

Influencia del PNUMA en la redefinición de las políticas públicas forestales del Ecuador, 2008-2014¹

UNEP's Influence on the redefinition of public policies on forestry in Ecuador, 2008-2014

Alexis José Colmenares Zapata

Candidato a doctor en Estudios Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador

Correo electrónico: alexiscolmenares@gmail.com

Recibido: 6-febrero-2017. Aceptado: 17-marzo-2017.

Resumen

En el año 2008, Ecuador asumió un nuevo modelo de política pública guiado por los principios del Buen Vivir, cuyos postulados se contraponen a la economía verde y a los mecanismos del mercado ambiental. Sin embargo, entre los años 2008 y 2014, el Gobierno ecuatoriano vinculó el Buen Vivir y la economía verde mediante la promoción de los mecanismos de Reducción de las Emisiones Derivadas de la Deforestación y la Degradación de los bosques en los países en desarrollo (REDD). El artículo analiza la interrelación de dichos paradigmas para la redefinición de la política pública forestal en Ecuador. Para ello se considera el papel del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en la redefinición de las políticas públicas forestales en el país y, además, su relación con las creencias de los responsables políticos. Los hallazgos muestran que mediante el poder y la autoridad del PNUMA, y con alianzas estratégicas con otras agencias, se ejerció una influencia en la difusión de las ideas sobre la economía verde en Ecuador. Esta difusión también se vio impulsada por la creencia de los decisores en la efectividad de los mercados ambientales.

1 Los contenidos del presente artículo se estructuraron sobre la base de la tesis del autor, titulada "Relación entre la gobernanza ambiental internacional y la política ambiental ecuatoriana: REDD+ y el Programa Socio-Bosque" (2014), de la maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) del Ecuador.

Palabras claves: Buen Vivir, economía verde, PNUMA, gobernanza forestal, Ecuador, REDD.

Abstract

In 2008, Ecuador assumed a new model of public policy guided by the principles of Good Living whose postulates are opposed to the green economy and environmental market mechanisms. However, between 2008 and 2014, the Ecuadorian government linked the Good Living and the green economy through the promotion of mechanisms for Reducing Emissions from Deforestation and Degradation of forests in developing countries (REDD). The article analyzes the interrelation of these two paradigms for the redefinition of the Ecuadorian public forest policy. The objective is to consider the role of the United Nations Environment Program (UNEP) in the redefinition of forest policies in the country and its relationship with the beliefs of policy-makers. The findings show that through the power and authority of UNEP, and with strategic partnerships with other agencies, the influence was exerted on diffusing ideas about the green economy in Ecuador. This diffusion is also seen driven by the belief of decision maker in the efficacy of environmental markets.

Keywords: Good Living, green economy, UNEP, forest governance, Ecuador, REDD.

1. Introducción

La gobernanza ambiental se describe como el “conjunto de reglas, prácticas y entidades institucionales que enmarcan la gestión del medioambiente en sus distintas modalidades (conservación, protección, explotación de recursos naturales, etc.)” (Fontaine, 2007: 14-15). Así, dicha gobernanza puede ser caracterizada como la combinación de leyes, normas e instituciones establecidas en el marco de la formulación y ejecución de políticas públicas relacionadas con el sector forestal. Por eso, al explicar la actual gobernanza forestal en Ecuador hay que aludir necesariamente a los principios del Buen Vivir y a las políticas públicas formuladas para el manejo de bosques.

El Buen Vivir o *Sumak Kawsay* plantea una visión alternativa al desarrollo tradicional, basada en la cosmovisión de los pueblos ancestrales andinos, que procura la armonía entre el entorno social y el natural (Gudynas, 2009, 2011). Dicha perspectiva ancestral pasó a formar parte de la narrativa oficial y del ordenamiento jurídico del país al ser incorporada en la Constitución de la República promulgada en el año 2008. Desde entonces, los principios del Buen Vivir guían los planes de desarrollo del Estado ecuatoriano, siendo uno de sus preceptos el cuidado de la biodiversidad y los recursos naturales, considerándose a la naturaleza como sujeto de derechos. Además, propone relaciones armónicas entre la colectividad y el medioambiente y critica al modelo de desarrollo y progreso occidental (Senplades, 2009).

Por otro lado, la economía verde es una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), propuesta que plantea un desarrollo tradicional fundamentado en el uso efectivo del capital natural y el énfasis de la inversión público-privada en sectores estratégicos de la naturaleza. Es definida por el PNUMA como “aquella que tiene bajas emisiones de carbono, utiliza los recursos de forma eficiente y es socialmente incluyente” (PNUMA, 2011a: 2). La iniciativa busca generar incentivos y estímulos en las políticas internacionales y domésticas con el fin de incrementar servicios e infraestructuras amigables con la naturaleza.

Se podría pensar que el Buen Vivir, al preocuparse por la naturaleza, está de cierta forma vinculado con la sostenibilidad ambiental y, en consecuencia, con algunos de los postulados de la economía verde. Sin embargo, la primera emerge como discurso alternativo a las ideas dominantes de la sostenibilidad, como las que postula la economía verde (Vanhuylst y Beling, 2013). Por tanto, las visiones del Buen Vivir y de la economía verde corresponden a dos modelos contrapuestos de política pública, en especial, en el sector ambiental (Serrano y Martín, 2011; Unmüßig, Sachs y Fatheuer, 2012). En el caso del Ecuador se ha mantenido un discurso vacilante con respecto a la economía verde y a los instrumentos de mercado de bienes y servicios ambientales.

El presente artículo analiza la interrelación del paradigma del Buen Vivir y la economía verde para la redefinición de la política pública forestal ecuatoriana por medio de la utilización de REDD como instrumento ambiental de mercado.² El objetivo es considerar cuál fue el papel del PNUMA en la redefinición de las políticas públicas en Ecuador sobre bosques y su relación con las creencias de los responsables políticos.

Varias investigaciones anglosajonas demuestran que el PNUMA es un actor fundamental en la difusión de políticas ambientales a escala global (Bauer, 2009; Hierlmeier, 2002). Sin embargo, son pocos los trabajos en América Latina que analizan las influencias del PNUMA en las políticas ambientales domésticas. Los enfoques utilizados en el presente estudio integran la teoría de las organizaciones internacionales de Barnett y Finnemore (2004), con la gobernanza y las creencias en la formulación de las políticas públicas (Sabatier, 1988; Sabatier y Jenkins-Smith, 1999; Weyland, 2005, 2006). Tales consideraciones son pertinentes para avanzar en el conocimiento que tenemos sobre el objeto de estudio: la política forestal.

En función de los conceptos teóricos utilizados y conforme al objetivo planteado se realiza un análisis cualitativo de fuentes primarias (entrevistas) y secundarias (documentos). Se efectuaron seis entrevistas a expertos e informantes claves, conocedores de las políticas forestales en Ecuador, pertenecientes al sector público

2 La propuesta de REDD, convertida luego en REDD+, surgió en las negociaciones sobre cambio climático de los años 2005 y 2007. La idea es utilizar mecanismos ambientales de economía de mercado para proteger los bosques en los países en desarrollo (CMNUCC, 2016). Así, se busca compensar de forma financiera a los países que logren proteger sus recursos forestales mediante la reducción de emisiones, el mantenimiento de áreas boscosas, la gestión forestal sostenible o el incremento de los almacenamientos de carbono en bosques. Esa compensación se logra por medio de la comercialización de títulos en el mercado de carbono que certifican cuántas toneladas de carbono se han logrado evitar (Parker *et al.*, 2009). En lo sucesivo, al hacer referencia a REDD o REDD+, nos estaremos refiriendo a REDD+.

y privado.³ Por razones de confidencialidad se reserva la identidad de las personas entrevistadas. Las entrevistas incluyeron los siguientes temas: a) relación entre la gobernanza ambiental internacional y las políticas ambientales del Ecuador; b) opiniones sobre los instrumentos REED; c) criterio sobre los incentivos propuestos por la economía verde; d) apreciación de las políticas forestales ecuatorianas; e) formas de socialización de la información sobre REDD y la economía verde; y f) definición de la gobernanza forestal en el establecimiento de la agenda política.

La información obtenida se complementó con dos tipos de fuentes documentales: archivos oficiales e instrumentos de política forestal en Ecuador. Para analizar la información, las transcripciones y textos fueron codificados en función de los conceptos establecidos en el marco teórico que se explicará en la siguiente sección. El próximo paso fue realizar un análisis temático.

El presente artículo se estructura de la siguiente forma. En la segunda sección se exponen los conceptos y categorías de análisis utilizados: autoridad y poder de los organismos internacionales y las creencias de los decisores. En el tercer apartado se analiza la redefinición de la política forestal ecuatoriana debido a la influencia del PNUMA y a la inclinación de los decisores a los instrumentos de mercado ambiental. En la última sección se desarrollan las conclusiones finales del artículo.

2. Autoridad/poder de las organizaciones internacionales y los intereses/creencias de los decisores

Barnett y Finnemore (2004) afirman que las organizaciones internacionales tienen una influencia vertical sobre las políticas de los Estados mediante el ejercicio de su autoridad y poder. Según ese enfoque, existen cuatro tipos de autoridad: 1) La racional o legal que define cuál es el ámbito de competencias de la organización internacional; 2) la autoridad por delegación que se produce en el momento en que los Estados deciden ceder ciertas responsabilidades a las organizaciones internacionales; 3) la autoridad moral que se genera en el momento en que las organizaciones internacionales persiguen valores e ideales compartidos por los países; y 4) la autoridad por experticia que surge de las capacidades técnicas y profesionales que tiene el personal de una organización internacional para realizar determinadas tareas (Barnett y Finnemore, 2004: 20-24).

3 Entrevista E1-180214, académico, vinculado con ONG; trabajó en cargos de rango directivo en el sector ambiental en el Gobierno central y municipal; en la actualidad trabaja en una ONG de carácter internacional con oficinas en Ecuador, como responsable país. Entrevista E2-270214: técnico del Centro PNUMA-Riso, centro que brinda soporte técnico-científico en los temas de energía, clima y desarrollo sostenible al PNUMA. Entrevista E3-050314: funcionario del Ministerio del Ambiente, a cargo de los temas de monitoreo de la cobertura vegetal en el Programa Socio Bosque. Entrevista E4-130314: representante de una ONG nacional a cargo de los temas de género y desarrollo, con participación en la Mesa REDD convocada por el Ministerio del Ambiente. Entrevista E5-200314: representante de una ONG internacional con oficinas en Ecuador, exfuncionario del Ministerio del Ambiente con cargo directivo. Entrevista E6-190214: funcionario de la Dirección de Análisis Político del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, a cargo de los temas de cambio climático y desarrollo sostenible.

Por otra parte, el poder de las organizaciones internacionales es una característica que se deriva de la autoridad. El poder es entendido como la capacidad que tienen las organizaciones internacionales de dar forma a la conducta de los Estados, mediante la asignación de significados, recopilación de información, publicación de material y distribución estratégica de cierto tipo de conocimiento (*ibid.*: 29-30).

La autoridad y el poder de las organizaciones internacionales les permiten influir en los Estados a partir de la generación de conocimiento, difusión de ideas y creación de pautas de comportamiento estatales para solucionar situaciones que ellas han identificado como problemáticas. Sin embargo, una perspectiva integral de la influencia en las políticas públicas de un Estado debe considerar además lo que ocurre a escala interna (gráfico 1). Las políticas públicas que forman parte de la gobernanza de un país no solo reciben influencias de las organizaciones internacionales, sino que también son construidas por los intereses, motivaciones y creencias de los responsables políticos (Sabatier, 1988; Sabatier y Jenkins-Smith, 1999; Weyland, 2005, 2006).

Weyland (2005, 2006) en sus trabajos se interesa en analizar los mecanismos de causales que impulsan la difusión de innovaciones en políticas públicas. El autor explica que los países, al aplicar una política foránea, lo hacen para satisfacer sus propios intereses o porque existe la influencia de otros actores. Además, establece que se deben tomar en cuenta las motivaciones de los decisores, guiadas por el sentido de la oportunidad, la búsqueda de la legitimidad o el mantenimiento del poder (Weyland, 2006).

Gráfico 1

Influencia recíproca entre lo internacional y lo interno en la gobernanza doméstica



Fuente: Elaboración propia (2017).

En la misma línea los trabajos de Sabatier (Sabatier, 1988; Sabatier y Jenkins-Smith, 1999), buscan entender la complejidad del proceso de formulación de la política pública y los cambios que se producen en los sistemas de políticas. Para ello se centra en los cambios de política motivados por los valores, la transmisión de ideas y creencias que emergen de un grupo o coalición. Tal perspectiva considera que el sistema de creencias políticas es el eje aglutinante de las políticas públicas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999). Ese sistema de creencias es una guía para analizar el comportamiento de los responsables políticos.

En resumen, es necesario analizar la interacción entre el plano internacional y el doméstico para identificar las influencias en la redefinición de la política forestal en Ecuador. Para eso, se toman las categorías de autoridad y poder (Barnett y Finnemore, 2004) y se vinculan con las motivaciones, creencias e intereses de los decisores (Weyland, 2006; Sabatier y Jenkins-Smith, 1999).

3. Redefinición de la política forestal del Ecuador mediante la influencia del PNUMA y de las creencias de los decisores

La cooperación internacional y las agencias del sistema de Naciones Unidas han participado en la difusión de ideas vinculadas a REDD mediante la oferta de incentivos económicos. Desde los organismos internacionales se han destinado grandes recursos financieros para la generación de políticas que promuevan la economía verde. Estos incentivos han llamado la atención de muchos Gobiernos, lo que ha influido en las agendas ambientales de política internacional y doméstica (Angelsen, Brockhaus, Sunderlin y Verchot, 2013).

Ecuador se ha visto influenciado por la economía verde. En el año 2009, el Gobierno ecuatoriano solicitó ser parte del Programa ONU-REDD, una iniciativa de Naciones Unidas que ofrece ayuda a los países en vías de desarrollo para la aplicación de estrategias y mecanismos REDD (FAO, PNUD y PNUMA, 2010). Según el Ministerio del Ambiente, la entrada a dicho programa le permitiría al país obtener beneficios ambientales y sociales (Ministerio del Ambiente, 2011). En el año 2011, antes de las negociaciones de la Cumbre de Río+20, la reacción inicial del Gobierno ecuatoriano fue mantener una posición crítica al planteamiento de la economía verde. Luego moderó su discurso al argumentar que la economía verde podía adaptarse a la visión del Buen Vivir (Ministerio Coordinador de Patrimonio, 2011: 12). Posteriormente, en el año 2012, el Ministerio del Ambiente proyectó la posibilidad de utilización de mecanismos REDD para conseguir financiamiento externo y beneficiar al programa Socio Bosque (Ministerio del Ambiente, 2012). En junio de 2014, el Ministerio del Ambiente presentó una solicitud a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) para mantener y extender el programa de conservación de bosques y REDD hasta el año 2019 (Ministerio del Ambiente, 2014). De esta manera, en Ecuador, entre 2008 y 2014, el Buen Vivir y la economía verde comenzaron a tener una interrelación por medio de las políticas forestales basadas en REDD.

Sobre la base de las concepciones expuestas, se analizan las influencias provenientes del PNUMA asociadas a las creencias de los responsables políticos. Este análisis incluye cómo los postulados de los mercados ambientales pudieron redefinir la política forestal para favorecer a los mecanismos REDD.

3.1. Influencia del PNUMA en la difusión de ideas de la economía verde

El PNUMA es uno de los actores internacionales más significativos en materia de protección del medioambiente. En un inicio, su papel estaba confinado a las cuestiones ambientales globales y a la coordinación de políticas ambientales internacionales (Bauer, 2009). En la actualidad, su rol es mucho más activo. El PNUMA no tiene un mandato específico para apoyar de forma directa a los Estados. No obstante, dicho programa de las Naciones Unidas se ha convertido en un actor clave en la ejecución de políticas públicas en materia ambiental de muchos países. La capacidad de ejercer influencia de tal organismo internacional va más allá de su autoridad legal concedida en el instrumento por el cual se creó la institución y se definió su ámbito de competencia.⁴ Su autoridad también deriva de una serie de recursos discursivos e institucionales que son percibidos por los diversos actores domésticos en Ecuador.

El PNUMA induce respeto por el hecho de ser parte del sistema de Naciones Unidas. Así por ejemplo, hubo consenso entre los entrevistados al expresar que el respeto que se le tiene se basa en su institucionalidad creada por Naciones Unidas para encargarse de los aspectos ambientales. Por otra parte, la evidencia empírica muestra que el organismo internacional es señalado como una entidad que persigue valores significativos de protección y conservación del medioambiente. En este sentido, todos los entrevistados hicieron referencia al trabajo que viene haciendo el PNUMA a escala mundial para la conservación ambiental. Por ejemplo, una de las fuentes expresó que la trascendencia residía en que es una entidad “dedicada a la protección del medioambiente” (E1-180214, comunicación personal, 18/2/2014). En suma, se evidencia que existe una autoridad moral por el respeto que genera la persecución de valores compartidos entre el PNUMA y los entrevistados.

Por otro lado, el PNUMA tiene experiencia y conocimiento técnico acumulado por más de cuarenta años de trabajo relacionado con los temas ambientales. Todos los entrevistados hicieron referencia a la experticia técnica del organismo. Por ejemplo, una fuente indicó que “el PNUMA tiene mucha más ventajas en determinado tipo de conocimiento ambiental frente a otras agencias” (E5-200314, comunicación personal, 20/3/2014). De esa manera, los valores de preservación ambiental que persigue el organismo se respaldan con su experiencia técnica, dando forma a una autoridad técnica en razón de sus conocimientos especializados.

De igual forma, la autoridad del PNUMA se deriva de las tareas delegadas que le ha otorgado el Gobierno ecuatoriano. Eso se evidencia en el momento en que el

⁴ El PNUMA fue establecido por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante Resolución n.º 2997 (xxvii) de 1972 como programa del sistema multilateral encargado de los temas ambientales.

Ministerio del Ambiente le delegó al programa ambiental la realización de algunos estudios técnicos referidos a REDD. Por ejemplo, en el año 2011 se encargaron consultorías al PNUMA para la creación de estándares sociales y ambientales en el marco de REDD y la determinación de sus beneficios en Ecuador (Rainforest Foundation Norway y Ceplaes, 2011).

La influencia del PNUMA en Ecuador no solo se ha producido por las tipologías de autoridad descritas. También hay un ejercicio de poder en el momento en que se generan reglas y normas de conducta. Por ejemplo, se norma una conducta al afirmar que el “régimen REDD puede ser la mejor oportunidad en este momento para promover la transición a una economía verde en el sector forestal” (PNUMA, 2011a: 7), o que los mecanismos de REDD son un “catalizador de transformaciones hacia una economía verde” (FAO, PNUD y PNUMA, 2010: 16). Así, se construye una narrativa por la cual se determina que una forma adecuada de llegar a la economía verde es por intermedio de REDD. En efecto, desde el programa ambiental se determinan las mejores formas de actuar para el uso sostenible de los bosques.

El PNUMA, por medio del Programa ONU-REDD, brinda asistencia técnica y financiera, de forma conjunta con el PNUD y la FAO, a los países interesados en implementar mecanismos REDD. Así, el PNUMA confiere “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, [...] para impulsar la estrategia REDD+” (PNUMA, 2011b).

Por otro lado, comunica y socializa el conocimiento generado alrededor de la economía verde, mediante diversos talleres y reuniones. Así por ejemplo, por intermedio de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, el PNUMA organizó la Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, en la ciudad de Quito, en febrero de 2012. El eje central fue debatir sobre la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza (PNUMA, 2012).

A pesar de lo anterior, la participación directa del PNUMA en América Latina ha sido tenue. Esto se explica no solo por las restricciones presupuestarias y de personal en la región, sino por carecer de una disposición expresa que le dé la facultad de intervenir en la ejecución de políticas a escala doméstica. Esa situación fue comprobada en Ecuador, donde los informantes expresaron la escasa presencia de la organización en el país, a pesar de que algunas de las estrategias y programas ambientales han sido realizados con la asistencia directa del PNUMA. En ese sentido, varios de los entrevistados manifestaron que “el PNUMA no aparece mucho por acá” (E4-130314, comunicación personal, 13/3/2014); o que el “PNUMA no es muy conocido en el país, pero han apoyado algunos programas, algunas estrategias de conservación fueron hechas con apoyo directo del PNUMA” (E5-200314, comunicación personal, 20/3/2014). Sin embargo, ante sus limitaciones, dicha organización ambiental se ha apoyado en otras organizaciones internacionales como el PNUD y la FAO, que sí poseen una disposición legal de participar en el proceso de ejecución de políticas domésticas.

En resumen, el PNUMA no posee una disposición normativa que le permita participar de forma directa en la formulación y ejecución de políticas ambientales. Además, sus actividades son poco conocidas en Ecuador. Sin embargo, el organismo ambiental ha tenido la facultad de suscitar el respeto e incidir en actores domésticos, fundamentado en su autoridad y poder. Ello le ha permitido participar en la propagación del enfoque de la economía verde y de los mecanismos REDD, con la cooperación de otras agencias de Naciones Unidas para la difusión de tales ideas.

3.2. Decisores inclinados a los instrumentos de mercado ambiental

Para analizar la gobernanza forestal de un país es necesario examinar las creencias de los decisores en la formulación de las políticas públicas forestales. Si bien carecemos de información suficiente que nos permita realizar una explicación de manera concluyente, el presente estudio representa una primera aproximación para adentrarnos en el sistema de creencias de los responsables políticos.

Una primera idea que influye en el sistema de creencias de los decisores está relacionada con la efectividad de aplicación de principios de los mecanismos de mercado ambiental. Esos se constituyen en los instrumentos que permiten darle un valor a la naturaleza, y están vinculados con los incentivos y estímulos económicos basados en el principio de “quien contamina paga” y “quien conserva cobra” (Naredo y Gómez-Baggethun, 2012). En ese sentido, REDD es un mecanismo de mercado orientado a la obtención de un beneficio económico por el secuestro del carbono en bosques y la protección de las áreas boscosas. Al respecto, uno de los informantes, quien fue funcionario con cargo directivo de la Oficina de Cambio Climático del Ministerio del Ambiente del Ecuador, indicó que:

[...] respondiendo al interés del Presidente por los mercados de carbono, se creó toda esa institucionalidad [...], que alguien le dijo que se estaba perdiendo millones [...] Ecuador se metió a REDD en un inicio porque en REDD veía la sostenibilidad financiera de Socio Bosque [...] Socio Bosque ve a REDD como uno de los mecanismos de financiamiento [...], y REDD ve a Socio Bosque como uno de los mecanismos de distribución de beneficios (E1-180214, comunicación personal, 18/2/2014).

Por consiguiente, en Ecuador existe un interés por parte del Ejecutivo hacia los mercados ambientales como forma de conservar las zonas boscosas y también de obtener beneficios económicos. Eso evidencia la creencia de que los mecanismos REDD son efectivos, pues se basan en el principio de que “quien conserva cobra”. En los documentos oficiales también se desprende esa tendencia de conceder importancia a los mecanismos de mercado ambiental como forma de garantizar una buena gobernanza forestal. En ese sentido, en el Informe del Estado y Perspectiva del Ambiente, conocido como GEO Ecuador 2008, se establece que:

[...] 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 (Flasco, PNUMA y MAE, 2009: 144-145).

Asimismo, la tendencia de los responsables políticos de inclinarse a los mecanismos de mercado ambiental se evidencia en el discurso del Ministerio del Ambiente, al afirmar que el objetivo del Gobierno ecuatoriano es contribuir con medidas de mitigación al cambio climático, basadas en la gestión de bosques mediante la estrategia nacional REDD (Ministerio del Ambiente, 2011).

Como muestran los documentos oficiales, REDD es entendido como una política forestal nacional que busca asegurar recursos y beneficios socioambientales. Así, de acuerdo con el documento elaborado entre el PNUMA y el Ministerio del Ambiente, “el Gobierno está abordando el problema mediante la planificación de un mecanismo REDD+ de alta calidad que maximice los beneficios para el clima, el medioambiente y la gente” (Bertzky *et al.*, 2011: 1).

Otra idea que influye en las creencias de los decisores es que los principios del Buen Vivir no están en contraposición con la sostenibilidad del medioambiente propuesta por los principios del mercado ambiental. El Buen Vivir promueve las relaciones armónicas entre la comunidad y el ecosistema sin necesidad de mercantilizar el cuidado y la protección de la naturaleza. Sin embargo, los decisores creen que la generación de políticas de protección de bosques por intermedio de REDD no contradice los principios del Buen Vivir. En ese sentido, el Gobierno ecuatoriano diseñó el proyecto Socio Bosque como uno de los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Dicha iniciativa buscó motivar la protección de los bosques nativos a cambio de una compensación económica a las comunidades locales residentes en dichas zonas (Ministerio del Ambiente, 2012). Por tanto, si bien el Gobierno pretendió enmarcar tal iniciativa en los principios del Buen Vivir, también persiguió los beneficios económicos de los mecanismos de REDD.

A pesar de que el Buen Vivir se contrapone a la economía verde y a los mecanismos REDD, durante las entrevistas no se evidenció un proceso de razonamiento que condujera a los informantes a confrontar los principios del Buen Vivir con los postulados de la economía verde construidos por la gobernanza ambiental global. Ninguno de los actores entrevistados vinculados en el presente o en el pasado al Gobierno hizo una asociación entre REDD o la economía verde con la mercantilización de la naturaleza.

De las evidencias obtenidas se puede concluir que en la gobernanza forestal del Ecuador en el período estudiado (2008-2014), existió un interés de los decisores por los instrumentos del mercado ambiental. Se pudo confirmar la presencia de creencias relacionadas con la efectividad de políticas públicas orientadas por los instrumentos ambientales de mercado. De ahí, el interés de los responsables políticos de aplicar los mecanismos de pago al Programa Socio Bosque como forma de obtención de incentivos económicos por intermedio de REDD. En resumen, las políticas forestales ecuatorianas en los últimos años han estado conducidas por un conjunto de valores, ideas y creencias influidas por mercado ambiental y la economía verde que no se asocian a la mercantilización de la naturaleza.

4. Consideraciones finales

En Ecuador, desde el año 2008, se interrelacionan dos modelos de desarrollo: los principios ancestrales del Buen Vivir y la propuesta de la economía verde. El paradigma del Buen Vivir es una noción que se opone a la mercantilización de la naturaleza y a las lógicas capitalistas del mercado. Sin embargo, Ecuador vincula en sus políticas forestales visiones contrapuestas de formas de desarrollo como las que plantean la economía verde y los mecanismo REDD.

Los hallazgos muestran que hubo una influencia por parte del PNUMA en la difusión de las ideas sobre la economía verde en Ecuador. A lo largo de sus más de cuarenta años de existencia, dicho programa ambiental de Naciones Unidas se ha convertido en un actor influyente en materia ambiental, no solo en la construcción de la gobernanza ambiental global, sino también en la gobernanza doméstica de diversos países, siendo Ecuador uno de ellos. El PNUMA no posee un mandato específico que le faculte involucrarse de forma directa en la elaboración de políticas ambientales. Sin embargo, el organismo internacional goza de elementos de autoridad y poder que le permiten difundir sus ideas más allá del campo ambiental, desde cuestiones económicas y sociales, hasta enfoques de desarrollo como la economía verde.

La autoridad del PNUMA en Ecuador es reconocida de manera complementaria por medio del trabajo conjunto que viene realizando con otras agencias de Naciones Unidas, como el PNUD y la FAO. Dichas organizaciones asociadas tienen más recursos humanos y financieros y gozan de un mandato para apoyar la formulación y ejecución de políticas públicas a escala doméstica. De tal manera, el PNUMA, en alianza estratégica con tales agencias y con actores nacionales, como el Ministerio del Ambiente, ha venido realizando actividades de difusión de la economía verde, lo cual contribuyó con el direccionamiento de la gobernanza forestal ecuatoriana hacia los mercados de carbono, por intermedio de REDD. De esta manera, desde el sistema internacional se apoya una serie de acciones bajo un marco ideológico de la economía verde que propugnan la virtud de los mercados ambientales como forma de proteger los recursos forestales.

Por último, el presente artículo también revela que en esta difusión de ideas sobre la economía verde en Ecuador intervino además un interés por parte de los responsables políticos guiados por sus creencias en la efectividad de los mercados ambientales. En todo caso, de la interrelación de las visiones del Buen Vivir y la economía verde se construyó una interpretación endógena de la gobernanza forestal en Ecuador, aunque el Gobierno ecuatoriano no advirtió las contradicciones existentes entre esas perspectivas al participar en los mecanismos REDD. En consecuencia, eso permitió relacionar un modelo basado en la economía de mercado con un paradigma que excluye la mercantilización de la naturaleza.

5. Bibliografía

- Angelsen, Arild, Maria Brockhaus, William Sunderlin y Louis Verchot, eds. (2013). *Análisis de REDD+: retos y opciones*. Bogotá: Cifor. Recuperado el 7/2/2017 de http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BAngelsen1303.pdf.
- Barnett, Michael & Martha Finnemore (2004). *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Bauer, Steffen (2009). “The Secretariat of the United Nations Environment Programme: Tangled Up in Blue”. En Frank Biermann & Bernd Siebenhüner, ed., *Managers of Global Change: The Influence of International Environmental Bureaucracies*. Massachusetts: The MIT Press: 169-201.
- Bertzky, Monika, Corinna Ravilious, Andrea Araujo, Valerie Kapos, Daniela Carrión y Marco Chiu (2011). *Carbono, biodiversidad y servicios ecosistémicos: explorando los beneficios múltiples*. Ecuador. Cambridge: UNEPWCMC.
- Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático [CMNUCC] (2016). *Key decisions relevant for reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries (REDD+)*. Bonn. Recuperado el 17/2/2017 de http://unfccc.int/files/land_use_and_climate_change/redd/application/pdf/compilation_redd_decision_booklet_v1.2.pdf.
- Colmenares, Alexis (2014). “Relación entre la gobernanza ambiental internacional y la política ambiental ecuatoriana: REDD+ y el Programa Socio-Bosque”. Tesis de Maestría. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador (IAEN) del Ecuador.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [Flacso], Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA] y Ministerio del Ambiente del Ecuador [MAE] (2009). *Geo Ecuador 2008: informe sobre el estado del medio ambiente*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Fontaine, Guillaume (2007). “Verde y negro: ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador”. En Guillaume Fontaine, Geert van Vliet y Richard Pasquis, ed., *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina*. Quito: Flacso-Sede Ecuador/ Instituto de Desarrollo Sostenible y Relaciones Internacionales (IDDRI) / Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad): 223-256. Recuperado el 9/4/2014 de http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/8683.11._Verde_y_Negro__ecologismo_y_conflictos_en_el_Ecuador.pdf.
- Gudynas, Eduardo (2009). “La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador”. *Revista de estudios sociales* n.º 32. Recuperado el 9/1/2017 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81511766003>.
- _____ (2011). “Tensiones, contradicciones y oportunidades de la dimensión ambiental del Buen Vivir”. En Ivonne Farah y Luciano Vasapollo, ed., *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?* La Paz: Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (Cides-UMSA): 231-246. Recuperado el 9/1/2017 de <http://www.gudynas.com/publicaciones/capitulos/GudynasTensionesAmbienteBVivirCides11.pdf>.

- Hierlmeier, Jodie (2002). “UNEP: Retrospect and Prospect-Options for Reforming the Global Environmental Governance Regime”. *Georgetown International Environmental Law Review* n.º 4, vol. 14: 767-805.
- Ministerio Coordinador de Patrimonio (2011). *Proceso Río+20*. Power Point presentado en Proceso de Río+20. Quito. Recuperado el 5/7/2013 de http://rio20.net/wp-content/uploads/2011/11/3-Presentacion_Avances_Gobierno_Ecuador_Rio_+20.pdf.
- Ministerio del Ambiente (2011). *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* (Técnico n.º UNREDD/PB6/2011/ V/1). Quito: Ministerio del Ambiente del Ecuador. Recuperado el 15/4/2014 de goo.gl/dTsLNt.
- _____ (2012). ¿Qué es la Estrategia de Sostenibilidad Financiera? Recuperado el 7/5/2013 de <http://sociobosque.ambiente.gob.ec/node/764>.
- _____ (2014). Programa Conservación de Bosques y REDD+. Entidad Ejecutora: Ministerio del Ambiente. Presentado a: Senplades. Quito: Ministerio del Ambiente del Ecuador. Recuperado el 25/5/2015 de <http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/07/REED.pdf>.
- Naredo, José Manuel y Erik Gómez-Baggethun (2012). “Apéndice: Río+20 en perspectiva: economía verde nueva reconciliación virtual entre ecología y economía”. En Linda Starke, ed., *Hacia una prosperidad sostenible: la situación del mundo 2012: informe anual del World Watch Institute sobre el progreso hacia una sociedad sostenible*. Barcelona: Icaria: 347-421. Recuperado el 8/2/2014 de http://www.elrincondenaredo.org/Biblio-2012-Situacion_del_Mundo_2012_Apendice.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas Para la Alimentación y la Agricultura [FAO], Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA] (2010). *Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015*. Ginebra: International Environment House. Recuperado el 07/2/2013 de https://www.iisd.org/pdf/2011/redd_programme_strategy_2011_2015_es.pdf.
- Parker, Charlie, Andrew Mitchell, Mandar Trivedi y Miki Mardas (2009). *The Little REDD+ Book*. Oxford: Global Canopy Programme. Recuperado el 12/3/2013 de <http://theredddesk.org/resources/little-redd-book>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA] (2011a). *Hacia una economía verde: guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza - Síntesis para los encargados de la formulación de políticas*. Saint-Martin-Bellevue: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Recuperado el 7/2/2013 de http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2012/05/GER_synthesis_sp.pdf.
- _____ (2011b). Maps for a Greener REDD+. *Our Planet: Forests Nature at your service*. Recuperado el 05/05/2017 de goo.gl/9GyAaE.

- _____ (2012). *Economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza: una perspectiva desde América Latina y el Caribe* (Segmento Ministerial n.º UNEP/LAC-IG.XVIII/3). Quito: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Recuperado el 10/2/2014 de goo.gl/tTsvd4.
- Rainforest Foundation Norway y Centro de Planificación y Estudio Social [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: Centro de Planificación y Estudio Social. Recuperado el 22/4/2014 de goo.gl/tQMCYT.
- Sabatier, Paul (1988). "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein". *Policy Sciences* n.º 2, vol. 21: 129-168.
- Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith (1999). "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment". En Paul Sabatier, ed., *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press: 117-166.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2009). *Plan Nacional de Desarrollo Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: construyendo un Estado plurinacional e intercultural. Versión resumida*. Quito: Senplades. Recuperado el 20/2/2013 de goo.gl/OFEkMO.
- Serrano, Alfredo y Sergio Martín (2011). *La economía verde desde una perspectiva de América Latina*. Quito: FES-Ildis. Recuperado el 7/5/2013 de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/08252.pdf>.
- Unmüßig, Bárbara, 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. Recuperado el 13/2/2013 de goo.gl/jvb2uB.
- Vanhulst, Julien y Adrián Beling (2013). "El Buen Vivir: una utopía latinoamericana en el campo discursivo global de la sustentabilidad". *Polis, revista latinoamericana* n.º 36, vol. 12: 497-522. Recuperado el 30/03/2017 de <http://www.scielo.cl/pdf/polis/v12n36/art22.pdf>.
- Weyland, Kurt (2005). "Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform". *World Politics* n.º 2, vol. 57: 262-295.
- _____ (2006). *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Nueva Jersey: Princeton University Press. Recuperado el 02/11/2015 de <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7rsvd>.