



Powered by  
Arizona State University

## RELACIONES INTERNACIONALES

**Tesis previa a la obtención del título de  
Licenciado en Relaciones Internacionales.**

**AUTOR: Molina Lozano Christian Marcell**

**TUTOR: Jorge Alberto Feijoo Erazo, M.A**

“La cooperación internacional como mecanismo de transformación en las políticas públicas. Caso de estudio: La Agencia de Cooperación Internacional Alemana (GIZ) en Ecuador mediante el proyecto “ProCamBío II

QUITO – ECUADOR | 2022

## **APROBACIÓN DEL TUTOR**

Yo, Jorge Alberto Feijoo Erazo certifico que conozco al autor del presente trabajo siendo el responsable exclusiva tanto de su originalidad y autenticidad, como de su contenido.



Firmado electrónicamente por:  
**JORGE ALBERTO  
FEIJOO ERAZO**

.....  
Jorge Alberto Feijoo Erazo  
DIRECTOR DE TESIS

**La cooperación internacional como mecanismo de transformación en las políticas públicas.  
Caso de estudio: La Agencia de Cooperación Internacional Alemana (GIZ) en Ecuador  
mediante el proyecto “ProCamBío II”**

Christian Molina Lozano

Tutor: Jorge Alberto Feijoo

**Resumen**

La Cooperación Internacional se ha posicionado como una herramienta para fomentar el desarrollo en los lugares donde se aplica, sobre todo coadyuvando a generar cambios a nivel doméstico mediante nuevos actores. El objetivo de esta investigación es determinar si las políticas públicas ambientales en Ecuador han experimentado cambios debido a la cooperación internacional ejecutada por parte de instituciones internacionales. Se realizó un análisis cualitativo en el que se extrajo y revisó información de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), la Dirección Provincial de Chimborazo del Ministerio de Ambiente y el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Chimborazo en el marco del proyecto “ProCamBío II”. Los resultados señalaron que, si bien la cooperación internacional brindada se concluyó y presentó resultados, las entidades públicas no han tomado acciones encaminadas a generar cambios en las políticas ambientales debido a la descoordinación administrativa, el desconocimiento de la normativa y la falta de un enfoque ambiental. Se concluye que para que la cooperación internacional pueda ser completamente eficiente es necesario que los aspectos administrativos e institucionales en el nivel doméstico puedan fortalecerse para que se presenten soluciones duraderas.

## **Abstract**

International Cooperation has positioned itself as a tool to promote development in the places where it is applied, especially by helping to generate changes at the national level through new actors. The objective of this research is to determine if environmental public policies in Ecuador have experienced changes due to international cooperation executed by international institutions. A qualitative analysis was carried out in which information was extracted and reviewed from the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Chimborazo Provincial Directorate of the Ministry of the Environment and Provincial Decentralized Autonomous Government of Chimborazo within the framework of the "ProCamBío II" project. The results indicated that, although the international cooperation provided was concluded and presented results, public entities have not taken actions aimed at generating changes in environmental policies due to administrative lack of coordination, ignorance of the regulations and lack of an environmental approach. It is concluded that for international cooperation to be completely efficient, it is necessary that the administrative and institutional aspects at the domestic level can be strengthened so that lasting solutions are presented.

## **Introducción**

El concepto de desarrollo no tiene una definición unívoca, pues por su propia naturaleza es dinámico, lo que le ha motivado permutar conforme se han generado nuevas necesidades. Sin embargo, en primera instancia se puede definir al desarrollo como un proceso por el cual una comunidad progresa, amplifica sus capacidades o recursos, perfecciona sus habilidades y demanda una mejoría en lo social, cultural o en las áreas donde se necesite esta promoción en beneficio del bienestar común y de la maximización de recursos. La principal motivación de alcanzar el progreso es favorecer al desarrollo humano. Con la esperanza de alcanzar este

desarrollo y un bienestar colectivo, la necesidad de establecer políticas públicas surge como reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, pues permiten entender hacia donde se quiere orientar el desarrollo y cómo se quiere hacerlo, evidenciando lo que se pretende conseguir con la intervención pública (Ruíz, 2021). Para Peters (1982) las políticas públicas se constituyen como el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente, o a través de agentes y que van dirigidas para tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos.

En la actualidad, la comunidad internacional ha tomado parte de la cuestión sobre el desarrollo y ha incluido estos temas en sus agendas, sobre todo los principales asuntos a cumplirse para el crecimiento y fortalecimiento de cualquier sociedad como la seguridad, la salud, la educación, pero en especial el aspecto del desarrollo humano (Duarte Herrera y González Parias, 2014). Así lo supo manifestar la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986.

Uno de los instrumentos que se pueden utilizar para contribuir con el desarrollo es la cooperación internacional, pues se considera como un elemento por el cual se ejecutan intercambios de recursos por parte de Estados con distintas capacidades, para favorecer la búsqueda de resultados positivos. Los recursos para financiamiento de desarrollo mediante la cooperación internacional tienen como trascendental objetivo beneficiar al aspecto económico y/o social mediante planes o proyectos (Gonzales, 2003). Por lo general, el fin de estos recursos está dirigido especialmente hacia aspectos sociales, pues se buscan efectos significativos que logren contribuir con la mejora de la calidad de vida de quienes resulten beneficiados. Todo esto mediante los elementos con los que se despliegan y ejecutan, constituidos fundamentalmente por Cooperación Financiera No Reembolsable y Cooperación Técnica.

La cooperación internacional es llevada a cabo por varios actores, especialmente por organizaciones no gubernamentales (ONG), organismos multilaterales, sociedad civil, etc. Estos intentan brindar recursos con la finalidad de asistir al perfeccionamiento de los campos donde, por su experiencia o capacidades, se han especializado de manera sobresaliente. Con el surgimiento de estos actores inmiscuidos en cuestiones nacionales e internacionales que buscan generar ambientes de paz, seguridad y asistencia, también han intentado realizar aproximaciones a cuestiones relevantes para hacer frente a retos desconocidos que demandan una acción coordinada y proactiva con la intención de favorecer el desarrollo sostenible en la sociedad internacional. Para Rosenau (1996) “la sociedad nacional, actualmente, se encuentra tan penetrada por el mundo exterior que ha dejado de constituir la única fuente de legitimidad, o incluso de empleo de técnicas coercitivas”. La cooperación internacional y sus organizaciones de ejecución se muestran como una alternativa para robustecer los aspectos en los que, por muchas cuestiones, los contextos domésticos y sus elementos de respuesta no han podido hacer cara a diferentes realidades (De Castro, 2007).

Como ejemplo de la importancia que las agencias internacionales le dan a los diferentes Estados como miembros de una sociedad globalizada y la necesidad de que estos trabajen en conjunto, la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) o Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional, una agencia de promoción internacional de propiedad del Gobierno Federal de la República de Alemania, se ha enfocado en trabajar en diferentes aspectos como el fortalecimiento de las políticas sobre ambiente, sociedad civil, gobierno, entre otras. Esta agencia en específico no es una empresa totalmente independiente, pues sus acciones se realizan como encargos de ministerios alemanes que buscan la promoción de asistencia internacional para fortalecer varios campos en específico (Maier, 2012). Este es un

claro ejemplo de como Estados y sus instituciones buscan cooperar en otros Estados para alcanzar prosperidad mutua.

A partir de esta breve explicación de la cooperación internacional y de la organización mencionada, surge la pregunta de investigación: ¿De qué manera la GIZ ha influenciado en la generación de cambios en las políticas públicas ambientales en Ecuador? Desde el planteamiento de la pregunta, esta investigación busca justificar la hipótesis de que la ejecución de cooperación internacional impacta en las políticas públicas sectoriales de ambiente debido a la planificación, mantenimiento y desarrollo técnico o económico realizado mediante organizaciones internacionales, pues los productos generados imparten varias recomendaciones desde un punto de vista técnico, para que las instituciones nacionales sepan en donde se encuentran las principales fallas dentro de la administración pública y sepan cómo tomar acciones específicas.

El presente trabajo analizará mediante un estudio de caso el rol de instituciones internacionales y cómo trabajan con el Estado para poder generar cambios en su estructura o manejo de instancias en las que tradicionalmente era limitada su intervención. El objetivo central es examinar la manera en la que la GIZ ha influenciado en la generación de cambios en las políticas públicas ambientales en Ecuador por medio del proyecto ProCamBío II. Es así como se pretende indagar cuáles han sido las acciones tomadas por las instituciones del Estado en cuanto a temas ambientales, una vez entregada la cooperación internacional. En otras palabras, si han existido resultados, han evolucionado o realizado cambios y si realmente la asistencia de organizaciones internacionales contribuye para que se realicen transformaciones en las políticas públicas de un Estado.

Es importante señalar que esta investigación no es una evaluación de las incorporaciones y/o aplicaciones que el Estado adopta una vez entregada la cooperación internacional. Por el

contrario, busca únicamente determinar si los recursos entregados como resultado de esta cooperación han sido un elemento motivador que genere cambios considerables.

## **Marco Teórico**

Con el auge de la globalización en el siglo XXI, el Estado ya no es el único actor que puede formular cambios en temas trascendentales en cuanto al manejo de asuntos internos como problemáticas sociales o ambientales, pues se ha visto en la necesidad de recurrir a mecanismos y agentes externos para, de cierto modo, fortificar sus patrones de respuesta (Graña, 2005). El análisis de que el Estado es un actor racional, pero no el único, acompaña la perspectiva de la cooperación internacional sobre el hecho de llevar a cabo operaciones combinadas a favor de hallar componentes de progreso eficaces.

Estos supuestos, contenidos en el liberalismo, indican además que las relaciones de cooperación entre Estados son provechosas para todas las partes, ratificando la convicción de que las instituciones importan en la transformación de fomento y consecuente búsqueda de resultados favorables, además de que buscan mantener la paz y seguridad en un orden internacional pacífico. Con esto se podría instaurar el hecho de que el poder puede concentrarse en instituciones (institucionalismo) y no en el Estado como se reconoce en otras teorías de las Relaciones Internacionales, pues se ejerce a través de valores como el *soft power* o diplomacia en su variedad de aplicaciones.

### **1. La cooperación internacional en las Relaciones Internacionales**

Con la premisa de que el mundo debe ser un lugar más interconectado, ha surgido la necesidad de llevar a cabo relaciones estrechas y sobre todo más inclusivas entre Estados. Estas ideas se han visto explicadas y contenidas tradicionalmente en las Relaciones Internacionales (Ayllón, 2007). Para la teoría liberal la interacción que los Estados mantengan no se debe ver limitada

únicamente a cuestiones de seguridad, sino que debería ampliarse a temas como los económicos o culturales, reconociendo la existencia de diferentes oportunidades en varias esferas como la cooperación y diferentes expectativas de poder.

El liberalismo defiende el hecho de que el Estado no es un actor unitario, sino más bien que se le permite de cierta manera tomar acciones de manera plural, es decir, tomar preferencias dependiendo temas sociales, culturales, tipos de gobierno, intereses etc. De esta manera se interpreta que existe una relativa armonía entre Estados, los cuales velan por la creación de argumentos sobre la fraternidad internacional, además de que la cooperación puede mantenerse e incluso multiplicarse. Es así como se explica que los Estados buscan promoción en otros Estados, de la misma forma, considerando que la cooperación internacional es un instrumento de política exterior, utiliza el precepto de crear un mundo más seguro para las naciones liberales y democráticas (Pauselli, 2013).

El institucionalismo señala también el hecho de que existen más actores que pueden interactuar con comportamiento estatal y realizar cambios en su estructura. Se basa en la teoría microeconómica y la teoría de juegos, fundamentalmente para llegar a la conclusión de que la cooperación entre naciones es posible, pues parte de la idea de que “la cooperación puede ser una estrategia racional y egoísta que los países deben seguir en determinadas condiciones” (Keohane 1984). En concordancia se menciona que:

El compromiso de los Estados y otros actores multilaterales es comportarse de manera ética y contribuir al desarrollo económico sostenible, trabajando con todas las partes interesadas y relevantes en el proceso, para mejorar sus vidas de manera que sean buenas para las empresas, la agenda de desarrollo sostenible y la sociedad en general., (Bevir, 2010, p. 1-16)

Keohane y Nye (1979) abarcan el hecho de que las transnacionales, las organizaciones internacionales y otros actores del sistema internacional como las ONG, aparecen como respuesta a la integración económica y buscan competir con otros Estados en la escena internacional.

### **1.2 Accionar de la Cooperación Internacional en el Estado**

Desde los años 80 los organismos de cooperación plantearon la idea de que el desarrollo no podía tener lugar en medio de instituciones deficientes, nula efectividad en los procesos y personal poco calificado. Por esta razón, Fox (1998) plantea que los organismos internacionales deben enfocarse en promover proyectos de desarrollo con componentes específicos para fortalecer capacidades institucionales y capacidades administrativas domésticas. Para que esto se dé, las instituciones nacionales e internacionales definidas como un conjunto de reglas, normas, prácticas y procedimientos de toma de decisiones debían tener importancia para dar forma a las expectativas y así superar la incertidumbre que podría llegar a producir la cooperación.

Para que se muestre interés en las instituciones es fundamental tener en consideración la noción de que importan, marcan una diferencia en el comportamiento de los Estados y actúan en la naturaleza de la política internacional (Stein, 2008). De hecho, Keohane (1993) menciona que “la cooperación no es automática, sino que exige planificación y negociación; es un proceso altamente político puesto que los modelos de comportamiento deben alterarse, un proceso que implica el ejercicio de la influencia.” En gran medida la cooperación internacional busca que los cambios estructurados y elaborados se mantengan de manera permanente mediante la adaptación y, de cierta manera, mediante cambios dentro del Estado. Para ello, ha tenido en el centro de atención al Estado y sus herramientas de gobernanza que guían el accionar de sus decisiones. Para que la cooperación internacional pueda llevarse a cabo, la gobernanza se constituye como una pieza fundamental.

Kraay y Kaufmann (2002) en su análisis presentan varios indicadores de gobernabilidad. Estos representan las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país. De hecho, destaca en uno de sus puntos “la capacidad del gobierno para formular e implementar efectivamente políticas sólidas”. De manera precisa, estas políticas buscan analizar la implicación del Gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y procesos. Es posible decir que “una política existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables (...) por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático” (Roth Deubel, 2012, p. 27).

## **2. Políticas públicas sobre medio ambiente en Ecuador**

En el caso de Ecuador y para sintetizar qué son las políticas públicas, la Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas (SENPLADES) expidió en el año 2011 el documento “Guía de Formulación de Políticas Sectoriales” en el cual se establecieron, entre otros temas, que “una política pública se define como un curso de acción de la gestión pública que institucionaliza la intervención pública en respuesta a un problema social identificado (...) que se convierte de esta manera en materia de política de Estado” (SENPLADES, 2011).

Las políticas ambientales en Ecuador generalmente han sido reactivas, respondiendo a las urgencias derivadas de la contaminación producida por la expansión urbana e industrial, la deforestación, la erosión de los suelos, entre otros. (Fontaine et al, 2008). A partir de la denominada Conferencia de Río de 1992 y la posterior suscripción del Convenio sobre Diversidad Biológica, Ecuador empezó a ejecutar mayor respuesta y acción sobre los temas ambientales, sobre todo en las formas en las que estas problemáticas deberían ser conducidas en la esfera política.

Es así como, junto con este precedente de acciones tomadas a nivel internacional, el Estado tomó acción impulsando la formulación de políticas y varios cuerpos normativos dirigidos a la gestión y administración en temas de biodiversidad. Las políticas que se empezaron a formular, de hecho, estaban bien organizadas y orientadas de acuerdo con los estándares internacionales propios de la época. Estas políticas eran el resultado de los esfuerzos del Estado por promover un desarrollo sostenible, mantener las mismas oportunidades en un entorno sustentable, reducir los impactos ambientales, ente otros.

Con el apogeo de las cuestiones ambientales a inicios del siglo XXI, se consideró y constituyó a la gobernanza ambiental como la combinación de políticas, instituciones, procesos, herramientas e información que habilita a los países, sus gobiernos, los sectores público y privado y otros grupos para manejar conflictos, buscar consensos e implementar las acciones necesarias para manejar efectivamente el capital natural (Kessler et al. (2001), en: Castagnino, 2002: 7). En los años posteriores y al ser necesario un cuerpo normativo nacional que regule, garantice, evalúe y controle las principales cuestiones relacionadas al ambiente, en 2004 se promulgó la Ley de Gestión Ambiental. El objeto de esta ley que, aún se encuentra vigente, trata principalmente las cuestiones sobre gestión pública ambiental en la que se establecen principios, institucionalidad nacional, instrumentos de gestión y mecanismos de coordinación. En el mismo marco, esta ley ayuda al desarrollo de mecanismos de participación ciudadana, así como los procedimientos judiciales en materia ambiental.

El ordenamiento jurídico ecuatoriano parte de la Constitución de la República como una fuerza activa que define su estructuración política. De esta manera, la propia Constitución (2008) menciona que:

El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto

ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas. (Art. 396).

La Constitución también señala como deberes primordiales del Estado defender el ambiente e impulsar el desarrollo sustentable. Por ende, las políticas ambientales se refieren a las acciones tomadas por el gobierno para proteger al medio ambiente, esto a través de la intervención de intereses políticos, económicos, sociales o culturales para conservar la vida humana y conseguir un desarrollo sostenible (SENPLADES, 2011).

El hecho de formular políticas públicas implica también mediar con diferentes niveles de carga política (Sánchez, 2013). Así pues, desde 2009, con la idea de instaurar modelos en los cuales exista un ordenamiento territorial adecuado, se proponen lineamientos para el ordenamiento físico del territorio, el aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, el desarrollo de las grandes infraestructuras, las actividades económicas, los equipamientos, la protección y conservación del patrimonio natural y cultural (PNBV, 2013) En el mismo marco, la Estrategia Territorial Nacional (ETN), se concreta a través de los procesos de desconcentración y descentralización del Estado. Esta estrategia se da precisamente para avanzar en la desconcentración del Ejecutivo y efectivizar las políticas públicas sectoriales en cada uno de los territorios, los mismos que abarcan todo el territorio nacional y respetan la división política administrativa establecida en la Constitución. Es decir, se sientan las bases para entender, desde el aspecto formal, que existen políticas de ambiente que parten desde el Ejecutivo y políticas de la misma materia, pero a nivel descentralizado.

De esta manera, se puede recapitular el hecho de que tanto la cooperación internacional como las políticas pblicas buscan dar soluciones a problemáticas complejas, sobre todo que se establece una posible relación entre estos dos elementos como mecanismos de apaciguamiento de problemas sociales complejos para contribuir con el desarrollo humano.

## **Metodología**

Para realizar esta investigación se propone realizar un análisis a dos aspectos. Para las políticas públicas se puede tomar en consideración a los intentos del Estado por resolver cuestiones medioambientales, como contaminación, deterioro del ambiente, o reformas en su ordenamiento territorial, etc. y a los recursos asignados para solucionar esta problemática, sean estos mediante el otorgamiento de tecnología o conocimiento competente desplegado en territorio. Mientras que para la Cooperación Internacional se pueden tomar como referencia a los sectores de incursión de la cooperación recibida, fundamentalmente en el ámbito ambiental y las actividades que se desarrollan, como planes de gobernanza participativa, proyectos de intervención y recursos técnicos otorgados. A partir de la información cualitativa obtenida, la propuesta se focaliza en analizar las repercusiones que se podrían dar en las políticas públicas ambientales una vez transmitida la cooperación internacional.

Para fines de esta investigación se revisaron varios aspectos normativos ecuatorianos, pues para que la cooperación internacional pueda ser ejecutada, deben existir marcos institucionales bien establecidos como se revisó párrafos atrás. A su vez, el material de investigación de este análisis está contenido primariamente en los resultados del documento “Hacia un manejo adaptativo de la reserva de producción de fauna Chimborazo y su zona de amortiguamiento” realizados por la GIZ en conjunto con otros actores a nivel local y nacional. Además, se analizan acciones tomadas en la Dirección de Gestión Ambiental del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Chimborazo y del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica - Oficina Técnica Chimborazo en el marco del proyecto en cuestión, pues, entre otros actores, han trabajado estrechamente en el desarrollo de este proyecto y mantienen tanto competencia como responsabilidad sobre el área en el que se desarrolla el estudio. De los documentos analizados a continuación, se analizan las acciones llevadas a cabo en el marco del proyecto de la GIZ y la

relación que existe entre ellos. Sin embargo, se analiza primordialmente el producto final de la cooperación internacional entregada para este caso y los recursos que ha brindado.

Actores	Documentos analizados
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de la resiliencia frente al cambio climático a través de la protección y el uso sostenible de ecosistemas frágiles (Resumen ejecutivo)</li> <li>• Zona de Intervención Sierra centro (Resumen ejecutivo)</li> </ul>
Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Chimborazo (GADPCH)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia del Chimborazo</li> </ul>
Ministerio de Ambiente - Dirección Provincial de Chimborazo (MAEDPCH)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rendición de Cuentas 2019</li> </ul>
Escuela Superior Politécnica de Chimborazo (ESPOCH) y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacia un manejo adaptativo de la Reserva de Producción de Fauna Chimborazo y su zona de amortiguamiento. Sistematización de la aplicación de la metodología Manejo Adaptativo de Riesgo y Vulnerabilidad en Sitios de Conservación (MARISCO) (Documento formal)</li> </ul>

*Tabla 1 Documentos examinados para la realización de la investigación*

*Fuente: Elaboración del autor, a partir de documentos recopilados (2022)*

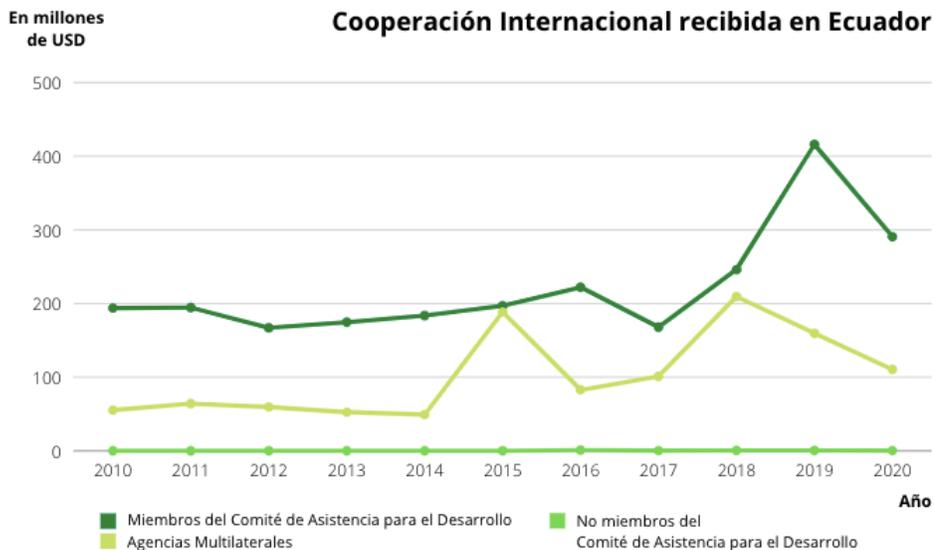
Para obtener la información necesaria se extrajeron varias ideas relacionadas a la conservación ambiental, específicamente en los campos donde actúan las políticas públicas sectoriales. Con los distintos argumentos y puntos de vista de cada uno de los actores involucrados, se realizó un breve cotejo de las acciones que busca solucionar tanto la política pública como la cooperación internacional, a fin de establecer una relación que permita constituir lazos en cuanto su forma de operar. En los documentos e información analizada, se buscaron principalmente resultados puntuales en cuanto a la problemática ambiental detectada en la zona de la realización del estudio propuesto por la cooperación internacional. A partir de esta información se pretende determinar si se han tomado acciones por parte de instituciones públicas para solucionar problemas ambientales detectados.

## **Resultados y Discusión**

### **Información sobre Cooperación Internacional en Ecuador**

Ecuador ha sido catalogado por su modelo económico (que es una representación de la relación entre las distintas variables económicas de un país), como un país de renta media alta (Banco Mundial, 2019). Por estas condiciones y bajo las perspectivas internacionales sobre los temas de cooperación en los que países de renta baja clasifican como receptores de fondos económicos, el Ecuador no recibe, en la mayoría de los casos, recursos para hacer frente a problemas como combate de la pobreza, lucha contra el crimen, fortalecimiento institucional, etc. (Red América, 2016).

A pesar de esta consideración, como se observa en la Ilustración 1, Ecuador ha recibido durante el período comprendido entre 2010 a 2019 un promedio de 300\$ millones de dólares al año por concepto de cooperación internacional. Es importante mencionar que la mayoría de los recursos son otorgados por los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con la finalidad de “promover una acción internacional coordinada e innovadora para acelerar el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en los países en desarrollo y mejorar su financiación.” (OECD, s.f.)



*Ilustración 1 Cooperación Internacional recibida en Ecuador*

*Fuente: Elaboración del autor, a partir de datos de OCDE - QWIDS (2022)*

Los fondos recibidos se utilizan especialmente para asegurar que planes y proyectos que se desarrollan como respuesta a situaciones complejas se adecuen a las necesidades y políticas de desarrollo del Gobierno Central con el fin de “garantizar las posibilidades de una vida digna en el marco de una democracia participativa con pleno respeto a los derechos humanos y a los compromisos internacionales y regionales del Ecuador.” (MREMH, 2019).

Estos fondos y recursos hasta antes de 2016 eran primariamente recibidos, distribuidos y ejecutados a través de la extinta Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI) después Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI). Esta entidad era la encargada de implementar las estrategias generales de cooperación internacional, las políticas y reglamentos de gestión, el desarrollo y aplicación de instrumentos de gestión del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional. Sin embargo, en 2016 se dispuso suprimir la Secretaria y encargar al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH)

ejercer la rectoría, planificación, regulación, control y gestión del sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional.

Bajo el paradigma de que el Estado es quien tiene la obligación de conducir los eventuales recursos o fondos que otorga la cooperación para dar cumplimiento a los objetivos y las metas del Plan Nacional de Desarrollo, la Constitución (2008) dispone que otros actores también se involucren con el manejo de los recursos, es así que “los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y parroquiales ejerzan la competencia exclusiva de la gestión de la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias”. De esta manera, el Consejo Nacional de Competencias transfirió esta potestad mediante resolución 0009-CNC-2011 y estableció el modelo de gestión a seguir (Secretaría Nacional de Planificación, s.f.). A pesar de lo mencionado, el Gobierno Central a través del MREMH aún tiene varias competencias dentro de la planificación y ejecución de cooperación internacional, pues es el encargado de negociar y suscribir a nombre del Estado ecuatoriano los acuerdos de cooperación internacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados los gestores para producir programas y proyectos (MREMH, 2019, p. 40 - 52).

Es necesario precisar el hecho de que Ecuador recibe recursos mayoritariamente para tratar temas de una agenda de asociación que abarca cuestiones como cambio climático, derechos de propiedad intelectual, redes criminales transnacionales, etc. (Red América, 2016) debido a que los cooperantes que brindan recursos consideran que, por su nivel de renta, las cuestiones más básicas están cubiertas.

### **Información sobre la Cooperación Alemana**

Según información de la GIZ en su página web para Ecuador, la agencia lleva trabajando en el país desde 1962. De hecho, su presencia es importante, pues contribuye en varios aspectos como el desarrollo social, Estado y democracia, medio ambiente y cambio climático (GIZ, s.f.).

Como se observa en la Figura 2, la GIZ ha contribuido al Ecuador por concepto de cooperación en promedio unos 36\$ millones de dólares al año, un 11.21% de la cooperación internacional total recibida por Ecuador en el mismo periodo de tiempo. Para que la cooperación que se realiza por Alemania hacia el Ecuador pueda ser desplegada, como parte de un proceso, fue necesario que se compartan varios datos previos que ayudaron a los dos gobiernos a identificar acciones que se planificaron y ejecutaron en ambas naciones con enfoque al proyecto que se detalla a continuación.

Al ser planes que se realizan desde el aspecto gubernamental central y al existir convenios sobre Cooperación Internacional suscritos ente los Gobiernos de Alemania y del Ecuador, se oficializó el fomento y desarrollo de “Aumento de la resiliencia hacia el cambio climático a través de la conservación y uso sostenible de ecosistemas frágiles / ProCamBío II” mediante canje de notas (MREMH, 2018). El canje de notas es una forma de acuerdo simplificado en la que se presenta, en primera instancia, una propuesta. Acto seguido se manifiesta la respuesta de aceptación con la que declara el consentimiento entre las partes tanto oferentes como receptores para llegar a constituir un posterior acuerdo.

### **Programa “Aumento de la resiliencia frente al cambio climático a través de la protección y el uso sostenible de ecosistemas frágiles – ProCamBío II”**

El proyecto desarrollado puede considerarse muy amplio, pues abarca varias cuestiones de carácter ambiental en distintas zonas geográficas del Ecuador, lo que dificulta su análisis de forma extensa. Se ha considerado enfocar esta investigación, principalmente en los resultados de la cooperación internacional brindada en un área específica y no en los aspectos técnicos, sino más bien en las recomendaciones finales, para lo cual se ha elaborado una colección de documentos que recopilan las acciones que se han trabajado.

El documento central que actúa como base del plan se presenta como la hoja de ruta que se llevará a cabo de manera general, pues indica que busca “aumentar la capacidad de gestión y adaptación de la población con respecto a riesgos ecológicos y climáticos”, ya que el énfasis está centrado en el hecho de “reducir los riesgos ambientales y las posibles consecuencias del cambio climático” (GIZ, 2017a). Por ello, se proyectan cuatro grandes actividades: fortalecimiento de capacidades en los ámbitos de política, planificación y práctica, implementación de modelos e instrumentos para el manejo integral de ecosistemas frágiles y, finalmente, financiamiento sostenible. Cabe resaltar la primera actividad, pues se alude que “la GIZ acompaña a instituciones gubernamentales para desarrollar e implementar un marco adecuado de condiciones de política pública (...)” (GIZ, 2017a). Con esta aproximación realizada, el proyecto toma distintos rumbos geográficos, pues trabaja con las zonas de intervención manglar, bosque Siempreverde Piemontano, páramo sur y Sierra centro. Este último se utilizará para el análisis pues la información encontrada facilita el análisis de forma detallada en este sector.

El documento consecuente titulado “Zona de Intervención Sierra centro - Programa ProCamBío II” contiene información más técnica del área donde se realizarán los proyectos. En un recorrido por sus estado o condiciones actuales, se destaca el hecho de que esta zona geográfica “es un ecosistema frágil y vulnerable” por lo que requiere intervenciones precisas para “reducir su vulnerabilidad ante amenazas climáticas” (GIZ, 2017b). El principal objetivo del programa en esta área es aumentar la capacidad de adaptación con respecto a riesgos ecológicos y climáticos. Para llevar a cabo dicho proyecto se propone utilizar el modelo de intervención “Manejo Integrado de Ecosistemas” que está compuesto principalmente por: gobernanza, manejo integrado de riesgos climáticos, manejo de áreas de conservación y manejo adaptativo de sistemas productivos además de abordar cuestiones como género y fortalecimiento de capacidades locales. Dentro de estos puntos destaca el último, pues plantea la “elaboración de

talleres temáticos enfocados en el fortalecimiento de capacidades locales en temas sobre manejo de información climática, adaptación al cambio climático, conservación y desarrollo, agricultura, ganadería sostenible y manejo adaptativo de riesgo y vulnerabilidad en sitios de conservación” (GIZ, 2017b).

El tercer documento, y el producto final más notorio de la cooperación internacional llevada a cabo por la GIZ titulado “Hacia un Manejo Adaptativo de la Reserva de Producción de Fauna Chimborazo y su Zona de Amortiguamiento”, trata una serie de cuestiones que afectan de manera directa e indirecta a la Reserva de Producción de Fauna Chimborazo (RPFCH). El objetivo del producto es intentar de cierta manera contribuir al fortalecimiento de la resiliencia en la población vulnerable que se encuentra en ecosistemas frágiles, todo esto para hacer frente a los riesgos ecológicos y climáticos.

En ese sentido, ProCamBío II propuso trabajar con la metodología MARISCO, pues esta metodología es constituida y llevada a cabo desde 2011 por el Centro de Economía y Gestión de Ecosistemas de la Universidad de Desarrollo Sostenible de Eberswalde – Alemania y fomentada como prototipo, o aplicación piloto de manera internacional por la GIZ por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) y el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (BMU) de Alemania. Esta metodología ayuda “a que los participantes reflexionen de manera sistemática acerca de cómo manejar los riesgos asociados (...) a través de estrategias que se desarrollan para mejorar las situaciones analizadas” y a su vez trabaja con varios actores para aplicar por medio de talleres participativos con actores locales, un producto principal que identifique tanto la zona de estudio como las estrategias que se pueden implementar (ESPOCH y GIZ, 2018). Para establecer y determinar la información esencial, se desarrollaron tres fases en cuatro talleres a los que asistieron actores como las Direcciones Provinciales del MAE Chimborazo, Bolívar y

Tungurahua, los Gobiernos Provinciales de Chimborazo, Bolívar y Tungurahua, Gobiernos cantonales y parroquiales, asociaciones y la GIZ.

Como resultado de estos procedimientos de investigación en campo “se puso en evidencia la vulnerabilidad y los riesgos relacionados que enfrentan los ecosistemas de la RPFCH y la estrecha relación que existe entre estos y el ser humano a través de los servicios eco sistémicos” (ESPOCH y GIZ, 2018). Dentro de este producto es importante considerar que se elaboraron planes de trabajo a posterior, en los que se involucran actores de varias instituciones para implementar las estrategias concretadas, pues “después de la fase inicial idealmente vienen una fase de implementación y una revisión periódica de la planificación para asegurar que se aplique un manejo adaptativo a condiciones cambiantes” (ESPOCH y GIZ, 2018).

Luego de analizar una serie de cuestiones técnicas relacionadas con el ambiente y su preservación, su manejo, las acciones que se han llevado a cabo, las principales vulnerabilidades y las amenazas detectadas en la RPFCH, además de determinar a los principales participantes en las cuestiones tanto de conservación como aprovechamiento de la zona geográfica en cuestión, se llega a la conclusión de que es necesario mejorar y fortalecer “la implementación del plan y las estrategias consensuadas en los talleres; se requiere de sinergias entre todos los actores del territorio, bajo una visión integral” (ESPOCH y GIZ, 2018).

### **Factores involucrados y dificultades detectadas**

Como resultado de este trabajo en conjunto con la ESPOCH, la GIZ presentó una serie de factores contribuyentes. Dichos factores se dan por “actividad o acción humana que produce directa o indirectamente la aparición de una amenaza” (ESPOCH y GIZ, 2018). Estos factores influyen en la Reserva y su conservación, por lo que las recomendaciones van especialmente dirigidas a mitigar los señalados causantes. Por ejemplo, uno de los factores es el de planificación y se menciona que existe falta de visión integral y una deficiente aplicación del ordenamiento

territorial, lo que resulta en una falta de tratamiento especial hacia la Reserva. Otro de los factores está relacionado con la falta de conocimiento que la sociedad tiene sobre la Reserva y menciona que, al no existir una correcta delimitación del área en cuestión, no existen acuerdos entre las comunidades, el Ministerio de Ambiente del Ecuador (MAE, actual Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica – MAATE), los GAD y otros actores involucrados, lo que pone en peligro aún más escenarios.

Pero otros factores destacan y se han considerado como los más importantes para esta investigación, pues por su naturaleza, responden a las acciones políticas, administrativas y las normativas expedidas, es decir a la política pública. En el primer factor, en alusión a los talleres, se menciona por parte de los participantes que existen grandes diferencias en cuanto a un territorio y a otro, de hecho, aseguran que “los proyectos responden a prácticas clientelares y tienen un enfoque paternalista” lo que pone en grave riesgo a la Reserva (ESPOCH y GIZ, 2018). El segundo factor, hace referencia a la desarticulación en la que se encuentran varias instituciones, pues el territorio en el que se asienta la reserva está compartido por tres provincias y varios GAD, además de que se articulan las acciones con el MAE, Ministerio de Turismo y el Ministerio de Agricultura, asimismo con las juntas comunitarias y actores locales. Las acciones llevadas a cabo por estas instituciones no siguen una línea estructurada en el enfoque ambiental, por lo que responden más bien a acciones particulares y no conjuntas para proteger y conservar la Reserva. El tercer factor, refiere a las cuestiones normativas, entendidas como marcos jurídicos que existen para la conservación de la RPFCH. Estas normativas son entendidas como ordenanzas y acuerdos de conservación. No obstante, los participantes manifiestan que no se logra cumplir con la normativa debido a una falta de sensibilización ambiental, sumado a la descoordinación institucional y la falta de control para el cumplimiento de estas. Esto genera, en

resumidas cuentas, que las políticas ambientales generadas para proteger la naturaleza no sean observadas y mucho menos sancionadas.

Un factor adicional y que en general recopila los tres factores anteriores, se refiere a lo organizacional y la falta de comunicación efectiva entre instituciones, pues los participantes reconocen una grave descoordinación entre el MAE y la Reserva, lo que llevaría incluso a rivalidades entre autoridades y, por ende, una ruptura en el tejido social que se ha constituido alrededor de esta área de protección natural. Los factores institucionales, sumando las debilidades en lo organizacional dejan en evidencia la desarticulación en varios niveles de gobernanza. De hecho, se menciona que existe una fuerte debilidad por la falta de presupuestos, de personal calificado, además de los cambios de autoridades que no están relacionadas con el área institucional relacionada y sobre todo que la falta de participación equitativa, sumada la debilidad organizacional generan que no exista un ambiente adecuado para colaborar entre comunidades, lo que lleva a que los compromisos desde el área social sean mínimos o posiblemente nulos.

El documento con las recomendaciones finales fue presentado formalmente en 2019 por parte de la ESPOCH y la cooperación realizada en conjunto con la GIZ, pues su elaboración tardo aproximadamente un año. Dentro del producto final se logra evidenciar que la cooperación internacional técnica se entregó satisfactoriamente por parte de la GIZ, pues se presenta como un instrumento que podría fortalecer las capacidades en los temas que se trataron, por lo que, la cooperación desplegada para este documento se puede dar por concluida.

### **Actores y formuladores de política pública**

La RPFCH es parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) del Ecuador y hasta antes del 2020 era administrada por el MAE, a través de su Dirección Provincial de Chimborazo (MAEDPCH) y esta, a su vez, mediante la Unidad de Patrimonio Natral – Áreas Protegidas. Actualmente, se desconoce a qué área del MAE le corresponde la administración de la Reserva,

pues no se ha podido acceder al Plan de Manejo vigente, además de que la institución ha atravesado una serie de reestructuraciones, precisamente el cambio de autoridades mencionado con anterioridad. De todas formas, el MAEDPCH se encargó en su momento de administrar la Reserva y articular acciones en relación con recursos naturales, contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población, además de desarrollar servicios turísticos en la zona. Sus principales funciones en la Reserva eran administrativas y de vigilancia ambiental, pues cumplía las funciones encomendadas por el MAE para la administración de áreas protegidas. El MAEDPCH era además el encargado de contribuir al fortalecimiento de capacidades locales e implementar planes o proyectos que fomenten la participación de varios actores de la zona y de intervenir de manera directa, a nombre del Estado, en la ejecución de propósitos a escala nacional.

En relación con ProCamBío II, el proyecto de la GIZ menciona al MAE como la institución encargada de ejecutar y realizar las acciones que, dentro de sus competencias, permitan tomar acción frente a la evidencia presentada. El MAE es mencionado en una serie de factores, pues al parecer existe una falta de articulación institucional que estaría provocando una tensión entre esta entidad y las comunidades.

Para analizar las acciones tomadas, se solicitó, en el marco de la presente investigación, información directamente con el MAEDPCH, el cual supo manifestar que todas las cuestiones tratadas en cuanto al manejo de la Reserva se podrían encontrar en la rendición de cuentas anual que la institución esta obligada a cumplir. Revisando estos documentos, se pueden apreciar dos cuestiones interesantes. La primera de ellas es que el MAEDPCH ejecuta varios planes con las comunidades relacionadas o directamente involucradas con la Reserva, pues en el 2019 se ejecutaron varios proyectos de fortalecimiento de capacidades con diferentes actores comunitarios, involucrados en el control y resguardo de la Reserva, coordinación de espacios de

gestión interinstitucional e implementación de soluciones en la zona de amortiguamiento de la Reserva (MAEDPCH, 2019). Pese a realizar gestiones como solicitudes de información directas, no se puede determinar si las labores llevadas a cabo están enmarcadas en las recomendaciones que ProCamBío II entregó. En varios intentos por acceder a información específica, se supo manifestar que “existen varias áreas en la oficina técnica, por lo que no le sabría decir quien trabajó en el proyecto que me dice; sería de confirmar quién trabajó con GIZ” (funcionario MAEDPCH-01, comunicación personal, 8 de mayo de 2022). En otra comunicación se manifestó que “le remitimos la solicitud a los técnicos de gestión ambiental, tal vez ellos tengan más información” (funcionario MAEDPCH-02, comunicación personal, 18 de mayo de 2022). Otra de las razones es que, al enfrentar un proceso de reestructuración, el MAEDPCH desarticuló el seguimiento a los proyectos que se realizaron con respecto a la Reserva.

Si bien se llevaron a cabo acciones que se incluían en las recomendaciones de la GIZ, no se ha podido comprobar de manera fidedigna si se han producido variaciones en las políticas públicas, pues si bien el hecho de trabajar con las comunidades en temas de fortalecimiento contribuye a apaciguar una problemática presente, no se puede asegurar que las acciones llevadas a cabo se vayan a mantener constantes, o que se puedan formular acciones con base en lo que se desarrolló en esos escenarios. Se ha tornado complejo el hecho de analizar esta cuestión, pues una alta carga burocrática ralentizó la solicitud de información de manera formal.

En el caso de los GAD, a partir de la formulación de la “Estrategia Nacional de Biodiversidad 2015 – 2030”, aparece la idea de formar una estructura de gobernanza multinivel. De esta manera, se recoge un conjunto de propuestas desde las entidades públicas del gobierno central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados orientadas hacia la gestión sostenible de la diversidad biológica (Ministerio del Ambiente, 2016). De esta manera, el Consejo Nacional de Competencias mediante Resolución No. 0005-CNC-2014, publicada en el Registro Oficial

No.415 de 13 de enero del 2015, expidió la regularización para el ejercicio de la competencia de la gestión ambiental a favor de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En cuanto al caso de estudio, se menciona al GAD Provincial de Chimborazo (GADPCH), pues estuvo presente en los talleres debido a que se relaciona con la Reserva por la zona geográfica donde se asienta. La información transmitida por la GIZ menciona, entre las conclusiones explicadas anteriormente, el hecho de que “los GAD no cuentan con un tratamiento especial para el área de la RPFCH” por lo que este sería uno de los aspectos principales para la formulación de soluciones en la provincia. Analizando el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Chimborazo 2019 – 2023, se pudo apreciar que la Reserva no es mencionada frecuentemente, pues se centra en presentar información del estado de la zona. En el apartado de propuestas para la gestión de la provincia, la Reserva tampoco es citada, a pesar de eso, menciona que la región es apta para que “se desarrollen programas de conservación de recursos naturales y de turismo con limitaciones en zonas de amortiguamiento” (GADPCH, 2019). En las estrategias de articulación del componente biofísico se propone “revisar o actualizar la ordenanza para el fomento, promoción, diseño e implementación de políticas públicas para la preservación de paramos y nacimiento de cuencas hídricas en la provincia de Chimborazo” (GADPCH, 2019).

Pese a lo mencionado, la búsqueda de información primaria y adicional con funcionarios públicos no arrojó que se hayan realizado acciones por parte del GAD en cuanto a la conservación de la Reserva en el marco de ProCamBío II. En una serie de comunicaciones para obtener información más específica sobre el proyecto y la influencia que este ha tenido en la zona, varios consultados supieron manifestar que “no tenemos conocimiento de lo que hecho la cooperación alemana con el proyecto que usted me dice” (funcionario GADPCH-01 de Gestión Ambiental, comunicación personal, 9 de mayo de 2022). En otra comunicación, solicitando

dirigirse a la persona encargada del área se mencionó “actualmente estamos con problemas en el área administrativa, por lo que no sé si la directora atienda su llamada, en todo caso envíenos una solicitud de información y si podemos le respondemos” (funcionario GADPCH-G01 de Gestión Ambiental, comunicación personal, 10 de mayo de 2022). En una tercera comunicación, se manifestó “las acciones que hemos hecho desde Ambiental no se han basado en los resultados del proyecto que me dice; no hemos encontrado la información que usted me pide, me dice que gente del GAD asistió a estos talleres, pero no han dejado información por escrito, tal vez esos funcionarios ya ni trabajen aquí” (funcionario GADPCH-G02 de Gestión Ambiental, comunicación personal, 16 de mayo de 2022).

Se puede apreciar que aún hoy en día las conclusiones a las que llega la GIZ en 2019 sobre el factor administrativo siguen presentes, pues la información no se presentó alegando el hecho de que no se ha trabajado con GIZ. Además, el desconocimiento de los funcionarios es otro factor, pues manifestaron que la gestión documental no existe, por lo que no saben si la información explicada se ha dado o no. Las debilidades institucionales, sumadas las condiciones políticas y administrativas, además de la falta de acción coordinada por parte del GADPCH, no han permitido realizar cambios significativos en las políticas públicas relacionadas a la conservación de la RPFCH, a pesar de que está dentro de su potestad gestionar acciones para la conservación geográfica.

A continuación, se presentan los documentos analizados y los principales elementos que considera cada uno, ya que, si bien todos se relacionan con el aspecto ambiental, no se ha logrado determinar que exista relación con mecanismos para proponer cambios en las políticas públicas.

Programa “Aumento de la resiliencia frente al cambio climático a través de la protección y el uso sostenible de ecosistemas frágiles – ProCamBio II”			
Actores	Documentos analizados	Elementos encontrados	Evidencia
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumento de la resiliencia frente al cambio climático a través de la protección y el uso sostenible de ecosistemas frágiles.</li> <li>Zona de Intervención Sierra centro</li> </ul>	<p>El proyecto busca trabajar en las áreas de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Gobernanza</li> <li>Fortalecimiento de políticas públicas</li> <li>Reducción de riesgos ambientales</li> <li>Manejo de ecosistemas</li> <li>Financiamiento sostenible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En los documentos se menciona continuamente la necesidad de trabajar en estos ámbitos, sobre todo en fortalecer los aspectos para que el ambiente pueda ser conservado de manera adecuada</li> </ul>
Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Chimborazo (GADPCH)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Chimborazo</li> </ul>	<p>El documento señala cuestiones relacionadas a la RPFCH como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Estado de la reserva</li> <li>Recursos disponibles</li> <li>Condiciones climáticas</li> <li>Condiciones turísticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el documento elaborado para la organización territorial de la provincia se especifica el estado de la reserva, pero no menciona alguna política enfocada a la protección del área</li> <li>Se la considera una cuestión apartada al ordenamiento y la planificación de la prefectura</li> </ul>
Ministerio de Ambiente - Dirección Provincial de Chimborazo (MAEDPCH)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rendición de Cuentas 2019</li> </ul>	<p>El documento presenta trabajos realizados como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Proyectos comunitarios</li> <li>Fortalecimiento de capacidades comunitarias</li> <li>Coordinación interinstitucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se explican varios proyectos realizados dentro del área en específico</li> <li>No se especifica el trabajo con otras instituciones en la realización de actividades</li> </ul>
Escuela Superior Politécnica de Chimborazo (ESPOCH) y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hacia un manejo adaptativo de la Reserva de Producción de Fauna Chimborazo y su zona de amortiguamiento. Sistematización de la aplicación de la metodología Manejo Adaptativo de Riesgo y Vulnerabilidad en Sitios de Conservación (MARISCO)</li> </ul>	<p>Dentro del área del estudio se identifican factores como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de planificación</li> <li>Desconocimiento de actividades realizadas</li> <li>Diferencias territoriales</li> <li>Desarticulación institucional</li> <li>Normativas insuficientes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el área de “uso de la información y conclusiones” se plantea utilizar esta información como insumo para su trabajo coordinado con el MAE</li> <li>Se explica que se dará seguimiento y monitoreo de la implementación de las estrategias propuestas</li> </ul>

Tabla 2 Documentos examinados para la realización de la investigación y elementos principales de análisis

Fuente: Elaboración del autor, a partir de documentos recopilados (2022)

La suma de todos estos factores no ha permitido que la hipótesis central del presente trabajo de investigación se pueda comprobar, pues si bien la cooperación internacional fue entregada, las acciones del sector público demuestran que no ha existido una acción efectiva para modificar políticas públicas ambientales a pesar de que la información que se les presentó recogía problemáticas latentes que afectan a varios grupos de la sociedad, enfocado de manera específica en el aspecto ambiental.

## **Conclusiones**

La cooperación internacional brindada por la GIZ logró contribuir en gran medida a los participantes de los talleres, para que participen de manera didáctica y así se localicen las dificultades que acontecen a la RPFCH con el fin de mitigar riesgos, pues el despliegue de recursos técnicos permitió recopilar información de forma precisa. Además, con la ejecución de ProCamBío II se contribuyó en gran medida a crear un documento en el cual se recomienda llevar a cabo una serie de acciones, pues esta información servirá para que cada una de las instituciones involucradas efectúe las estrategias de forma coordinada con el MAE.

Con esto se demuestra que las agencias de cooperación consiguen cumplir como uno de sus objetivos primordiales, como es asistir con recursos para determinar condiciones en las que se encuentran los lugares donde se realizan los proyectos. En este caso se puede apreciar que la cooperación técnica desplegada contribuyó de gran modo, pues pudo ejercer influencia en los espacios donde las instituciones públicas no alcanzan, esto debido a que llegó inclusive a reunir a varios actores para conocer de manera precisa lo que sucede en el área estudiada. La cooperación que brindó la GIZ no fue automática, pues requirió utilizar instrumentos adicionales como la metodología MARISCO, además de que la agencia trabajó directamente por encargo del gobierno

y ministerios alemanes con el fin de buscar soluciones a una problemática en común, lo que involucra a instituciones estatales que buscan su promoción en otros Estados.

En este caso se puede demostrar que la cooperación internacional cumple con sus supuestos teóricos, ya que las instituciones logran tener cierta importancia dentro de los lugares donde se aplica, debido a que se siguen los lineamientos y metodologías propuestas, lo que contribuye a fortalecer su presencia en los temas sociales del país. A su vez, las relaciones que se mantienen de Estado a Estado logran ser provechosas, pues la información que se entregó como producto final puede ser utilizada por una gran cantidad de actores y no únicamente los involucrados, así se podrían tomar más decisiones con respecto a temas en el campo ambiental además del económico y social.

Por otra parte, si bien existen resultados tangibles de la cooperación realizada, estos no generan los resultados que se busca desde el inicio en la praxis, pues no se llega a dar cambios en lo estructural o en el manejo del Estado en cuestiones específicas, pues en este caso se demuestra únicamente que la información entregada es un insumo más que se aporta por parte de actores no estatales. La institución internacional, a pesar de tener su propia estrategia de cooperación en un tema específico, no logra ser parte de la estructura del Estado para realizar modificaciones, lo cual se podría justificar debido a que las instituciones ecuatorianas no son lo suficientemente sólidas.

No obstante, la información que resultó de ProCamBío II no fue bien aprovechada por las instituciones del Estado encargadas de la elaboración y rectoría de políticas públicas en el Ecuador, pues una serie de complicaciones dificulta que se puedan coordinar las acciones pertinentes para tomar los siguientes pasos en cuanto a la ejecución, modificación, reformas o acciones para cambiar las políticas públicas ambientales. Esto se puede dar debido a diversas situaciones, como el hecho de que la Reserva se encuentre compartida por tres provincias y

varios GAD, además de que las instituciones de la administración central no logran aproximarse de manera adecuada a las zonas para analizar cuestiones ambientales puntuales. Esto conllevaría a crear una falsa sensación de normalidad frente a las situaciones de peligro y se entendería que estas cuestiones se encuentran bajo control y no es necesaria una política focalizada.

A pesar de que en Ecuador las políticas ambientales tradicionalmente han sido reactivas, en este caso se demuestra que, pese a tener información que puede considerarse importante, las instituciones no logran ocuparse del tema adecuadamente, debido a problemas como los constantes cambios de autoridades, las altas cargas políticas propias de la administración pública, la falta de personal calificado, la nula toma de decisiones y, en general, al hecho de que las instituciones estatales aún no logran fortalecer sus principales insuficiencias.

Si bien la cooperación internacional cumple con su principal objetivo de generar resultados evidentes, esta no funciona adecuadamente en instituciones nacionales deficientes, pues el trabajo queda inconcluso al no presentar soluciones que perduren en el tiempo. Para que la cooperación internacional se presente como una verdadera respuesta a cuestiones actuales es necesario que el marco institucional de los lugares donde se aplique pueda asegurar que las acciones llevadas a cabo se logren sostener con el tiempo, pues sin mecanismos que soporten todo el trabajo realizado la cooperación internacional serviría únicamente en la teoría o en el plano retórico.

Si bien esta investigación menciona únicamente las políticas públicas ambientales, no sería adecuado inferir que todo el espectro de políticas públicas no se ve influenciado por la cooperación internacional. Se sugiere así que se realicen más investigaciones en otras temáticas de política pública como por ejemplo salud, seguridad, educación y comunicación, pues se podría demostrar así, sobre la base de la presente investigación, que la participación de otros actores de la esfera internacional en lo nacional no realiza cambios sustanciales ni establece mecanismos

programáticos que contribuyan a las agendas de política pública de sus contrapartes. O, por el contrario, evidenciar que la cooperación internacional sí incide en el diseño e implementación de políticas públicas y que la desconexión entre estos dos ámbitos es un fenómeno aislado de las políticas sectoriales de ambiente y sus correspondientes asignaciones internacionales.

## **Bibliografía**

- Ayllón, B. (2007). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales*. Carta Internacional, 25-40.
- Bevir, M. (2010). *Governance as Theory, Practice and Dilemma*. En M. Bevir, *The Sage Handbook of Governance*, 1-16.
- De Castro, A. R. (2007). *La cooperación internacional. Alternativa interestatal en el siglo XXI*. Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad, 67-83.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (s.f.). *Ecuador (español)*. <https://www.giz.de/en/worldwide/28451.html>
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2017a) *Programa “Aumento de la resiliencia frente al cambio climático a través de la protección y el uso sostenible de ecosistemas frágiles”*. Programa ProCamBío II.
- \_\_\_\_\_. (2017b). *Zona de Intervención Sierra centro*. Programa ProCamBío II.
- Duarte Herrera, L.K., y C.H. González Parias. (2014). *Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo*. Panorama, 117-131.
- Escuela Superior Politécnica de Chimborazo (ESPOCH) y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2018). *Hacia un manejo adaptativo de la Reserva de Producción de Fauna Chimborazo y su zona de amortiguamiento*.

*Sistematización de la aplicación de la metodología Manejo Adaptativo de Riesgo y Vulnerabilidad en Sitios de Conservación (MARISCO)*. ESPOCH y GIZ.

Fontaine, G., Narváez, I., & Cisneros, P. (2008). *Geo Ecuador 2008: Informe sobre el estado del medio ambiente*. FLACSO.

Fox, J. A., Fox, J. A., & Brown, L. D. (Eds.) (1998). *The struggle for accountability: The World Bank, NGOs, and grassroots movements*. MIT press.

Gobierno Autónomo Descentralizado de Chimborazo (GADPCH). (2019). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia del Chimborazo*.

González, C. G. J. (2003). *Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales*. POLIS: investigación y análisis sociopolítico y psicosocial, 115-147.

Graña, F. (2005). Globalización, gobernanza y “Estado mínimo”: pocas luces y muchas sombras. Polis. Revista Latinoamericana, (12).

Keohane, R. y Nye, J. (1995). *Poder e Interdependencia*. Citado por: BARBÉ, Esther. Relaciones internacionales. Tecnos.

Kaufmann, D., Kraay, A., Lora, E., & Pritchett, L. (2002). *Growth without governance [with comments]*. Economic.

Keohane, R. (1984). *After hegemony: Cooperation and discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.

\_\_\_\_\_. (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Maier, K. (2012). *El modelo alemán de cooperación internacional para el desarrollo*. Claves para el Desarrollo.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) (2019). *Políticas y Estrategias de la Cooperación Internacional No Reembolsable 2017 – 20211*.

- Ministerio del Ambiente del Ecuador (2016). *Estrategia Nacional de Biodiversidad 2015–2030*.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador - Dirección Provincial de Chimborazo (MAEDPCH) (2019). *Rendición de Cuentas 2019*.
- Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (2021). *Programa “Aumento de la resiliencia frente al cambio climático a través de la protección y el uso sostenible de ecosistemas frágiles – ProCamBío II*. <https://www.ambiente.gob.ec/programa-aumento-de-la-resiliencia-frente-al-cambio-climatico-a-traves-de-la-proteccion-y-el-uso-sostenible-de-ecosistemas-fragiles-procambio-ii/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) (05 de diciembre de 2018). *Nota Nro. MREMH-GM-SCI-2018-24170-N*. Registro Oficial 382.
- OECD (s.f.). *Development Co-operation Directorate*. <https://www.oecd.org/dac/>
- Pauselli, G. (2013). Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo= Iberoamerican Journal of Development Studies*, 2(1), 72-92.
- Peters, B. (1982): *American Public Policy*, Franklin Wats Pubs.
- Red América (2016). *Diálogo de Coyuntura: La Cooperación Internacional en América Latina en la última década. Entre la expectativa y la realidad*.
- Rosenau, J. (1996). *Preteoría y teorías sobre política exterior*. En: VÁSQUEZ, John, editor. *Las clásicas relaciones internacionales*. Limusa.
- Roth Deubel, A. N. (2012). *Políticas públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Ediciones Aurora.
- Ruíz, H. S. L. (2021). *Desarrollo humano y políticas públicas: dos nociones para reducir las desigualdades sociales*. Cuaderno Jurídico y Político, 92-101.

- Secretaría Nacional de Planificación (s.f.). *Se analiza la competencia de cooperación internacional en la Zona 2*. [Comunicado de prensa] <https://www.planificacion.gob.ec/se-analiza-la-competencia-de-cooperacion-internacional-en-la-zona-2/>
- Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) (2015). *Diccionario de Cooperación Internacional*. Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.
- Stein, A. A. (2008). *Neoliberal institutionalism*. The Oxford handbook of International Relations, 201-221.
- Sánchez, C. R. (2013). *Manual para la elaboración de políticas públicas*. Infodir (Revista de Información para la Dirección en Salud), 9(16).
- World Bank Country and Lending Groups – *World Bank Data Help Desk*. (2022). Retrieved 22 April 2022, from <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>