de la Estrategia Nacional REDD+*. Quito.

García, Juan Manuel

2011 «Sistemas de incentivos económicos y no económicos para el manejo forestal sustentable en Ecuador». En *Revista Polémika*, año 3, N° 7: 124-135.

Gudiño, Daniel

2012 «Economía verde: la controvertida ruta hacia la sustentabilidad». En *la Tendencia, revista de análisis político*, N° 13: 134-137.

Gudynas, Eduardo

2009 «La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador». En *Revista de Estudios Sociales*, N° 32: 34-47. Versión electrónica disponible en: <http://dialnet.unirioja.es> (visitada el 26 de noviembre de 2013).

2011 «Tensiones, contradicciones y oportunidades de la dimensión ambiental del Buen Vivir». En Ivonne Farah H. y Luciano Vasapollo, coords. *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?* La Paz, CIDES: 231-246.

Haas, Peter

1992 «Introduction: epistemic communities and international policy coordination». En Peter M. Haas, edit. *Knowledge, Power and International Policy Coordination*. Columbia, Carolina del Sur, World Peace Foundation - Massachusetts Institute of Technology: 2-35.

Harvey, David

2005 *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal. Versión electrónica disponible en: <http://lahistoriadeldia.wordpress.com> (visitada el 20 de marzo de 2013).

Hernández-Sampieri, Roberto, Carlos Fernández, y Pilar Baptista

2006 *Metodología de la Investigación*. México: Mac Graw-Hill.

INDESAM

2009 *Casebook of REDD projects in Latin America*. Manaus: Institute for Conservation and Sustainable Development of Amazonas. Versión electrónica disponible en: <http://www.forest-trends.org/> (visitada el 17 de abril de 2013).

Ivanova, Maria

2012 *Global Governance in the 21st Century: Rethinking the Environmental Pillar*. n/d: Stakeholder Fórum.

Johnson, Stanley

2012 *UNEP, the first 40 years: a narrative*. Nairobi: UNEP

Katzenstein, Peter, Robert Keohane y Stephen Krasner

1998 «International Organization and the Study of World Politics». En *Revista International Organization*, Vol. 52, No. 4: 645-685. Versión electrónica disponible en: <http://maihold.org/mediapool/113/1132142/data/katzenstein-ipe.pdf> (visitada el 27 de abril de 2014).

Keohane, Robert y Lisa Martin

1995 «The Promise of International Institutions». En *Revista International Security*, No. 20: 39-51.

Lindblom, Charles

1992a «La ciencia de salir del paso». En Luis Aguilar Villanueva, comp. *La hechura de políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa: 201-225.

1992b «Todavía tratando de salir del paso». En Luis Aguilar Villanueva, comp. *La hechura de políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa: 227-254.

Lohmann, Larry

2012 *Mercados de carbono: La neoliberalización del clima*. 1ra. ed. Traducido por Michelle Báez y María Helena Carbonell. Quito: Abya-Yala.

McBreen, James

2013 «REDD+ in a climate of injustice». Tesis. Quito: FLACSO

McDermott, Rose

2001 «The Psychological Ideas of Amos Tversky and their Relevance for Political Science». En *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 13, No. 1: 5-33. Versión electrónica disponible en <http://jtp.sagepub.com/content/13/1/5.short> (visitada el 7 de agosto de 2013).

Meseguer, Covadonga y Fabrizio Gilardi

2008 «Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas». En *Revista Política y gobierno*, Vol. 15, No. 2: 315-351. Versión electrónica disponible en: <http://www.scielo.org.mx> (visitado el 14 de febrero de 2013).

Miles, Matthew y Michael Huberman

1994 *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Ministerio Coordinador de Patrimonio

2011a «Proceso Río+20». *Sitio web del Portal Río+20 Construyendo la Cumbre de los Pueblos*. Archivo de Power Point. Fecha de consulta: 05.07.2013. Disponible en: http://rio20.net/wp-content/uploads/2011/11/3-Presentacion_Avances_Gobierno_Ecuador_Rio_+20.pdf

2011b «Informe Primer Taller Nacional Preparatorio Río + 20». Quito: Ministerio Coordinador de Patrimonio.

Ministerio del Ambiente

2000 *Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador*. Quito: Ministerio del Ambiente. Fecha de consulta: 07.05.2013. Disponible en: <http://www.tecnologiaslimpias.cl/ecuador/docs/forestal.pdf>

Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE)

2008 «Acuerdo N° 169 Creación del Programa Socio-Bosque». *Sitio web del Ministerio del Ambiente del Ecuador*. Fecha de consulta: 07.05.2013. Disponible en: <http://sociobosque.ambiente.gob.ec>

2010 «Programa de Naciones Unidas para la Reducción de las Emisiones por Deforestación y Degradación del bosque en los países en desarrollo. Documento del Programa Nacional Conjunto» Quito: MAE.

2012a «Proyecto Socio Bosque» *Sitio web del Ministerio del Ambiente del Ecuador*. Fecha de consulta: 07.05.2013. Disponible en: <http://sociobosque.ambiente.gob.ec>

2012b *Línea Base de Deforestación del Ecuador Continental*. Quito: Ministerio del Ambiente del Ecuador. Versión electrónica disponible en: <http://sociobosque.ambiente.gob.ec/> (visitada el 15 de noviembre de 2013).

Monteros, Ivanova

2011 *Yasuní y redwoods: tala ilegal en bosques protegidos*. Quito: FLACSO-ABYA YALA.

Muñoz, Juan Pablo

2008 «Movimientos sociales y procesos constituyentes. El caso de Ecuador 2008». En la *página del Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza*. Fecha de consulta: 08.11.2013. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org>

Murillo, Zarahí, María Castro, Brenda Solís y Tania Ronquillo

2011 «Enfoques cuantitativo y cualitativo de la investigación en Ciencias Sociales». Versión electrónica disponible en: http://www.tlalpan.uvmnet.edu/oiid/download/Enfoques%20cualitativo%20cuantitativo_04_CS0_PSIC_PICS_E.pdf (visitado el 05 de noviembre del 2013).

Naredo, José Manuel y Erick Gómez-Baggethun

2012 «Apéndice: Río+20 en Perspectiva. Economía verde: nueva reconciliación virtual entre ecología y economía». En Erik Assadourian y Michael Renner, coord. *La situación del mundo 2012. Informe anual del Worldwatch Institute sobre el progreso hacia una sociedad sostenible*. Barcelona, Icaria: 347-421.

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

1972 «2997 (XXVII). Disposiciones institucionales y financieras para la cooperación internacional en lo relativo al medio ambiente». *En resoluciones aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas durante el 27º período de sesiones*. Nueva York: ONU.

2012. *Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. El futuro que queremos*. Río de Janeiro: Naciones Unidas. Versión electrónica disponible en: un.org/es/sustainablefuture/ (visitada el 13 de febrero de 2013).

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
- 2004 «Resumen del estado actual del manejo y ordenación forestal en Ecuador». En FAO. *Estado y tendencias de la ordenación forestal en 17 países de América Latina*. Roma, mimeo: 43-47.
- 2013 *Textos fundamentales de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. Roma: FAO. Versión electrónica disponible en: www.fao.org (visitada el 19 de abril de 2014).
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (FAO-PNUD-PNUMA)
- 2010 *Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015*. Ginebra: International Environment House. Versión electrónica disponible en: www.iisd.org (visitada el 07 de febrero de 2013).
- Ospina, Pablo
- 2008 «Ecuador al ritmo de la iniciativa política del gobierno de la revolución ciudadana». En Alberto Acosta y otros. *Constitución 2008 Entre el quiebre y la realidad*. Quito, Ediciones Abya-Yala: 125-141.
- Parker, Charlie, Andrew Mitchell, Mandar Trivedi, y Niki Mardas
- 2009 *The Little REDD+ Book*. Oxford: Global Canopy Programme. Versión electrónica disponible en: <http://unfccc.int> (visitada el 12 de marzo de 2013).
- Paz-y-Miño, Juan
- 2006 «Ecuador: una democracia inestable». En *Historia Actual Online*, No. 11: 89-99. Versión electrónica disponible en: <http://historia-actual.org/>
- 2008 «El ciclo del proceso constituyente en Ecuador». En Alberto Acosta y otros. *Constitución 2008 Entre el quiebre y la realidad*. Quito, Ediciones Abya-Yala: 69-76.
- Pearce, David, Anil Markandya, y Edward Barbier.
- 1989 *Blueprint for a Green Economy*. Londres: Earthscan Publications Ltd.
- Pierri, Naína
- 2005 «Capítulo 2. Historia del concepto de desarrollo sustentable». En Guillermo Foladori y Naína Pierri, coords. *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. México, Miguel Ángel Porrúa: 27-81.

Pincus, Jonathan & Jeffrey Winters

2002 «Reinventing the World Bank». En Pincus y Winters, eds. *Reinventing the World Bank*. Ithaca, Cornell University Press: 1-25.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

2011 «Marco Legal». *En la página del PNUD Salvador*. Fecha de consulta 19.03.14. Disponible en <http://www.sv.undp.org>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Ecuador (PNUD-Ecuador)

2012 «Lanzamiento en Ecuador del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD». *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Ecuador*. [En línea] 2 de Agosto de 2012 (visitado el: 15 de Febrero de 2013) <http://www.undp.org.ec/Noticias2012/9.html>.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

2009 *Nuevo Acuerdo Verde Global: Informe de Política*. Versión electrónica disponible en: www.pnuma.org (visitada el 07 de febrero de 2013).

2011 *Hacia una economía verde: Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza - Síntesis para los encargados de la formulación de políticas*. Versión electrónica disponible en: www.unep.org/greeneconomy (visitada el 07 de febrero de 2013).

2012 *Economía Verde en el contexto del desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza: Una perspectiva desde América Latina y el Caribe*. XVIII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Quito: PNUMA

2013a «Misión». *En la página del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente*. Fecha de consulta: 08.07.13. Disponible en <http://www.unep.org>.

2013b «Promoting Sustainable Trade for a Green Economy». *En la página en inglés del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente*. Fecha de consulta: 08.07.13. Disponible en <http://www.unep.org>.

2013c «Green Economy Advisory Services». *En la página en inglés del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente*. Fecha de consulta: 09.07.13. Disponible en <http://www.unep.org>.

2013d «El trabajo del PNUMA». *En la página del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente*. Fecha de consulta: 11.07.13. Disponible en <http://www.unep.org>.

2013e «El PNUMA en acción». *En la página del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente*. Fecha de consulta: 11.07.13. Disponible en <http://www.unep.org>.

2013f «EAI Nacionales». *En la página del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente*. Fecha de consulta: 22.04.14. Disponible en <http://www.pnuma.org/deat1/nacionales.html>.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Ecuador (PNUMA-FLACSO)

2011 *Perspectivas del ambiente y cambio climático en el medio urbano: ECCO Distrito Metropolitano de Quito*. Versión electrónica disponible en: www.pnuma.org (visitada el 27 de abril de 2014).

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUMA-PNUD)

2013 «Iniciativa de Pobreza y Medio Ambiente» *En la página de la iniciativa de Pobreza y Medio Ambiente del PNUMA y PNUD*. Disponible en: <http://unpeilac.org/proyectos.php>.

Rainforest Foundation Norway – CEPLAES (sistematización)

2011 *Memoria. Taller para el análisis técnico y político de la estrategia nacional REDD+, del documento del Programa Nacional Conjunto del Ecuador con ONU-REDD y del Programa Socio Bosque*, Quito: Rainforest Foundation Norway – CEPLAES.

República del Ecuador

2009 Plan Nacional para el Buen Vivir: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Versión resumida. Quito: SENPLADES.

2014 «Iniciativa Yasuní ITT». *En La página de la Iniciativa Yasuní ITT*. Fecha de consulta: 22.04.2014. Disponible en: <http://yasuni-itt.gob.ec/inicio.aspx>.

Risse-Kappen, Thomas

1994 «Ideas Do Not Float Freely». *En Revista International Organizations*, Vol. 53, No. 4: 185–214.

Roth, André-Noel, ed.

2004 *Enfoque para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Bogotá.

Sabatier, Paul

- 1988 «An Advocacy coalition framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein». En *Revista Policy Sciences*, Vol. 21: 129-168.
- 1991 «Toward better theories of the policy process». En *Revista Policy Sciences and Politics*, Vol. 24, No. 2: 147-156.

Sabatier, Paul y Christopher Weible

- 2007 «The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications». En Paul A. Sabatier, ed. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO, Westview Press: 189–220.

Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith

- 1993 *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, Colorado, Westview Press.
- 1999 «The Advocacy Coalition Framework: An Assessment». En Paul A. Sabatier, ed. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO, Westview Press: 117–166.

Sadovnik, Alan

- 2007 «Qualitative Research and Public Policy». En Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney, eds. *Handbook of Public Policy. Analysis Theory, Politics, and Methods*. Florida, CRC Press: 417-427.

Salazar, Mauricio, coord.

- 2007 «Planeación estratégica del subsector de los Bosques nativos en el Ecuador». Resultados de Taller de Trabajo Plan de acción de la Planeación estratégica del subsector de los Bosques nativos en el Ecuador. Quito, abril 26-27.

Salomón, Mónica

- 2002 «La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones». En *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 56: 7-52. Versión electrónica disponible en: <http://www.raco.cat> (visitada el 7 de julio de 2012).

Sanchez-Paramo, Carolina

- 2005 «Pobreza en Ecuador». En *En Breve*, N° 71: 1-4. Versión electrónica disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/> (visitada el 26 de noviembre de 2013).

Sánchez Puentes, Ricardo

1984 «La investigación científica en Ciencias Sociales (Estructura dialogal, campo de lucha ideológica y factor del proyecto ético-político de una comunidad)». En *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 46, N° 1: 129-160. Versión electrónica disponible en: <http://www.jstor.org> (visitado el 5 de noviembre del 2013).

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)

2012 «Ecuador's Good living in harmony with nature: Green economy as a part of a sustainable path». Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Indicadores para el crecimiento verde: "Medir el Futuro que queremos". Ginebra, diciembre 2012.

Serrano, Alfredo y Sergio Martín

2011 *La Economía Verde desde una perspectiva de América Latina*. Quito: Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS.

Simon, Herbert

1947 *Administrative Behavior*. Nueva York: Free Press.

1957 *Models of Man: social and rational*. Nueva York: John Wiley.

Slaughter, Anne-Marie

2004 *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press.

Smith, Kevin y Christopher Larimer

2009 *The Public Policy. Theory Primer*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Suarez David, Lama Alibrahim y Miguel Ruiz

2012 «Sectores medios y ciclo de protestas antineoliberal ecuatoriano». En *Revista Ecuador Debate*, No. 87: 73-94.

Tarradell, Mireia

2007 «The Influence of International Bureaucracies in Global Environmental Politics: Results from an Expert Survey». En *The Global Governance Project*. Fecha de consulta: 28.02.2013. Disponible en: www.glogov.org.

Tarrés, María Luisa

2004a «Prólogo». En María Luisa Tarrés, ed. *Observar, escuchar y comprender: sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México D.F., FLACSO México: 9-34.

- 2004b «Lo cualitativo como tradición» En María Luisa Tarrés, ed. *Observar, escuchar y comprender: sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México D.F., FLACSO: 35-59.
- Taylor, Steve y Robert Bogdan
- 1987 *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires: Paídos.
- Tufiño, Paúl
- 2009 «¿Por qué desaparecen los bosques? (Dossier)». En *Letras Verdes*. Quito: FLACSO. Fecha de consulta: 15.11.2013. Disponible en: www.flacsoandes.org.
- Unmüßig, Barbara, Wolfgang Sachs y Thomas Fatheuer
- 2012 Crítica a la Economía Verde. Impulsos para un futuro social y ecológicamente justo. México, D.F.: Fundación Heinrich Böll. Versión electrónica disponible en: <http://www.mx.boell.org> (visitada el 13 de febrero de 2013).
- Vela, Fortino
- 2004 «Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa». En María Luisa Tarrés, ed. *Observar, escuchar y comprender: sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México D.F., FLACSO México: 63-95.
- Vennesson, Pascal
- 2013 «Estudios de caso y seguimiento de procesos: teorías y prácticas». En Donatella Della Porta y Michel Keating, eds. *Enfoques y metodologías de las Ciencias Sociales*. Madrid, Akal: 237-254.
- Vreeland, James
- 2003 *The IMF and Economic Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wagenaar, Hendrik
- 2007 «Interpretation and Intention in Policy Analysis». En Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney, eds. *Handbook of Public Policy. Analysis Theory, Politics, and Methods*. Florida, CRC Press: 429-439.

Weible, Christopher y Paul Sabatier

2006 «A Guide to the Advocacy Coalition Framework». En Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney, ed. *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. Nueva Jersey, CRC Press: 126–136.

Weyland, Kurt

2005 «Theories of policy diffusions. Lessons from Latin American Pension Reform». En *World Politics*, N° 57: 262-95. Versión electrónica disponible en: <http://www.jstor.org> (visitada el 12 de marzo de 2013).

2006 *Bounded rationality and policy diffusion. Social Sector Reform in Latin America*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

Widerberg, Oscar y Frank van Laerhoven

2009 «The influence of bureaucracies on international environmental governance: the Division on Sustainable Development ». Mimeo. En *Earth System Governance*. Fecha de consulta: 28.02.2013. Disponible en: www.earthsystemgovernance.org.

World Rainforest Movement (WRM)

2012 «REDD, deforestación y las causas de la deforestación». En *Boletín mensual Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales*, noviembre, No. 184: 1-32. Versión electrónica disponible en: <http://www.wrm.org.uy> (visitada el 21 de marzo de 2013).

Yanow, Dvora

2007 «Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research». En Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney, eds. *Handbook of Public Policy. Analysis Theory, Politics, and Methods*. Florida, CRC Press: 405-413.

Young, Oran

1989 *International cooperation: Building regimes for natural resources and the environment*. Nueva York: Cornell University Press.

Documentos y transcripciones empleados en el programa Atlas-ti:

P1: FLACSO-PNUMA-MAE. 2009. Geo Ecuador 2008: Informe sobre el estado del medio ambiente.

- P2: MAE. 2010. Programa de Naciones Unidas para la Reducción de las Emisiones por Deforestación y Degradación del bosque en los países en desarrollo. Documento del Programa Nacional Conjunto ONU REDD Ecuador
- P3: PNUMA. 2012. Economía Verde en el contexto del desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza: Una perspectiva desde América Latina y el Caribe. XVIII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe.
- P4: Fundación Pachamama. 2010. El dilema de los bosques en el Ecuador: Un análisis crítico al Proyecto Socio Bosque y al diseño de la Estrategia Nacional REDD+.
- P5: Rainforest Foundation Norway – CEPLAES. 2011. Memoria. Taller para el análisis técnico y político de la estrategia nacional REDD+, del documento del Programa Nacional Conjunto del Ecuador con ONU-REDD y del Programa Socio Bosque, Quito: Rainforest Foundation Norway – CEPLAES.
- P7: SENPLADES. 2012. Ecuador’s Good living in harmony with nature: Green economy as a part of a sustainable path.
- P9: Albán y Quirola. 2012. Río+20: Un análisis crítico sobre economía verde y el marco de la gobernanza necesario para el desarrollo sostenible.
- P10: UNEP-WCMC-MAE. 2011. Carbono, biodiversidad y servicios ecosistémicos: Explorando los beneficios múltiples. Ecuador.
- P12: Transcripción E1-180214
- P16: Transcripción E2-270214
- P17: Transcripción E3-050314
- P18: Transcripción E4-130314
- P19: Transcripción E5-200314
- P20: ECOLAP-Universidad San Francisco de Quito-BIOSFERA.1999. Estrategia nacional para la protección y el uso sustentable de la vida silvestre en Ecuador.
- P21: Transcripción E6-190214

Entrevistas realizadas:

E1-180214	E4-130314
E2-270214	E5-200314
E3-050314	E6-190214

Anexo 1. Matriz por línea de tiempo

a) Dimensión internacional

1992	2002			2012
Economía verde en la gobernanza ambiental internacional		<p>Aunque el concepto de EV ha existido desde hace varios años³⁸, el tema viene siendo investigado como un elemento constitutivo del desarrollo sostenible a partir de los informes del PNUMA en el 2009</p>	<p>En diferentes foros multilaterales y regionales se viene trabajando con la perspectiva de transformación de la economía mundial en una economía verde, como una salida a la crisis financiera, alimentaria y energética de 2007</p>	<p>En Río+20 se aprobó resolución en la que se adopta el término de economía verde, aceptando que el mismo es importante para el logro del desarrollo sostenible y que podría ofrecer alternativas en cuanto a formulación de políticas. El PNUMA ha hecho diversas publicaciones³⁹</p>
		<p>La idea promovida es la inversión verde para direccionar una serie de estímulos e incentivos con el objeto de favorecer el auge de servicios, infraestructuras y desarrollos tecnológicos más amigables con el ambiente</p>		

³⁸ El término de economía verde fue introducido por primera vez por Pearce, Markandya y Barbier en 1989 en su libro *Blueprint for a Green Economy*.

³⁹ UNEP (2010). Green Economy: Developing Countries Success Stories

1992	2002	2012
REDD+		<p>En el 2005, en las negociaciones de la CMNUCC surgió la propuesta de REDD, para utilizar instrumentos de economía de mercado a fin de incentivar a los países en desarrollo con recursos forestales a proteger sus bosques.</p> <p>El Programa ONU-REDD nace en el 2008 como una iniciativa de la ONU para apoyar esfuerzos nacionales para la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques (REDD+) a ser implementados por países en vías de desarrollo. Cuenta con la experiencia técnica de la FAO, PNUD y el PNUMA.</p> <p>Los mecanismos REDD son calificados por la ONU (FAO-PNUD-PNUMA) como un catalizador de transformaciones hacia una economía verde (bajo la guía del PNUMA)</p> <p>En el 2012, la estrategia será evaluada por las tres agencias a la luz de los resultados del proceso de la CMNUCC, lo que permitirá que el Programa se adapte a las necesidades y condiciones cambiantes en la arquitectura mundial para REDD+.</p>
1992	2002	2012
Actividades del PNUMA en Ecuador referidas a economía verde y REDD+		<p>El PNUMA conjuntamente con la FLACSO y el MAE elaboran el GEO Ecuador 2008, bajo la metodología del PNUMA. Se hace una evaluación ambiental del país. Desde el 2009, el PNUMA participa como una de las 3 agencias de la ONU en el Programa Nacional Conjunto ONU REDD. En el 2010 el PNUMA elabora el GEO Quito, como parte de una serie de evaluaciones ambientales integrales urbanas que aplica la metodología GEO del PNUMA. El caso de los servicios ecosistémicos de Ecuador es incluido dentro del informe del PNUMA Economía Verde: Historias de éxito 2010.</p> <p>En 2012 se celebró en Quito el XVIII Foro de Ministros del Ambiente de América Latina organizado por el PNUMA, bajo el lema “Economía Verde en el contexto del DS y erradicación de la pobreza: Una perspectiva desde ALC”⁴⁰</p>

⁴⁰ Documento UNEP/LAC-IG.XVIII/3

b) Dimensión nacional

1992		2002				2012		
Política forestal ⁴¹	A partir de Río 92 y la suscripción del Convenio sobre diversidad biológica, el Ecuador imprimió un mayor impulso a las políticas y normas de gestión ambiental. Se crea el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN), en 1993. En 1994 se promulga la Norma para la protección, conservación y control de bosques y manglares naturales.	En 1996 se crea el MAE, como la autoridad nacional responsable de establecer las políticas ambientales y coordinar las acciones públicas y privadas que pudieran incidir sobre los recursos naturales.	Con la entrada en vigencia de la Constitución del 98, se constitucionaliza la materia ambiental. En el periodo 1998-2008, el desarrollo del tema ambiental fue marcado por la formulación de varios instrumentos normativos y de políticas sectoriales como la Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sostenible del Ecuador (1999); la Política y Estrategia de Biodiversidad 2001-2010 (2000); la Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable (2000); las políticas y estrategias de gestión ambiental en general. No obstante, dichas políticas no consiguieron el suficiente respaldo financiero para poder ser implementadas		Plan Nacional de Forestación y Reforestación (MAE, 2006)	La moratoria de la explotación de los bosques propuesta en el 2007, fue poco efectiva ya que se limitó a unas cuantas especies forestales	Se aprueba una nueva Constitución la cual proclama el Buen Vivir, como una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza	El MAE es el ente rector ente rector de la gestión del cambio climático y la gestión de los bosques. Es responsable de conducir el diseño e implementación de políticas para la mitigación y adaptación al cambio climático y de la gestión sostenible de los bosques y la reducción de la tasa de deforestación en el Ecuador.
	Durante la década de 1990, se elaboraron normas relativas al desarrollo forestal sostenible.	A partir de 1999, el Ministerio del Ambiente asume las competencias del INEFAN.	En 2000, se elabora la Estrategia para el desarrollo forestal sustentable.					
1992		2002				2012		
Economía Verde en Ecuador						La EV es una «forma de enverdecer el proteccionismo, las operaciones especulativas, el desconocimiento de los derechos de los pueblos ancestrales, la apropiación y privatización de los servicios ambientales [y] la dependencia tecnológica, [ésta debía ser considerada como] «una de las herramientas que tiene que adaptarse a los modelos económicos, las prioridades de desarrollo y los marcos político- institucionales de cada país». ⁴²	El Buen Vivir es presentado en el Informe del PNUMA ⁴³ sobre el Foro de Ministros del Ambiente, como uno de los casos en la región en la búsqueda del alcance del desarrollo sostenible, como insumo que sirviera para la discusión sobre el concepto de una economía verde. SENPLADES elabora la presentación titulada: «Ecuador's Good living in harmony with nature. Green economy as a part of a sustainable path, Ginebra, 5 de sept, 2012»	

⁴¹ Fuente: GEO Ecuador 2008

⁴² Ministerio Coordinador del Patrimonio, 2011: 12.

1992		2002		2012
REDD+ en Ecuador			En el 2009 el Ecuador expresó su interés en ser parte del Programa de ONU REDD. En el 2010, el MAE con el apoyo del PNUMA iniciaron un conjunto de actividades para identificar los potenciales beneficios que REDD+ podría generar en el Ecuador, conllevando a que fuera aprobada su solicitud en el año 2011.	El gobierno del Ecuador inicia un proceso participativo para la creación del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD (PNC), el cual se enfoca en la consecución de seis resultados, los cuales contribuyen a la culminación de la fase de preparación para la implementación del mecanismo REDD+ en el país en un período de dos años (2011-2013). SE llevan a cabo diversas actividades de socialización de REDD+ entre los actores relevantes.
1992		2002		2012
Programa Socio-Bosque			Desde sept. de 2008, a través del MAE, se implementa el Programa Socio Bosque, una política de incentivos para la conservación de los bosques nativos	Se espera la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, por lo cual según el MAE se podría generar certificados de Reducción de Emisiones de gases de efecto invernadero por deforestación evitada, y acceder a los fondos del mercado de carbono y REDD+.

⁴³ Documento Foro de Ministro del Ambiente, Quito, Febrero 2012, UNEP/LAC-IG.XVIII/3

Periodo 2002-2012

a) Dimensión Internacional

2002	2010	2012
<p>Economía verde en la gobernanza ambiental internacional</p>	<p>Informe del PNUMA en el 2009: Economía Verde un elemento constitutivo del desarrollo sostenible</p> <p>En diferentes foros multilaterales y regionales se viene trabajando con la perspectiva de transformación de la economía mundial en una economía verde, como una salida a la crisis financiera, alimentaria y energética de 2007</p>	<p>En Río+20 se aprobó resolución en la que se adopta el término de economía verde, aceptando que el mismo es importante para el logro del desarrollo sostenible y que podría ofrecer alternativas en cuanto a formulación de políticas.</p> <p>El PNUMA ha hecho diversas publicaciones</p> <p>La idea promovida es la inversión verde para direccionar una serie de estímulos e incentivos con el objeto de favorecer el auge de servicios, infraestructuras y desarrollos tecnológicos más amigables con el ambiente</p>

	2002	2010	2012
REDD+	<p data-bbox="369 269 632 938">En el 2005, en las negociaciones de la CMNUCC surgió la propuesta de REDD, para utilizar instrumentos de economía de mercado a fin de incentivar a los países en desarrollo con recursos forestales a proteger sus bosques.</p>	<p data-bbox="648 269 953 987">El Programa ONU-REDD nace en el 2008 como una iniciativa de la ONU para apoyar esfuerzos nacionales para la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques (REDD+) a ser implementados por países en vías de desarrollo. Cuenta con la experiencia técnica de la FAO, PNUD y el PNUMA.</p>	<p data-bbox="1623 269 1976 829">Los mecanismos REDD son calificados por la ONU (FAO-PNUD-PNUMA) como un catalizador de transformaciones hacia una economía verde (bajo la guía del PNUMA)</p> <p data-bbox="1623 269 1976 829">En el 2012, la estrategia será evaluada por las tres agencias a la luz de los resultados del proceso de la CMNUCC, lo que permitirá que el Programa se adapte a las necesidades y condiciones cambiantes en la arquitectura mundial para REDD+.</p>

2002	2010	2012
<p>Actividades del PNUMA en Ecuador referidas a economía verde y REDD+</p>	<p>El PNUMA conjuntamente con la FLACSO y el MAE elaboran el GEO Ecuador 2008, bajo la metodología del PNUMA. Se hace una evaluación ambiental del país. Desde el 2009, el PNUMA participa como una de las 3 agencias de la ONU en el Programa Nacional Conjunto ONU REDD. En el 2010 el PNUMA elabora el GEO Quito, como parte de una serie de evaluaciones ambientales integrales urbanas que aplica la metodología GEO del PNUMA. El caso de los servicios ecosistémicos de Ecuador es incluido dentro del informe del PNUMA Economía Verde: Historias de éxito 2010.</p>	<p>En 2012 se celebró en Quito el XVIII Foro de Ministros del Ambiente de América Latina organizado por el PNUMA, bajo el lema “Economía Verde en el contexto del DS y erradicación de la pobreza: Una perspectiva desde ALC”</p>

b) Dimensión nacional

	2008	2010	2012
Política forestal ⁴⁴	<p>Se aprueba una nueva Constitución la cual proclama el Buen Vivir, como una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza</p> <p>El MAE es el ente rector de la gestión del cambio climático y la gestión de los bosques. Es responsable de conducir el diseño e implementación de políticas para la mitigación y adaptación al cambio climático y de la gestión sostenible de los bosques y la reducción de la tasa de deforestación en el Ecuador.</p>		
Economía Verde en Ecuador	<p>La EV es una «forma de enverdecer el proteccionismo, las operaciones especulativas, el desconocimiento de los derechos de los pueblos ancestrales, la apropiación y privatización de los servicios ambientales [y] la dependencia tecnológica, [ésta debía ser considerada como] «una de las herramientas que tiene que adaptarse a los modelos económicos, las prioridades de desarrollo y los marcos político- institucionales de cada país».</p>	<p>El Buen Vivir es presentado en el Informe del PNUMA sobre el Foro de Ministros del Ambiente, como uno de los casos en la región en la búsqueda del alcance del desarrollo sostenible, como insumo que sirviera para la discusión sobre el concepto de una economía verde.</p>	<p>SENPLADES elabora la presentación titulada: «Ecuador's Good living in harmony with nature. Green economy as a part of a sustainable path, Ginebra, 5 de sept, 2012»</p>

⁴⁴ Fuente: GEO Ecuador 2008

2008	2010	2012
<p>REDD+ en Ecuador</p>	<div data-bbox="331 297 655 557" style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p>En el 2009 el Ecuador expresó su interés en ser parte del Programa de ONU REDD.</p> </div> <div data-bbox="871 272 1312 605" style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p>En el 2010, el MAE con el apoyo del PNUMA iniciaron un conjunto de actividades para identificar los potenciales beneficios que REDD+ podía generar en el Ecuador, conllevando a que fuera aprobada su solicitud en el año 2011.</p> </div> <div data-bbox="289 641 1075 1026" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p><i>The Forests Dialogue</i> reporta que “en los últimos años, Ecuador ha desarrollado una serie de provisiones jurídicas y de política nacional que generan condiciones favorables y sustentan la reducción de la deforestación. Estas provisiones legales constituyen una sólida plataforma de políticas para la definición de una Estrategia Nacional REDD+” (Hübenthal et al. 2010). Dentro de ellos se incluye la Constitución de la República (Artículo 74), el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, La Ley Forestal Nacional y la nueva Política Ambiental (2009).</p> </div>	<div data-bbox="1360 272 1801 751" style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p>El gobierno del Ecuador inicia un proceso participativo para la creación del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD (PNC), el cual se enfoca en la consecución de seis resultados, los cuales contribuyen a la culminación de la fase de preparación para la implementación del mecanismo REDD+ en el país en un período de dos años (2011-2013).</p> </div> <div data-bbox="1096 816 1963 906" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>Se llevan a cabo diversas actividades de socialización de REDD+ entre los actores relevantes.</p> </div>

	2008	2010		2012
Programa Socio-Bosque	<p>Desde sept. de 2008, a través del MAE, se implementa el Programa Socio Bosque, una política de incentivos para la conservación de los bosques nativos</p> <p>Objetivos en el 2008 (Acuerdo ministerial N° 169, 14 nov 2008)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lograr la conservación de las áreas de bosques nativos, páramos y otras formaciones vegetales nativas del Ecuador. • Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por efecto de la deforestación. • Contribuir a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de poblaciones rurales asentadas en dichas áreas. 	<p>La cooperación internacional parece una fuente importante para el financiamiento del PSB. Según Ecuador Forestal el PSB ha recibido aportes del grupo alemán KfW por 10 millones de euros para el período 2011-2016 para la implementación del Programa “Conservación de Bosques (PSB) y REDD”. Este Programa fue definido entre el MAE y el KfW en noviembre de 2009 y su objetivo es la ampliación y consolidación del programa de incentivos para la conservación de bosques (PSB) como parte de las acciones REDD+ a nivel nacional (Ecuador Forestal 2010, cit. por Fund. Pachamama).</p>	<p>Objetivos en el 2010: (Fundación Pachamama) Objetivo General: Conservar la cobertura vegetal y su biodiversidad por medio de la generación de incentivos directos a las poblaciones rurales que se encuentran entre los quintiles 1 y 2 de pobreza como una contribución a la reducción de los impactos del cambio climático. Objetivos Específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mantener la cobertura vegetal en comunidades indígenas, campesinas y afroecuatorianas por medio de un incentivo para la conservación. • Contar con línea base de deforestación a nivel local y nacional. • Contar con una Unidad Operativa de implementación del PSB. • Promocionar a nivel nacional e internacional la iniciativa a fin promover la venta de créditos de carbono. 	<p>Objetivos estratégicos 2012</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lograr una cobertura de protección de bosques, páramos, vegetación nativa y sus valores ecológicos, económicos y culturales (alrededor de cuatro millones de has, que equivalen al 66% de los bosques no protegidos del Ecuador). 2. Conservación de las áreas de bosques nativos, páramos y otras formaciones vegetales nativas del país reduciendo las tasas de deforestación (al 50%) y las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas (generando certificados de Reducción de Emisiones de gases de efecto invernadero por deforestación evitada - CER's). 3. Contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las personas (aproximadamente un millón de participantes). <p>Se espera la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, por lo cual según el MAE se podría generar certificados de Reducción de Emisiones de gases de efecto invernadero por deforestación evitada, y acceder a los fondos del mercado de carbono y REDD+.</p>

Anexo 2. Libro de códigos, sus definiciones y normas asociadas

Categoría significativa	Influencia del PNUMA: capacidad para ejercer autoridad y poder, por lo cual se modifica y regula la conducta de los estados.
Código	Autoridad: Facultad de una organización internacional de generar el respeto de otros actores
Sub-Código	Autoridad Racional-Legal
Definición breve	La autoridad de la OI surge por el reconocimiento <i>per sé</i> que hacen los actores
Definición completa	La autoridad de la OI está dada por el instrumento jurídico por el cual se le da nacimiento a la organización internacional, surgiendo el reconocimiento por parte de los Estados.
Cuándo se usa	Se aplica cuando se hace mención de alguna manera a una OI, ya sea a través del lenguaje verbal (se menciona a la OI) o escrito (se utilizan indicadores de la OI), simbólico (informes con el logo de la OI) o la OI participa en actividades conjuntamente con otros actores (estados u otras OI).
Cuando no se usa	No se aplica cuando se realiza una crítica o un ataque a la OI.
Ejemplo	 <p data-bbox="762 1039 1353 1120">Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente Oficina Regional para América Latina y el Caribe UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT</p>
Sub-código	Autoridad Delegada
Definición breve	Tareas encargadas a la OI
Definición completa	La autoridad de la OI surge cuando un Estado encarga nuevas tareas o acciones a una OI para apoyarlo en sus políticas y programas
Cuándo se usa	Se aplica cuando nuevas tareas o acciones son encargadas a la OI por los Estados para apoyarlos en sus políticas y programas.
Cuando no se usa	No se aplica cuando la nueva acción es llevada por la OI por iniciativa propia.
Ejemplo	El trabajo aquí presentado apoya el objetivo del Ecuador de maximizar los beneficios de REDD+ adicionales al mantenimiento y la mejora de las reservas de carbono.
Sub-código	Autoridad Experta
Definición breve	Autoridad Experta de la OI
Definición completa	Capacidad técnica de una organización internacional, por el cual dada su experticia y posibilidad de contar con personal calificado para ciertos temas, goza del respeto y credibilidad de los países participando de manera técnica en iniciativas dirigidas a estos.

Cuándo se usa	Se aplica cuando la OI participa con expertos en iniciativas dirigidas a Estados (capacitación, talleres, elaboración de informes).
Cuando no se usa	No se aplica cuando el apoyo sólo es de tipo financiero
Ejemplo	UNEP-WCMC brinda productos y servicios objetivos y científicamente rigurosos para ayudar a que los tomadores de decisiones reconozcan el valor de la biodiversidad y a que apliquen este conocimiento en todo lo que hacen.
Sub-código	Autoridad Moral
Definición breve	La OI como representante de intereses colectivos
Definición completa	La autoridad resulta cuando se considera a las OI como representantes y defensoras de unos intereses y valores colectivos.
Cuándo se usa	Se aplica cuando los actores señalan los intereses o valores colectivos que defiende o protege la OI.
Cuando no se usa	No se aplica cuando los intereses que se persiguen dejan de ser colectivos pasando a ser intereses propios o individuales de la OI.
Ejemplo	Anota que el Programa ONU-REDD debe cumplir obligatoriamente con un enfoque de derechos humanos, y que de manera especial debe ceñirse a la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas y al Convenio 169 de la OIT ya que estos instrumentos son parámetros y reglas obligatorias para las Organizaciones de Naciones Unidas, para los países, y para el programa ONU-REDD.
Código	PODER: Capacidad de una organización internacional de estimular, regular o modificar la conducta del estado
Sub-Código	Información
Definición breve	Poder en base al manejo de información por parte de la OI
Definición completa	El poder de la OI se fundamenta en su capacidad para recopilar, organizar, publicar y distribuir estratégicamente cierto tipo de información.
Cuándo se usa	Se aplica cuando la OI recopila, organiza, publica y distribuye información sobre un determinado tema.
Cuando no se usa	No se aplica cuando la información es resultado de las decisiones en reuniones y negociaciones internacionales
Ejemplo	Conforme se sustenta en el GEO Andino (PNUMA, 2003 b: 16), la dimensión global de los bienes y servicios ambientales incentiva a los países a suscribir acuerdos en los niveles internacional y regional.
Sub-código	Significado
Definición breve	Poder en base al establecimiento de significados

Definición completa	El poder de la OI se basa en su capacidad para analizar e interpretar información, creando conocimiento.
Cuándo se usa	Se aplica cuando la OI establece un significado para definir y construir una situación de la realidad
Cuando no se usa	No se aplica cuando la información presentada por la OI no es analizada o interpretada.
Ejemplo	De acuerdo con el PNUMA, economía verde se considera aquella que contribuye a mejorar el bienestar del ser humano y la equidad social y a la vez reduce significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas.
Sub-código	Incentivo
Definición breve	Poder en base al establecimiento de incentivos
Definición completa	El poder de la OI se refleja en el establecimiento de incentivos – generalmente financieros – y de estímulos para dar forma a la conducta del Estado
Cuándo se usa	Se aplica cuando la OI establece un incentivo o estímulo para que el Estado desarrolle o lleve a cabo una determinada acción, o cuando el Estado o sub-actores nacionales llevan a cabo acciones que se ajustan a la conducta estimulada por la OI.
Cuando no se usa	No se aplica cuando el incentivo o estímulo es apoyo técnico.
Ejemplo	...se crearon nuevos fondos ambientales para canalizar recursos y asegurar financiamiento de largo plazo a programas, proyectos y actividades de conservación que estimulen la descentralización, fortalezcan la gestión ambiental territorial y promuevan la participación del sector privado.
Sub-código	Agenda
Definición breve	Poder en base al establecimiento de agendas
Definición completa	El poder de la OI se cimienta en su capacidad para establecer nuevas categorías de problemas, nuevos actores y nuevas acciones, que delimitan los problemas y propósitos y definen las agendas de los Estados.
Cuándo se usa	Se aplica cuando la OI ayuda al Estado a definir los problemas y propósitos para la consecución de intereses colectivos.
Cuando no se usa	No se aplica cuando se hace referencia a una conducta particular que debe realizar el Estado.
Ejemplo	Los acuerdos suscritos han extendido la agenda ambiental y actualizado temas que no eran prioritarios, como el cambio climático, la bioseguridad y la biotecnología.
Sub-código	Reglas

Definición breve	Poder en base al establecimiento de reglas de conducta
Definición completa	El poder de la OI se cimienta en su capacidad para establecer las normas de buen comportamiento, orientando la acción y determinando los límites para una acción aceptable.
Cuándo se usa	Se aplica cuando la OI formula reglas y normas de conducta particulares que deben seguir los actores a nivel nacional y global, y que respondan a problemas que ellas mismas han identificado.
Cuando no se usa	No se aplica cuando se hace referencia a un propósito general para la consecución de intereses colectivos.
Ejemplo	La suscripción de la Declaración del milenio (Nueva York, septiembre de 2000), que reafirma los principios del desarrollo sostenible incluidos en la Agenda 21, compromete al país a intensificar la cooperación y la coordinación de acciones orientadas a la institucionalización de la gestión ambiental entre las organizaciones internacionales y regionales en asociación con el sector público y privado.
Sub-código	Socialización
Definición breve	Poder en base a la socialización de la información
Definición completa	El conocimiento generado por la OI fluye al Estado a través de diversos mecanismos de socialización, actuando como canales intermedios en la transferencia de normas, reglas y modelos de buen comportamiento.
Cuándo se usa	Se aplica cuando la OI difunde información a través de mecanismos de comunicación (reuniones internacionales, seminarios, talleres, publicaciones, etc.)
Cuando no se usa	No se aplica cuando es el Estado quien hace la socialización de información proveniente de la OI.
Ejemplo	Todos los países van una vez al año a Nairobi a ver todo el progreso del plan de implementación de la agenda del medio ambiente.

Categoría significativa	Comunidades epistémicas favorables a los instrumentos de mercado ambiental y al Buen Vivir: Grupos de expertos (funcionarios, académicos y profesionales) que comparten una visión favorable a la aplicación de instrumentos de mercado en las políticas públicas ambientales del Buen Vivir referidas a los bosques, como forma de enfrentar el problema de la deforestación.
Código	CEP- Innovación
Definición breve	Mecanismos de innovación de las comunidades epistémicas
Definición completa	Los expertos son llamados por los tomadores de decisión – o por iniciativa propia tratan de incidir en los espacios políticos – para delimitar un problema o una nueva situación, identificando las acciones a seguir y los intereses estatales, que permitan el establecimiento de una agenda política en torno a políticas relacionadas con los instrumentos de mercado y el Buen Vivir
Cuándo se usa	Se aplica cuando un grupo de expertos nacionales o transnacionales recomienda cuales deberían ser las acciones de política forestal relacionadas con los instrumentos de mercado y el Buen Vivir, a ser emprendidas por las autoridades gubernamentales de un Estado o alerta de los problemas y amenazas ante una situación.
Cuando no se usa	No se aplica cuando las recomendaciones provienen de los expertos de una OI, caso en el cual se aplicarán los códigos pertenecientes a las OI.
Ejemplo	Hacemos un llamado a las autoridades a establecer con claridad políticas públicas, leyes forestales e implementación de mecanismos de compensación que contribuyan a una verdadera conservación de los bosques basados en un profundo respeto a los derechos colectivos y de la naturaleza.
Código	CEP-Socialización
Definición breve	Mecanismos de socialización de las comunidades epistémicas
Definición completa	Existe un proceso de comunicación de la información, donde se comparte el conocimiento con otras redes de expertos.
Cuándo se usa	Se aplica cuando grupo de expertos comparte información a través de conferencias, congresos, publicaciones, redes transnacionales de investigación y otros métodos de intercambio de enseñanzas e información.
Cuando no se usa	No se aplica cuando el mecanismo de socialización es promovido por una OI, caso en el cual se aplicarán el código de socialización perteneciente a las OI.
Ejemplo	Realización de campañas informativas (talleres, material de divulgación, etc.) para informar sobre REDD+

Categoría significativa	Heurísticos relacionados con los instrumentos de pago por conservación
--------------------------------	---

Definición breve	Los decisores dirigen su atención a políticas inmediatas y notorias basada en los instrumentos de pago por conservación, sin tener una información completa.
Definición completa	Tendencia de los decisores a conceder excesiva importancia a innovaciones de política, debido a la creencia de la eficacia de instrumentos de pago por conservación en la cual se sustentan, sacando inferencias excesivamente rotundas de información precaria.
Cuándo se usa	Se aplica cuando los tomadores de decisiones prestan atención desproporcionada a los cambios de política recientes en los países vecinos, concediendo un peso indebido a un valor inicial, lo que consecuentemente afectará a las consideraciones posteriores.
Cuando no se usa	Cuando las decisiones han sido producto de un análisis profundo, tomando en consideración no sólo los beneficios, sino también las amenazas.
Ejemplo	...respondiendo al interés del Presidente por los mercados de carbono, se creó toda esa institucionalidad para lograr aprovechar el MDL, que alguien le dijo que se estaba perdiendo millones...

Categoría significativa	Cooperación internacional orientada
--------------------------------	--

Definición breve	Actividades de la cooperación internacional que se realiza en el marco de la agenda ambiental internacional
Definición completa	Las actividades que lleva a cabo un actor (OI, Estados, agencias de cooperación) para inducir a un país en la implementación de determinadas actividades que responden a los temas previstos en la agenda ambiental internacional.
Cuando se usa	Se aplica a las actividades realizada por un actor internacional que engloba las transferencias de conocimientos (asesorías, consultorías), financiamiento (apoyo con recursos en efectivo a programas o actividades), habilidades (capacitación), transferencia de tecnologías, o intercambio de experiencias.
Cuando no se usa	No se aplica cuando se trata de actividades enmarcadas en la Ayuda Oficial para el Desarrollo.
Ejemplo	La cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral, representa un actor relevante en todo el proceso de implementación del mecanismo REDD+

en el Ecuador. Constituye una fuente de financiamiento importante para la implementación de programas para la conservación, el buen uso de los recursos naturales en el país y actividades de preparación para implementar el mecanismo (P2, 2:275).

Categoría significativa	Sistema de creencias de políticas públicas ambientales: Se refiere a la ideología y valores considerados prioritarios, que dan significado a los problemas y supuestos acerca de la eficacia de los instrumentos de políticas públicas ambientales
Código	Mercadotecnia ambiental
Definición breve	Utilización o promoción de instrumentos de la mercadotecnia ambiental
Definición completa	Se materializaría a través de incentivos de tipo económico como son los establecidos en los mercados de contaminación: <i>quien contamina paga</i> y en los sistemas de pagos por servicios ambientales: <i>quien conserva cobra</i> .
Cuándo se usa	Se aplica cuando se promueven instrumentos de mercado ambiental o valoración económica de los recursos naturales, siendo el secuestro de carbono, la protección de la biodiversidad, la regulación hídrica y la conservación de los bosques los principales servicios ambientales incorporados en dichos instrumentos. Ejemplo sería los MDL, REDD y el Programa Socio Bosque.
Cuando no se usa	No se aplica cuando la valoración de los recursos naturales es de tipo no económico; es decir, cuando se consideran recursos intangibles no propensos a valoración económica
Ejemplo	Otro esfuerzo regional en materia de legislación fue la creación de instrumentos financieros para la protección de los recursos naturales y el apoyo a la gestión ambiental.
Código	Participación
Definición breve	Impulso de la intervención de la sociedad civil en políticas públicas
Definición completa	Fomento de la participación de los actores de la sociedad civil (sector privado, indígenas, campesinos) en las decisiones de políticas públicas
Cuándo se usa	Se aplica cuando desde el gobierno se promueve la participación de actores no gubernamentales en las decisiones de política pública
Ejemplo	La base de la sostenibilidad en el tiempo de esta política la constituye la activa participación de la sociedad civil en las diferentes instancias y niveles de decisión (P2, 2:106)

Código	Promoción del Desarrollo Sostenible
Definición breve	Integración de las dimensiones ambiental, social y económica.
Definición completa	El discurso de los actores para insistir en lograr un desarrollo que si bien integra las dimensiones ambiental, social y económica, insiste en el crecimiento económico como condición necesaria
Cuándo se usa	Se aplica cuando los actores promueven el desarrollo que vincule lo ambiental con lo social y económico
Cuando no se usa	No se aplica cuando se está haciendo referencia al desarrollo del país sólo en términos económicos o una evaluación del crecimiento económico en el pasado
Ejemplo	El Informe del Estado y Perspectiva del Ambiente (GEO Ecuador 2008) es una potente herramienta que muestra los esfuerzos del gobierno y la sociedad ecuatoriana en general, de detenerse a ver y comprender el estado de la situación en materia ambiental, vislumbrando los caminos para alcanzar un desarrollo sostenible (P1, 287).

Anexo 3. Guía de entrevistas

Formato de Entrevista semiestructurada dirigida a: _____

Tema: Relación entre la Gobernanza Ambiental Internacional y la política ambiental ecuatoriana: REDD+ y el proyecto Socio Bosque.

Investigador: Lic. Alexis Colmenares, estudiante del IAEN

(Uso de Grabadora para reproducir fielmente lo manifestado por el entrevistado).

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

Preguntas iniciales (Tipo descriptivas)

- Preguntas básicas
- ¿Cuál es su formación?
- ¿Cómo se han vinculado al tema ambiental y a la institución a la cual presta servicio?
- ¿Cómo ha visto el desarrollo de la política forestal ecuatoriana en los últimos 20 años?
- ¿Qué puede decir sobre el desarrollo del Programa socio-bosque?
- ¿Qué opinión tiene de los mecanismos REDD+?
- ¿Y vincular al Programa Socio-Bosque con los mecanismos REDD+?
- ¿Cuál es su criterio con respecto al tema de la economía verde?

Preguntas dirigidas a funcionarios públicos, expertos, académicos, ONG, oficiales de OI

- Además de la autoridad que tiene el PNUMA en su campo de acción, cuál es su opinión de esta OI? (legitimidad, intereses comunes, experticia, tareas que no puede cumplir los estados)
- ¿Considera que el rol del PNUMA en general ha sido relevante en materia de gobernanza forestal? ¿Por qué?
- ¿Conoce si hay algún tipo de incentivos relacionados a las actividades que lleva a cabo el PNUMA en el Ecuador o en la región en materia forestal?

- En ciertas ocasiones se limita el financiamiento internacional de proyectos al cumplimiento de ciertas condicionalidades ¿Conoce usted si esto aplica para el tema de bosques en el Ecuador? ¿Cuál es su opinión?
- ¿Conoce usted si el Ecuador lleva a cabo acciones que se ajusta a las políticas del PNUMA para implementar mecanismos REDD+ en el país? ¿Cuál es su opinión al respecto?
- Considerado el desarrollo de la política forestal del Ecuador en los últimos años siete años, y la gobernanza ambiental internacional en materia forestal, como considera que se han acoplado las agendas del Ecuador y del PNUMA.
- ¿Utiliza las publicaciones del PNUMA o indicadores como referencia? Podría mencionarlas
- ¿Podría mencionar algunas de las acciones emprendidas en la región de América Latina para fomentar REDD+?
- ¿Ha participado en algún evento internacional o nacional organizado por el PNUMA en materia forestal?

Preguntas dirigidas a investigadores, expertos, académicos, representantes de ONG

- ¿Cómo entiende las relaciones de causa-efecto que se dan en torno al mecanismo REDD?
- ¿Se desenvuelve usted dentro de una red de expertos (formal o informal, nacional o transnacional) que maneje el mismo criterio? ¿Podría nombrar a los participantes?
- ¿Esa red de expertos han realizado acciones de coordinación para difundir esos criterios sobre REDD+? ¿Cuáles acciones? Ese criterio consensuado ¿se ha mantenido en el tiempo o ha presentado variaciones?
- ¿Usted o alguien de la red de experto mencionada anteriormente, ha sido convocado por una autoridad oficial en el país para tratar cuestiones referidas al tema de bosques? En caso afirmativo, ¿Esa participación ha ayudado a delimitar un problema o identificar herramientas para abordar la problemática?
- Podría identificar los resultados que fueron aceptados, cuales fueron descartados y los resultados alternativos que fueron bloqueados debido a esas asesorías.
- Como experto ¿Ha participado en eventos (conferencias, congresos, publicaciones, redes transnacionales de investigación y otros métodos de intercambio de

enseñanzas e información) donde se comparta conocimientos en el tema forestal?
Recuerda quienes organizaron esos eventos.

- ¿Qué opinión le merece el tema de Programa Socio-Bosque?
- ¿Y vincular al Programa Socio-Bosque con los mecanismos REDD+?

Preguntas dirigidas a los empleados de organismos públicos

- ¿Considera que se ha prestado atención a las políticas sobre REDD+ que se implementan en países vecinos?
- ¿Considera que han sido experiencias exitosas en esos países?
- ¿Podría trasladarse al Ecuador esas experiencias exitosas? ¿De qué forma?
- ¿Sabe usted si se presentaron problemas y/o amenazas en la implementación de REDD en esos países?
- ¿Se han realizado contactos personales entre los tomadores de decisión y los representantes de otros países donde se implementan dichas políticas sobre REDD?

Pregunta final dirigida a todos los entrevistados

- ¿Conoce a algún actor relevante en el tema que considere deba ser entrevistado?

Anexo 4. Perfil académico y profesional de los entrevistados

Entrevistado	Sector	Formación académica	Experiencia profesional
E1-180214	Académico – ONG	Campo Biología (Ecuador). Maestría en Gestión Ambiental (Estados Unidos).	Ha realizado consultorías en política ambiental y cambio climático. Se desempeñó en cargos directivos en el sector ambiental en el gobierno central y municipal. Actualmente trabaja en una ONG de carácter internacional con oficinas en Ecuador, como responsable país. En el campo académico imparte clases en la universidad en Cambio Climático y Mecanismo de Desarrollo Limpio.
E2-270214	Organización Internacional	Campo Biología (Bolivia). Maestría y Doctorado en Biología y temas de calidad ambiental (Europa).	Técnico Científico del Centro PNUMA-Riso. Este centro brinda soporte técnico científico, en los temas de Energía, Clima y Desarrollo Sostenible al PNUMA.
E3-050314	Gubernamental	Campo Ingeniería en Geografía (Ecuador).	Realizó consultorías privadas para EcoCiencia, vinculadas a los temas de conservación y desarrollo sostenible. Cuatro años trabajando en el Ministerio del Ambiente, en el Programa Socio Bosque, a cargo de los temas de monitoreo de la cobertura vegetal.
E4-130314	ONG	Campo Antropología (Ecuador). Especialización en Amazonía.	Trabajó en el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), llevando temas de género y desarrollo. Ha trabajado en el Tratado de Cooperación Amazónica y en el Ministerio del Ambiente en la Dirección de Convenios Internacionales. Actualmente labora en una ONG nacional, a cargo de los temas de género. Participa en la Mesa REDD convocada por el MAE.
E5-200314	ONG internacional	Campo Biología. Postgrado en Gestión y Manejo de Recursos Naturales, especialmente en temas de áreas protegidas.	Tiene 29 años trabajando en tema de conservación. Desde hace seis años trabaja en una ONG internacional con oficina en Ecuador, con cargo de Gerente. Ex funcionario público del MAE. Fue Director del Sistemas de Áreas Protegidas del Ecuador y Subsecretario de Patrimonio Natural.
E6-190214	Gubernamental	Campo Sociología mención en Relaciones Internacionales (Ecuador). Cursante de Maestría en RRII y Diplomacia.	Fue analista político para la Dirección de Análisis Político del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, llevando temas de cambio climático y desarrollo sostenible.

Anexo 5. Vinculación de categorías para la identificación de temas

	Influencia del PNUMA	Comunidades Epistémicas favorables a los mercados ambientales y al Buen Vivir	Decisores inclinados a los instrumentos mercado ambiental
Cooperación internacional orientada	ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA INTERNACIONAL DE DIFUSIÓN DE IDEAS	ALIANZA COMUNIDADES EPISTÉMICAS NACIONAL- TRANSNACIONAL	PROMOCIÓN DE INNOVACIONES
Sistema de creencias de políticas públicas ambientales	SINERGIAS POR COMPLEMENTARIE DAD DE IDEAS	FORTALECIMIENTO DE VÍNCULO ENTRE GRUPOS CON IDEAS AFINES	FUNDAMENTO EN CREENCIAS

Fuente: Elaboración propia