



LA GOBERNANZA UN ESPACIO DE OPORTUNIDAD PARA LA JUSTICIA CLIMÁTICA EN EL ECUADOR

2023



Fundación
Pachamama



**CUENCAS
SAGRADAS**
AMAZÓNICAS

La selva amazónica es rodeada de ríos atmosféricos esenciales para la circulación de las lluvias alrededor del planeta mientras secuestra carbono y enfría y estabiliza nuestro clima regional y global. En la actualidad, el mundo está comenzando a reconocer el papel fundamental de los pueblos indígenas en el futuro del medio ambiente, a través del cuidado a los bosques y al sistema natural que los rodea.

Sin embargo, persisten inequidades en la asignación de recursos, necesidades básicas insatisfechas y brechas por cerrar. Esto nos lleva a pensar en la necesidad de que las nuevas estructuras financieras a nivel internacional, nacional y local reconozcan los esfuerzos de conservación realizados por los pueblos indígenas en sus territorios.

En el marco del programa de “Finanzas climáticas y biodiversidad” de la Fundación Pachamama y en conjunto con la labor que viene realizando Cuencas Sagradas, en la Amazonía, se han desarrollado una serie de documentos los mismos que buscan promover la discusión en materia de financiamiento climático y biodiversidad, en línea con los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas, así como los derechos de la naturaleza.

Prevedemos más artículos en esta serie.

Belén Páez

PRESIDENTA DE FUNDACIÓN PACHAMAMA



La gobernanza un espacio de oportunidad para la justicia climática en el Ecuador



Colaboración: Carina Sandoval

Introducción

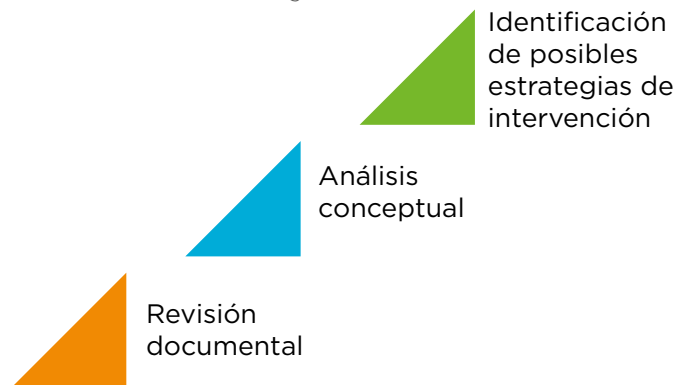
El Ecuador alberga una inmensa riqueza de biodiversidad, con una variedad de ecosistemas que van desde la selva amazónica hasta los páramos andinos y los manglares costeros. Esta biodiversidad no solo es esencial para el equilibrio ecológico del planeta, sino que también posee un valor económico que para muchos puede llegar a ser incuantificable.

El 20 de agosto de 2023 en el Ecuador se llevó a cabo una consulta popular sobre la conservación de espacios territoriales mega diversos, los ecuatorianos decidieron que estos espacios sean dedicados a la conservación, sin embargo, esto ha implicado varios debates principalmente sobre los recursos económicos que se dejarían de percibir por las actividades extractivas que se deben parar y desmontar, empero las diversas alternativas que el Ecuador debe tomar para transitar hacia una economía post extractiva implica no solo el trabajo de unos cuantos sino el rediseño y una nueva configuración en materia económica, en donde la gobernanza puede jugar un papel fundamental como un espacio de co creación, con diversos actores y enfoques que incidan en materia normativa, programas, planes, proyectos y principalmente gestión de recursos, para esto la economía ecológica y las finanzas climáticas y de biodiversidad, pueden ser herramientas para gestionar recursos y alcanzar la justicia climática.

Metodología

La aplicación metodológica partirá del método cualitativo, el mismo que es parte de los modelos de investigación. El método cualitativo parte de paradigmas, aplicados comúnmente en las ciencias sociales, donde los fenómenos no se pueden comprender o explicar en toda su amplitud desde información cuantitativa, los enfoques cualitativos sirven para comprender la realidad social, en el marco del espectro económico y ambiental que se abordará en este documento desde un enfoque conceptual con el fin de la unificación e interacción con el hecho social que se va analizar (Ugalde & Francisco, 2013)

Gráfico 1. Pasos metodológicos



Fuente y elaboración: propia

A partir de la recolección de información cualitativa a nivel documental se busca contar con un documento conciso y objetivo diseñado para proporcionar información sobre como la gobernanza puede aportar en la discusión de la justicia climática.

Análisis

El análisis de este documento parte desde el ámbito conceptual de la economía ecológica, como eje de discusión central entre la gobernanza, que también será descrita conceptualmente, y la justicia climática, que es lo que se determina sobre está y el valor intrínseco de la equidad que alberga su conceptualización.

Al hablar de economía ecológica se la concibe como una corriente de pensamiento económico que se desarrolló como respuesta a las limitaciones del enfoque tradicional de la economía neoclásica, la misma que no suele considerar adecuadamente los aspectos ambientales y los límites ecológicos en su análisis.

La relación entre economía y ecología, no es nueva, y data de hace bastante tiempo, sin embargo, como corriente ideológica comenzó a tomar forma a partir de 1970.

La actividad económica depende del entorno biofísico que la sustenta. La atención actual de la economía hacia cuestiones ecológicas surge de la separación histórica entre producción y naturaleza, esta separación ha conducido a decisiones económicas y políticas que amenazan la supervivencia. Existe una conexión subyacente entre ecología y economía que la economía ecológica aborda. Esta disciplina busca un enfoque “ecointegrador” que transforme el método, las herramientas y la naturaleza misma de la economía, al sacarla del universo aislado de los valores de cambio en el que hoy se desenvuelve para hacer de ella una disciplina obligadamente transdisciplinar (Alcántara 1994)

Es así que la economía ecológica busca integrar la ecología y la economía, reconociendo la interdependencia entre el sistema económico y el medio ambiente. Se enfoca en la sostenibilidad, la equidad y la relación entre el ser humano y su entorno natural.

Por otra parte, la gobernanza implica una interacción, en la que dos o más actores se articulan y se influyen mutuamente, bajo un enfoque neo institucional, las políticas públicas nacionales y supranacionales juegan roles importantes en la acción sociopolítica y en materia climática también, pero estas acciones no están separadas del aparato privado y de los

aspectos comunitarios, sino implica un nuevo rol de cada uno de estos actores, y un trabajo de gobernanza en redes, que permita toma de decisiones entre los diferentes actores, a través de estrategias de articulación, representación democrática e identificación de las interdependencias sociales. Las transformaciones sociales, ambientales, económicas y políticas que se producen tanto a nivel nacional como internacional, en el contexto de la globalización y reformas estatales, tienen efectos en la acción pública y, por lo tanto, conducen a una revisión de la acción pública y los actores en su conjunto, con la finalidad de encontrar y enfrentar los actuales problemas.

“ Si la gobernanza es el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública, puede ser entendida como una institución, es decir, como el conjunto de reglas del juego o constricciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada y que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones” (Agustín Cerrillo 2005)

Koiman¹ determina que la sociedad y el mercado expresan modos de gobernanza: jerárquica, cogobernanza y autogobernanza, aquí nos enfocaremos en la co gobernanza y en la auto gobernanza, ya que la jerárquica rompe en el caso del Ecuador con los mecanismos de participación ciudadana, sistemas de planificación contemplados en las normativas vigentes, así como con la consulta previa, libre e informada que es un mecanismo de garantía colectiva Constitucional para las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, sobre planes y programas en torno a los recursos naturales.

1 Kooiman, Jan. 2003. *Governing as Governance*. Londres: Sage Publications.

_____ *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo. Madrid: INAP.

Tabla 1. Modos de gobernanza

Tipo	Definición
Cogobernanza	Trata de formas de interacción horizontal para propósitos de gobierno. Esto significa que, bajo lógicas de interdependencia, los actores se comunican, colaboran o cooperan sin un actor central o dominante. Los modos de co gobernanza se materializan en distintas dinámicas, tales como: una racionalidad comunicativa mediante la cual los actores pueden llegar a un entendimiento intersubjetivo (gobernanza comunicativa); formas de cooperación enfocadas en resultados mutuos (asociaciones público privadas); inclusión de conocimientos de los diversos actores a manera de instrumentos de legitimación (coadministración); formas abiertas de interdependencia organizadas para representar una variedad de intereses (redes), y la adhesión de las partes a un conjunto de reglas acordadas (régimen)
Autogobernanza	Se refiere a la capacidad de las entidades sociales para gobernarse a sí mismas de forma autónoma. En ella se estructuran lógicas de auto referencialidad respecto al sistema social (autopoiesis), procesos de estimulación entre actores identificables (constelaciones de actores) y arreglos por consentimiento voluntario (patrones de interacción). En ese sentido, las interacciones de autogobierno se consideran instrumentos para rastrear la diversidad, complejidad y dinámica de un determinado campo social. Esta dinámica opera en el primer nivel de interacción, el de la interferencia, caracterizado por lo espontáneo, lo relativamente desorganizado y los movimientos informales al interior del campo social

Fuente: Tomado de Marco Córdova Montufar, Gobernanza y Políticas Públicas, y en cita a Kooiman.

De acuerdo con las Naciones Unidas, la justicia climática implica que la equidad y los derechos humanos sean prioritarios en la toma de decisiones y las acciones relacionadas con el cambio climático. Este concepto se utiliza para destacar la desigual responsabilidad histórica de países y comunidades en la crisis climática. Propone que naciones, sectores y empresas que se han beneficiado de actividades con altas emisiones de gases de efecto invernadero tienen la obligación de apoyar a aquellos afectados por los impactos del cambio climático, especialmente a las naciones y comunidades más vulnerables, que a menudo son los menos culpables de la crisis climática actual. En resumen, las personas más perjudicadas y que sufrirán los impactos más graves del cambio climático son aquellas que se encuentran en situaciones de marginación y tienen ingresos

bajos. La justicia climática contempla tres diferentes aristas: Desigualdades estructurales, desigualdades socioeconómicas, desigualdad intergeneracional (Naciones Unidas 2023). Mientras que el 20 de agosto en el Ecuador se llevó a cabo la consulta popular sobre el Yasuní ITT y el chocó Andino, estas preguntas buscaban saber el pronunciamiento de los ecuatorianos sobre dejar el petróleo bajo tierra en el caso del Yasuní y conservar la reserva del Chocó Andino de la explotación minera metálica, la respuesta de los ecuatorianos fue positiva con el 59% Yasuní y 68% de los quiteños decidieron que no se podrá realizar actividades de minería metálica, convirtiéndose este hecho en un hito para el Ecuador, y un llamado de atención para los gobiernos y el mundo. Pero ahora vienen los siguientes pasos, que pueden tener algunos escenarios, y uno de es-



tos es la acción o interacción, para gestionar normas, políticas, planes, programas, proyectos y **principalmente recursos**, es así que bajo este enfoque de acción la gobernanza puede ser una puerta de oportunidad para buscar alternativas post extractivas que no solo aporten en el cierre de la brecha fiscal, sino en la economía de los hogares, esto implica transitar verdaderamente hacia una economía ecológica, en donde el ser humano deja de ser el centro y fin, y se busca como ya se mencionó anteriormente un enfoque eco integrador, con una economía abierta, que interactúe con los aspectos sociales y ambientales.

En el ámbito de la gobernanza y partiendo de la co gobernanza esta implica un trabajo con el gobierno nacional, los gobiernos subnacionales, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades/ pueblos indígenas, estos últimos principalmente porque son estos quienes han venido a lo largo de los años conservando los bosques en pie, fuentes agua, y otros ecosistemas, garantizando servicios ambientales en sus circunscripciones territoriales, cabe indicar que el Ministerio de Ambiente Agua y Transición Ecológica ya viene realizando un trabajo y un esfuerzo interesante, pero la pregunta es ¿son suficientes estos esfuerzos, que otras carteras de estado y actores deben sumarse?

José Acerete, en su trabajo de investigación “Financiación y gestión privada de infraestructuras y servicios públicos. Asociaciones público-privadas”, detalla la siguiente clasificación de interacciones:

“**Consultivas:** las entidades públicas reciben asesoramiento para la obtención de inputs que nutran de ideas el desarrollo de políticas y programas de actuación públicos y para el diseño, prestación, evaluación y corrección de servicios.

Contributivas: uno de los agentes aporta fondos económicos, con una escasa o nula participación en la fase operativa, liberando recursos para la prestación de otros servicios.

Operativas: los agentes participantes comparten recursos y tareas e intercambian información en la prestación de servicios.

Colaboradoras: fomentan la toma de decisiones conjunta con respecto al desarrollo de políticas, planteamientos estratégicos y diseño, prestación, evaluación y mejora de servicios” (Carrera, 2019).

Mientras que, en el camino hacia justicia climática, es necesario hablar de la equidad en las políticas ambientales:

“ Lograr la equidad significa garantizar que tanto los procesos que conducen a las decisiones políticas como los resultados que se derivan de ellas sean justos y equitativos para todos los grupos afectados. Para ello es necesario reconocer a todos los grupos que pueden verse afectados por una determinada decisión o acción, incluirlos de manera significativa en el desarrollo e implementación de planes y políticas, y garantizar una distribución adecuada de los beneficios y cargas de acuerdo con las necesidades de cada grupo y los impactos dispares de las políticas, teniendo en cuenta las circunstancias pasadas y las cargas y barreras actuales” (EDF Environmental Defense Fund 2023)

Por lo antes descrito a continuación se presente un esquema de los aspectos que deben ser abordados en justicia climática, bajo un enfoque de co gobernanza:



Gráfico 2. Esquema de abordaje desde la co gobernanza hacia la justicia climática.



Fuente y elaboración: propia

El acceso a recursos no solo se debe abordar desde un enfoque macroeconómico y de cierre de brecha fiscal, sino en las inyecciones de recursos a nivel de comunitario y de los hogares. Para esto las finanzas climáticas y de biodiversidad son discusiones que pueden tener un impacto a nivel normativo de códigos orgánicos, reglamentos y normas técnicas, pensar en las finanzas climáticas y de biodiversidad, son discusiones que pasan por los aspectos de mejora en ciencia y tecnología, producción y cadenas de valor en bioeconomía, bonos verdes y sociales en el sistema financiero nacional, incluido el sector cooperativo, canjes de deuda transparentes y que realmente beneficien en tiempo y optimicen los recursos para que no impliquen compromisos incumplibles, cargas fiscales equitativas en materia de impuestos verdes, y todo un entramado de inversiones en soluciones basadas en la naturaleza. Pero también es necesario abordar los mercados de carbono y los alcances normativos constitucionales y de normativas secundarias para su aplicación en un sistema de compensaciones jurisdiccional y anidados, pensando en la inyección directa ética y transparente en los territorios con mayor

desigualdad y con mayores niveles de conservación de recursos naturales y de acciones en mitigación y adaptación al cambio climático. Todas estas discusiones deben irse abordando con un enfoque participativo y de co gobernanza, de esa forma equilibrar las cargas y beneficios de los recursos por la acción climática. Finalmente, a continuación, se presenta una ilustración sobre las dimensiones relacionadas de la equidad que deben considerarse y abordarse para que un sistema se considere equitativo.

De acuerdo con Environmental Defense Fund

“ En la literatura académica y de la sociedad civil, la equidad ambiental a menudo se enmarca en tres dimensiones: equidad de reconocimiento, de procedimiento y de distribución. El siguiente gráfico define estas dimensiones de la equidad y proporciona ejemplos de preguntas que las partes interesadas del mercado de carbono deberían plantearse al diseñar e implementar programas de acreditación” (EDF Environmental Defense Fund 2023)

Ilustración 1. Dimensiones para un sistema equitativo

EQUIDAD DE RECONOCIMIENTO	EQUIDAD PROCESAL	EQUIDAD DISTRIBUTIVA
<p>Definición: Reconocimiento y representación de los derechos, culturales e identidades, valores y visiones, sistemas de conocimiento y medios de la vida de los grupos locales en la planificación y gestión ambiental.</p>	<p>Definición: Participación inclusiva y efectiva de todos los actores y grupos relevantes en el gobierno y toma de decisiones para políticas y programas.</p>	<p>Definición: Equidad en la distribución de beneficios y cargas entre diferentes grupos, incluidas las generaciones actuales y futuras, de los resultados de las acciones ambientales.</p>
<p>Ejemplo de calidad del aire: Sistema de control de calidad del aire. Considera significativamente el derecho de todos a respirar aire limpio y seguro e integra las necesidades, prioridades y conocimientos locales.</p>	<p>Ejemplo de calidad del aire: Toma de decisiones y gestión, actividades que afectan la calidad del aire, son transparentes, involucran participación significativa de todas las partes interesadas, afectadas y contar con mecanismos claros de rendición de cuentas.</p>	<p>Ejemplo de calidad del aire: Las reglas de control de calidad del aire son más agresivas/estrictas en áreas que sufren cargas de contaminación desproporcionadas, cerrando cualquier disparidad en la calidad del aire.</p>

Fuente y elaboración: Environmental Defense Fund. Julia Ilhardt, Nina Randazzo, Fern Ue nnatornwarangoon y Devyani Singh

Bibliografía

Agustín Cerrillo, INIAP. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid: ISBN:84-7351-239-1-NIPa:329-05-020-X, 2005.

Alcántara, Federico Aguilera Klink y Vicent. De la Economía Ambiental ala Economía Ecológica. Barcelona: ISBN: 84-7426-231-3, 1994.

Carrera, Lorena Jasely. Limitaciones en la normativa de las asociaciones público-privadas en el. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Maestría en Derecho Administrativo y Contratación Públic, 2019.

EDF Environmental Defense Fund. Blogs - Clima 411. 15 de 08 de 2023. <https://blogs.edf.org/climate411/2023/08/15/to-make-nature-financing-more-equitable-we-must-understand-how-ncs-credits-are-used/>.

Martínez, Mónica G. Liendo y Adriana M. Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía. s.f. <https://core.ac.uk/reader/90646710>.

Naciones Unidas. El cambio climático es un asunto de justicia: he aquí por qué. 05 de 07 de 2023. <https://climatepromise.undp.org/es/news-and-stories/el-cambio-climatico-es-un-asunto-de-justicia-he-aqui-por-que#:~:text=La%20justicia%20clim%C3%A1tica%20implica%20que,en%20materia%20de%20cambio%20clim%C3%A1tico>. (último acceso: 01 de 09 de 2023).

Ugalde, Nadia, y Balbastre Francisco. Investigación cuantitativa e investigación cualitativa: Buscando las ventajas de las diferentes metodologías de investigación. 2013. file:///C:/Users/KARINA/Downloads/12730-Texto%20del%20art%C3%ADculo-20835-1-10-20131210.pdf.

