

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Estudios Sociales y Globales**

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales  
Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de  
Conflictos

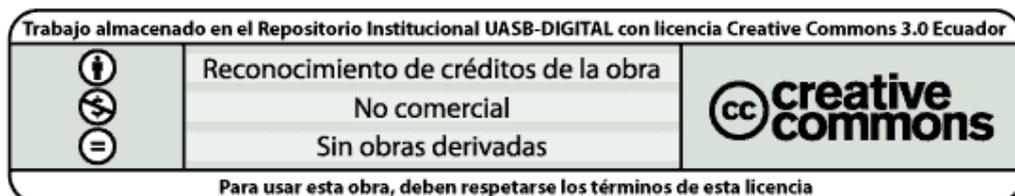
**La cooperación internacional no reembolsable para  
protección ambiental**

**Caso de estudio: Proyecto protección de la selva tropical  
Morona Santiago - Pastaza, período 2007-2014**

Autor: Lorena Elizabeth Díaz Flores

Tutor: Marco Romero Cevallos

**Quito, 2017**



## **CLAUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS/MONOGRAFÍA**

Yo, Lorena Elizabeth Díaz Flores, autora de la tesis intitulada “La cooperación internacional no reembolsable para protección ambiental”. Caso de estudio: “Proyecto Protección de la Selva Tropical Morona Santiago - Pastaza, periodo 2007-2014”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Relaciones Internacionales mención en Negociación y Manejo de Conflictos en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha:

Firma: .....

## **RESUMEN**

La presente tesis abordará la importancia de la cooperación internacional ambiental, como contraparte en los proyectos nacionales, en vista de que los “países desarrollados” tienen los recursos técnicos y financieros para trabajar en temas específicos, además de su experticia en el tema, siendo el caso de la Cooperación Alemana y su trabajo destacado en América Latina, siempre de la mano con los “Objetivos de Desarrollo Sostenible”.

El capítulo uno abarca la evolución y contextualización de la cooperación internacional desde su surgimiento en el periodo de posguerra hasta los principios del siglo XXI cuando se plantean los Objetivos de Desarrollo Sostenible. También aborda los antecedentes históricos de la cooperación alemana, así como su posicionamiento y desafíos en el territorio ecuatoriano. Se revisan también algunas cifras disponibles sobre la cooperación internacional en temas ambientales en Ecuador.

El capítulo dos abordará un análisis integral de los mecanismos de implementación de la cooperación internacional, que son procedimientos que establecen los socios del desarrollo para la ejecución de los recursos de la Cooperación Internacional No Reembolsable, que otorgan los países y/u organismos cooperantes en Ecuador (SETECI, 2015). Seguido del análisis del caso de estudio seleccionado: el proyecto “Protección de la Selva Tropical Morona Santiago- Pastaza”, incluyendo un análisis de los actores, el rol de los cooperantes, las alianzas estratégicas y los principales nudos críticos en la institucionalidad ecuatoriana y de la cooperación alemana, enfatizando en las modalidades de la cooperación internacional y la sostenibilidad del proyecto.

Finalmente, se escucharán las voces de los actores, mediante entrevistas claves del proceso dirigidas a: KfW, FAN, MAE y representante de la nacionalidad Achuar, utilizando herramientas como las entrevistas semi-estructuradas como principal método de recolección de datos, para tener una visión más completa de la dinámica de la cooperación y de las relaciones entre los actores; esta descripción permitirá visualizar un contexto detallado sobre los sucesos más importantes ocurridos a lo largo de la ejecución del proyecto. Se incluirá un apartado de conclusiones, donde se incorporan los principales hallazgos de la investigación.

## **DEDICATORIA**

A mis padres, por impulsarme siempre alcanzar mis metas; por enseñarme que todo esfuerzo siempre valdrá la pena.

A esos seres de luz, que dejaron de acompañarme físicamente, pero que con su sabiduría y cariño han estado presentes en cada uno de mis días, mis queridos abuelos.

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi querida Universidad Andina Simón Bolívar, por reafirmar mi pasión e interés por las Relaciones Internacionales, por ser mi fuente de motivación a través de su gran equipo de catedráticos, quienes impulsaron el desarrollo de esta investigación.

Al Economista Marco Romero por su paciencia, dedicación y conocimientos durante la tutoría de esta tesis.

A la extinta Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), institución que me colaboró con el desarrollo de esta investigación, brindándome siempre información oportuna por medio de sus funcionarios, con la mejor predisposición y camaradería.

A mi familia por su apoyo incondicional y empuje para finalizar este trabajo; su cariño y comprensión fueron el motor para llegar a la meta.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

DEDICATORIA .....	5
AGRADECIMIENTOS .....	6
ÍNDICE DE CONTENIDOS .....	7
ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS .....	9
ÍNDICE DE ANEXOS .....	9
LISTA DE ABREVIATURAS.....	10
PRESENTACIÓN .....	11
I. MARCO TEÓRICO .....	14
1.1 CONTEXTO HISTÓRICO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y RELACIONES ENTRE ALEMANIA Y EL ECUADOR.....	14
1.1.1 Breve historia de la cooperación internacional .....	14
1.2. COOPERACIÓN DE LOS PAÍSES EUROPEOS .....	17
1.3. GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN BILATERAL ALEMANA .....	18
1.4 RELACIONES HISTÓRICAS ENTRE ALEMANIA-ECUADOR .....	19
1.5 MARCO NORMATIVO DE LA COOPERACIÓN BILATERAL ENTRE ALEMANIA Y ECUADOR .....	23
1.6 ORGANISMOS EJECUTORES Y FORMAS DE COOPERACIÓN BILATERAL ALEMANA .....	26
1.7 COOPERACIÓN ALEMANA PARA EL DESARROLLO EN LA ACTUALIDAD .....	29
1.8 DEBATES SOBRE MEDIO AMBIENTE Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL .....	31
1.9 ANÁLISIS DE SITUACIÓN RESPECTO A LA COOPERACIÓN ALEMANA EN TEMAS AMBIENTALES .....	37
1.10 ANÁLISIS DE LOS APORTES DE LA COOPERACIÓN ALEMANA AL MINISTERIO DE AMBIENTE .....	38
II. MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL ECUADOR.....	41
2.1 CASO DE ESTUDIO: .....	42
2.1.1 Proyecto "Protección de la Selva Tropical Morona Santiago- Pastaza" .....	42
2.1.2 Análisis de los diferentes tipos de componentes del proyecto .....	43
2.1.3 Análisis de los actores involucrados en el proyecto.....	51
2.1.3.1 KfW (Cooperación financiera internacional) .....	52
2.1.3.2 Ministerio de Ambiente del Ecuador (MAE) .....	53
2.1.3.3 Fondo Ambiental Nacional (FAN) .....	56
2.1.3.4 Nacionalidad Achuar del Ecuador (NAE).....	58
2.2 LÍNEAS PRIORITARIAS DE ALEMANIA EN RELACIÓN AL PROYECTO.....	61

<b>2.3 DÉFICIT Y PROBLEMAS PRESENTADOS A LO LARGO DEL PROYECTO.....</b>	<b>62</b>
<b>2.4 POTENCIALIDADES CENTRALES DEL PROYECTO .....</b>	<b>64</b>
<b>2.5 ANÁLISIS PRESUPUESTARIO DEL PROYECTO .....</b>	<b>65</b>
<b>2.6 SOSTENIBILIDAD DE LA COOPERACIÓN AMBIENTAL EN ECUADOR .....</b>	<b>67</b>
<b>2.6.1 Institucionalidad estatal.....</b>	<b>67</b>
<b>2.6.2 Estado de situación de Negociación Intergubernamental 2016-2018 ....</b>	<b>68</b>
<b>III CONCLUSIONES .....</b>	<b>70</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>75</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>78</b>

## ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1. Principales países y organizaciones cooperantes en el tema ambiental para Ecuador, período 2007-2015, en millones de dólares .....	20
Tabla 2. Marco normativo Alemania- Ecuador.....	24
Tabla 3. Actores principales involucrados en el del proyecto .....	52
Tabla 4. Análisis de involucrados en el desarrollo del proyecto .....	59
Gráfico 1. Cooperación Bilateral en Ecuador 2007-2015 .....	17
Gráfico 2. Principales países cooperantes en el tema ambiental en Ecuador, por proyectos y montos período 2007-2015 .....	21
Gráfico 3. Montos presupuestados y desembolsados por la cooperación .....	38
Gráfico 4. Montos negociados por modalidad de cooperación .....	39
Gráfico 5. Ciclo de la gestión de la CINR .....	42
Gráfico 6. Análisis presupuestario proyecto “Protección selva tropical Morona Santiago- Pastaza”, 2007- 2014.....	65

## ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO A. Datos de la Fase de Ejecución del Proyecto.....	79
ANEXO B. Caracterización Población Achuar .....	81
ANEXO C. Presupuesto “Proyecto Selva Tropical Morona Santiago- Pastaza” .....	83
ANEXO D. Financiamiento Proyectos en sector ambiente 2007-2015.....	84
ANEXO E. Cooperación Alemana en Sector Ambiente, por fuente de cooperación.....	85
ANEXO F. Proceso de Implementación de la Cooperación Oficial Bilateral .....	86
ANEXO G. Diálogo con los Actores (Entrevistas) .....	88

## LISTA DE ABREVIATURAS

AEROTSENTSAK: Línea Aérea Achuar  
AGECI: Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional  
AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo  
BM: Banco Mundial  
BMZ: Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo  
CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo  
CEKSA: Complejo Ecoturístico Kapawi Sociedad Anónima (Kapawi Lodge)  
CINR: Cooperación Internacional No Reembolsable  
CODENPE: Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador  
CONAIE: Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador  
CONFENIAE: Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana  
COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización  
CTI: Circunscripción Territorial Indígena  
DE: Decreto Ejecutivo  
DED: Servicio Social Alemán  
ECORAE: Instituto de Eco-desarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana  
ERP: European Recovery Program  
FAN: Fondo Ambiental Nacional  
FMMA: Fondo Mundial para el Medio Ambiente  
GITEC: Empresa Consultora Alemana  
GIZ: Cooperación Internacional Alemana  
KfW: Cooperación Financiera Alemana  
MAE: Ministerio de Ambiente del Ecuador  
MAGAP: Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca  
ML: Marco Lógico  
MREMH: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana  
NAE: Nacionalidad Achuar del Ecuador  
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico  
ONG: Organización No Gubernamental  
PIB: Producto interno bruto  
PNBV: Plan Nacional para el Buen Vivir  
PNUMA: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente  
POA: Plan Operativo Anual  
POG: Plan Operativo General  
PSTMSP: Protección de la Selva Tropical Morona Santiago - Pastaza  
PUCE: Pontificia Universidad Católica del Ecuador  
SAAP: Sistema Achuar de Áreas Protegidas  
SACRE: Sistema Achuar de Conservación y Reservas Ecológicas  
SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo  
SETECI: Secretaria Técnica de Cooperación Internacional  
SIG/GIS: Sistema de Información Geográfica  
SNAP: Sistema Nacional de Áreas Protegidas  
UEP: Unidad Ejecutora del Proyecto

## PRESENTACIÓN

En los últimos años, el análisis y gestión soberana de la cooperación internacional ha cobrado relevancia en nuestro país, en razón de las implicaciones y diversidad de sus flujos, tendencias y actores, por tal motivo la cooperación se ha convertido en un instrumento de política exterior, en el contexto de las relaciones internacionales. En la década de los noventa, los temas ambientales acapararon la atención en las cumbres internacionales.

Con el pasar de los años han entrado en acción nuevos actores en el mundo de la cooperación internacional (CI), lo cual ha propiciado la diversificación de fuentes de la cooperación y ha ampliado las alternativas o formas de ejecutar la cooperación (Alvarez, 2012).

La cooperación gubernamental puede ser: bilateral, multilateral y descentralizada. Con el término fuente nos referimos al origen de los fondos y con tipologías al sector al cual va destinada la cooperación.

Según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), una fuente es bilateral cuando los flujos o fondos son proporcionados directamente por un país donante a un país beneficiario de la ayuda, siendo el principal instrumento mediante el que se canaliza es la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), la cual presenta una profunda crisis en la actualidad, derivada del mismo origen del sistema, generando dependencia sobre la ayuda al desarrollo y no una cooperación basada en la corresponsabilidad y sostenibilidad.

A causa de la crisis económica mundial, existe una preocupación en la comunidad internacional en cuanto a los volúmenes de ayuda; tal es el caso de varios países que tienden a reducirlos a pesar de que los países desarrollados aún no han alcanzado la meta de destinar el 0.7% de su producto interno bruto a ODA, fijándose el año 2015 como meta para hacerlo. La meta intermedia era alcanzar el 0.51 % hacia el 2010, la cual para el 2010 no ha sido alcanzada (Alvarez, 2012).

Bajo este referente, los problemas de la eficacia de la ayuda se centran en problemas como la multiplicidad de actores y la fragmentación de la ayuda, la poca coordinación y el poco apoyo a aquellos sectores donde realmente necesitan la ayuda, intensificándose en la insuficiencia de las capacidades institucionales y la escasa eficacia de los instrumentos y modalidades a través de las que canalizan la Ayuda al Desarrollo.

A partir del año 2008, bajo la constitución de la República, nuestro país ha dado pasos firmes hacia la construcción de un Sistema de Cooperación Internacional, bajo prioridades y desafíos nacionales.

La cooperación internacional en el país se centraba en la atención a los temas sociales y ambientales, los cuales siguen siendo prioritarios desde una nueva óptica de la cooperación internacional que busca fortalecer las capacidades públicas y privadas. La contribución histórica de la cooperación internacional en la construcción de la política pública y el fomento de dichos sectores ha sido importante; sin embargo, su atención es responsabilidad de los Estados, los que tienen la potestad de la autodeterminación en el esfuerzo de la lucha contra la pobreza y la conservación ambiental.<sup>1</sup>

Las fuentes oficiales de cooperación bilateral siguen siendo las principales en el país, la parte de los recursos provienen de estas fuentes. La ayuda bilateral puede estar más interesada en promover los intereses económicos, políticos y geo-estratégicos del donante que las necesidades de desarrollo y lucha contra la pobreza. Se considera que la ayuda que se canaliza a través de organismos multilaterales es más neutra y más eficaz, por lo que el Comité de Ayuda al Desarrollo recomienda aumentar el peso de la ayuda multilateral sobre el total de la ayuda.

El caso de estudio que se va a analizar en la presente tesis corresponde al proyecto “Protección de la selva tropical Morona Santiago - Pastaza”, el cual tiene varios componentes: el ordenamiento territorial, el desarrollo social, productivo y el fortalecimiento organizacional con un área de intervención que comprende 64 comunidades y 11 asociaciones de Pastaza y Morona Santiago.

El principal interés del caso de estudio, es analizar el funcionamiento de los mecanismos de implementación internacional y la interacción entre los actores involucrados en el proyecto en mención, tomando en cuenta que los niveles proporcionales de ayuda han sido sostenidos en 2009, pero los aumentos de volumen de ayuda se han visto afectados por la reducción del crecimiento económico en los países más ricos (ALOP: 2010).

La Nacionalidad Achuar del Ecuador (NAE), la República del Ecuador representada por el Ministerio de Ambiente de Ecuador (MAE) y la República Federal de Alemania, representada por el Banco Alemán de Reconstrucción (Kreditanstalt für Wiederaufbau - KfW), en el marco de cooperación bilateral, acordaron la ejecución del

---

<sup>1</sup> SETECI. “Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2011-2014.” Quito-Ecuador (2014).

Proyecto Protección de la Selva Tropical Morona Santiago – Pastaza en el territorio de la Nacionalidad Achuar.

El Proyecto tiene como propósito aportar el apoyo financiero y técnico para la implementación de acciones dirigidas a: a) el fomento, manejo sostenible y la conservación de los recursos naturales; y b) el mejoramiento de las condiciones de vida de la Nacionalidad Achuar del Ecuador, pretendiendo así el mantenimiento del equilibrio ecológico en el territorio de los Achuar.

El Proyecto inició sus actividades el día de 15 de Febrero de 2007, fue oficializado en la primera reunión del Comité Directivo de 31 de mayo de 2007 y tuvo una duración de 4 años, con posibilidades de ampliación en el marco de 15 años de vida útil del Proyecto según el Contrato de aporte financiero y de ejecución del Proyecto.

La gestión de la conservación de la biodiversidad, tiene antecedentes en 1981 con la promulgación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, que respondía a enfoques internacionales que al priorizar la conservación per se, invisibilizaron a actores locales y comunidades ancestrales que en la mayoría de casos se quedaron sin alternativas productivas, ante el carácter restrictivo de la Ley.

Por tal motivo, en el desarrollo de la presente tesis se efectuará un análisis de la “cooperación ambiental” en función de los mecanismos de implementación y recursos destinados para lo ambiental y conocer si el grado de implementación ha fortalecido el entorno amazónico y por ende las necesidades de las comunidades.

# **I. MARCO TEÓRICO**

## **1.1 CONTEXTO HISTÓRICO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y RELACIONES ENTRE ALEMANIA Y EL ECUADOR**

### **1.1.1 Breve historia de la cooperación internacional**

Una definición clásica de cooperación al desarrollo la concibe como un conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta, con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el norte y resulte sostenible. (Gómez-Torres María & Tormo Carola, 2010).

La cooperación internacional surgió luego de la II Guerra Mundial; su evolución estuvo marcada por algunos hechos históricos de gran envergadura, como fue el proceso de descolonización, por un lado, y el surgimiento de la Guerra Fría.

Bajo estos antecedentes, la cooperación internacional no comenzó como un programa para ayudar al desarrollo de los países más pobres a largo plazo; por el contrario su premisa fue facilitar el desarrollo económico a corto plazo y la recuperación de Europa Occidental después del fin de la Segunda Guerra Mundial; como consecuencia se dio lugar a un programa de cooperación más amplio y eficaz, denominado de manera oficial como European Recovery Program (ERP), más conocido como Plan Marshall.

A lo largo de los años 1950 y 1960, la arquitectura internacional de la cooperación se dedicó a impulsar y regular la cooperación al desarrollo, misma que se fue ampliando y consolidando, con la participación de varios actores significativos como: el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, varios organismos de Naciones Unidas y las agencias gubernamentales; eso generó un proceso que concluiría con la creación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), el principal órgano de la OCDE que se encarga oficialmente de la medición y el seguimiento de la cooperación en la actualidad (Alvarez, 2012).

En el caso ecuatoriano, la cooperación internacional ha tenido varios momentos en las últimas cuatro décadas, mismos que se encuentran relacionados directamente con las políticas públicas internas. En primera instancia se podría ubicar el período entre los años 70 y los 90, se caracteriza por proyectos de cooperación internacional que se desarrollan bajo el marco del gobierno central.

A partir de la administración del gobierno de Rafael Correa, se intentó plantear un nuevo modelo de desarrollo; para ello se realizaron una serie de modificaciones en la relación con la cooperación internacional para nuestro país, lo que significó que el gobierno oriente las acciones de la cooperación en función del cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo, en particular los establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, instrumento de la política de Estado respecto del tema. Esto significa cumplir de cierta forma con los principios establecidos en la Declaración de París.<sup>2</sup>

Desde el año 2007, la gestión de la cooperación internacional estuvo a cargo de la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI), la cual tenía como objetivo gestionar y regular los flujos de recursos de la cooperación internacional.

Posteriormente, con decreto ejecutivo No. 429, publicado en el Registro Oficial No.246 de 29 de julio del 2010, se cambió la denominación de AGECI, por “Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI)”, asumiendo nuevas competencias y funciones.

Desde el 05 de julio de 2011, por Decreto Ejecutivo No.812, la SETECI fue una institución adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración, con gestión técnica, administrativa y financiera propias. Fue así que la SETECI asumió una mayor participación y horizontalidad a nivel global, lo que implicó generar mecanismos de descentralización, apoyados por procesos de apoyo a la discusión y el diálogo a nivel local, permitiendo aterrizar esa demanda de un nuevo sistema de gobernanza, que incluyó a los nuevos y diferentes actores de la cooperación en igualdad de condiciones. (SETECI, 2011).

En este contexto, la Cooperación Internacional no Reembolsable (CINR) afianzó su rol complementario a los esfuerzos estatales de desarrollo, enmarcada en los principios de soberanía integral, independencia, igualdad jurídica de los estados, convivencia

---

<sup>2</sup> Declaración de París : Se suscribió en marzo de 2005 al concluir el segundo Foro de Alto Nivel de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, en donde se reafirmaron los compromisos alcanzados en el Foro de Alto Nivel sobre Armonización en Roma (2003). El fin del acuerdo es lograr “incrementar el impacto de la Ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerando el crecimiento y agilizando el cumplimiento de los Objetivos del Milenio”.

Los progresos en la eficacia de la AOD están enmarcados en los cinco principios que comprende la Declaración, para mejorar el proceso de cooperación internacional:

- Apropriación sobre las políticas de desarrollo por parte de los países receptores
- Alineación de las estrategias de los donantes con las de los receptores
- Armonización o coordinación de estrategias entre los propios donantes
- Gestión por resultados
- Mutua rendición de cuentas

pacífica, autodeterminación de los pueblos, transparencia, equidad, respeto a los derechos humanos e impulso al proceso de integración latinoamericana y caribeña.

La introducción de la cooperación dentro del marco normativo de planificación y finanzas públicas, a más de reafirmar el rol complementario de la cooperación, clarificó los procesos y brindó herramientas para una mayor transparencia en la gestión de los recursos.

Es importante señalar que, con decreto ejecutivo 1202, del 31 de octubre del 2016, se suprimió la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional SETECI, y en su artículo 2 se determinó que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana será el ente encargado de ejercer la rectoría, planificación, regulación, control y gestión del Sistema Ecuatoriano de la Cooperación Internacional, el mismo que estará conformado por las entidades relacionadas con cooperación internacional no reembolsable, así como por los gobiernos autónomos descentralizados, en el ámbito de sus competencias.

Estos cambios institucionales se encuentran enmarcados en el compromiso público para el mejoramiento y optimización del modelo de gestión de servicios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Dentro de las políticas de cooperación del gobierno ecuatoriano, se establece que todos los recursos fiscales, asignados a programas y proyectos de la cooperación internacional se utilicen en una cuenta abierta, conocida como la cuenta T (Cuenta Única del Tesoro Nacional, artículo 299 de la Constitución); con el objetivo de que se pueda hacer un seguimiento de los programas y de los resultados obtenidos.

Bajo la mencionada premisa, los recursos de la cooperación pasan a formar parte del Presupuesto General del Estado, lo que implica un seguimiento más riguroso, una mayor responsabilidad en su asignación y distribución, buscando lograr mayor eficiencia en su ejecución y también un mayor seguimiento de los mecanismos de cooperación internacional aplicados por parte de los cooperantes, así como la rendición de cuentas por parte de los cooperantes y/o de las agencias de cooperación.

Entre sus diversos objetivos, la cooperación internacional trata de fortalecer las relaciones horizontales, basadas en el principio de complementariedad e intercambio de experticias, conocimientos y tecnología con el fin de construir alianzas estratégicas con países socios de la misma región o de otras regiones.

Por otro lado, varios catedráticos, entre ellos, Daniel Benzi, “sostiene que la cooperación internacional ha servido más o menos deliberadamente para ocultar, endulzar y finalmente perpetuar la realidad de un sistema mundial polarizado y polarizante, que

juega con el “desarrollo” y la “cooperación” paulatinamente convertidos en mercancías” (Benzi, 2013).

Benzi sostiene que ha existido un divorcio entre cooperación y desarrollo, señalando que el cambio ha sido igualmente nefasto pero más lento, ya que con la “ayuda” y la “asistencia técnica” como instrumentos predilectos, la “cooperación al desarrollo” se ha convertido en una serie de tecnología de ingeniería social occidental, añadiendo que la ayuda para el desarrollo no solo está descontextualizada y distorsionada, sino que alrededor de ésta se ha construido un edificio laberíntico para legitimarla y hacerla operativa. (Benzi, 2013)

Actualmente la cooperación para el desarrollo es considerada como una política global estructural y de paz, enfocando sus acciones a encontrar una solución pacífica a las crisis y conflictos; y lograr una distribución más equitativa de los recursos, conservar el medio ambiente para las generaciones futuras y contribuir a la reducción de la pobreza en el mundo.

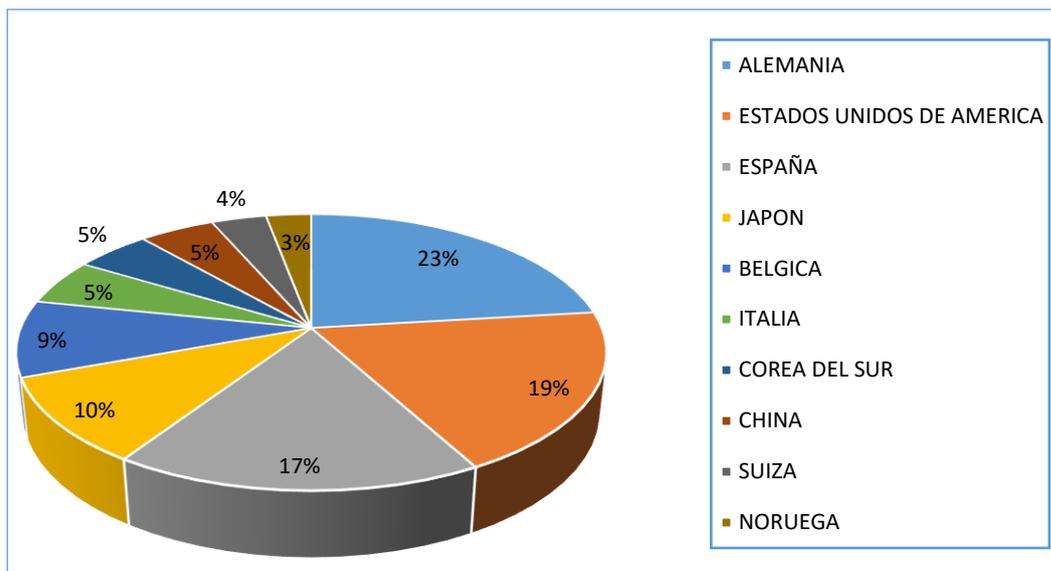
En este marco se sitúa la cooperación bilateral realizada entre los países europeos, con especial atención entre Alemania y Ecuador.

## **1.2. COOPERACIÓN DE LOS PAÍSES EUROPEOS**

Los países europeos han sido cooperantes tradicionales por excelencia, tanto por los lazos históricos que han unido a Latinoamérica con Europa desde la Colonia, como por la política internacional de estos países, donde la cooperación constituye uno de sus pilares de trabajo.

Alemania, Estados Unidos y España son los principales cooperantes bilaterales con el Ecuador, así como Italia, Suiza y Bélgica; estos dos últimos, sin embargo finalizaron su cooperación gubernamental con el Ecuador en el 2009 y 2015, respectivamente. Ecuador al ser catalogado como país de renta media alta, ha dejado de ser considerado como prioritario para la cooperación internacional, reorientando la gestión de fondos de la cooperación hacia el continente africano.

Gráfico 1. Cooperación Bilateral en Ecuador 2007-2015



Fuente: Mapa Interactivo/ Ministerio de Relaciones Exteriores MREMH.  
Elaboración propia

La cooperación bilateral es un pilar importante y de gran aporte en las relaciones entre los dos países. A través de la Cooperación Bilateral los gobiernos proveen asistencia, especialmente técnica y financiera, en varios sectores, bajo distintas modalidades de cooperación. Los proyectos a ejecutarse son acordados entre los representantes de gobiernos amigos y los del Ecuador, en forma conjunta, mediante reuniones intergubernamentales que se llevan a cabo periódicamente.

### 1.3. GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN BILATERAL ALEMANA

La cooperación que otorga Alemania se gestiona a través del proceso denominado Diálogo Político entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Federal de Alemania. Este diálogo contempla dos espacios de negociación y presentación de propuestas:

- Consultas Intergubernamentales: Reuniones bienales en las cuales se dialoga sobre la situación de las áreas prioritarias de la cooperación (diálogo sectorial), se hace un seguimiento de programas/proyectos y a la vez se presentan ideas de nuevas iniciativas a negociarse.
- Negociaciones Intergubernamentales: Reuniones efectuadas cada dos o tres años, en las que se realiza un seguimiento de los acuerdos de las consultas y negociaciones de años anteriores y se concreta la negociación de nuevas propuestas a las que la Cooperación Alemana asigna fondos, destinados a ampliar programas en marcha o a nuevos programas o proyectos negociados.

Durante el periodo 2009-2016, se efectuaron tres reuniones de Negociaciones Intergubernamentales sobre la Cooperación para el Desarrollo entre Ecuador y Alemania, en las cuales se acordaron flujos de recursos que ascienden a 123'898.675 Euros, asignados para programas y proyectos en las áreas prioritarias de:

1. Protección del medio ambiente y los recursos naturales
2. Reforma democrática y modernización del estado.
3. Fortalecimiento de capacidades de la Gestión Pública para el Cambio de la Matriz Productiva (Nueva área prioritaria definida por el gobierno, que reemplaza al eje dos a partir de noviembre 2014.)

En este proceso participan representantes del Gobierno de la República Federal de Alemania, como: la Embajada, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) y, en ocasiones, el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Seguridad Nuclear (BMU).

También participan algunas instituciones implementadoras de Cooperación Técnica y Financiera, entre las que se encuentran GIZ, KfW. Por parte del Gobierno del Ecuador, participan el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), anteriormente la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), así como representantes de instituciones públicas nacionales que se benefician de la Cooperación Alemana.

#### **1.4 RELACIONES HISTÓRICAS ENTRE ALEMANIA-ECUADOR**

La presencia de Alemania en América Latina es notable, al ser un país miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OECD y por lo tanto uno de los países más desarrollados del mundo.

La cooperación alemana bilateral destina a América Latina más del 10% de su presupuesto anual, el cual es repartido entre cooperación técnica<sup>3</sup> y cooperación financiera<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Cooperación Técnica: Cooperación que busca el fortalecimiento de capacidades nacionales, a través de la transferencia e intercambio de técnicas, tecnologías, conocimientos o habilidades por parte de países u otra fuente con mayor grado de desarrollo. La Cooperación Técnica (CT) se gestiona principalmente a través de las siguientes modalidades: Programas y Proyectos de CT, expertos, voluntarios, donaciones en especie (bienes/servicios) y becas y cursos de formación. (Diccionario de la Cooperación Internacional: SETECI, 2015. Pág.156)

<sup>4</sup> Cooperación Financiera No Reembolsable: Asignaciones de recursos financieros para el financiamiento de proyectos específicos, cuenta con la característica de que no hay reintegro de los recursos monetarios recibidos.

Cooperación Financiera: Asignaciones de recursos financieros para el financiamiento de proyectos específicos y que tienen que devolverse a la entidad que otorga los recursos. Asume la forma de créditos

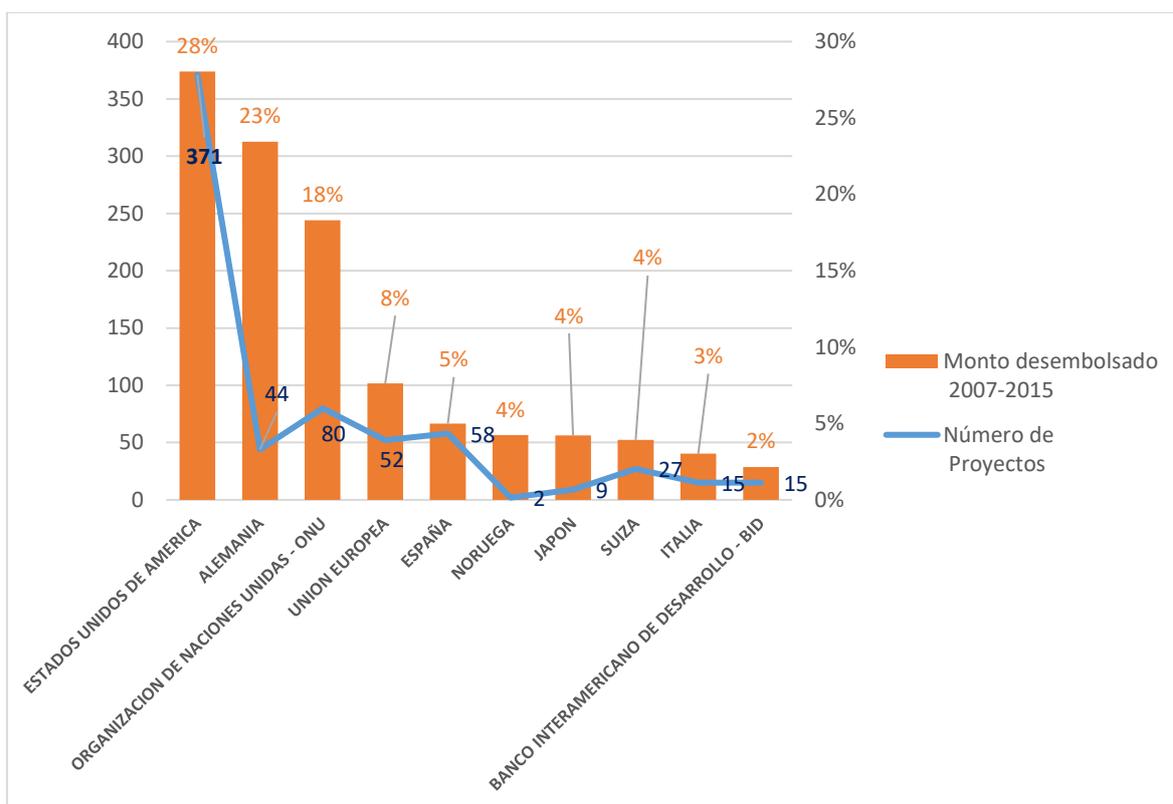
Los siguientes cuadros muestran la importancia relativa de la cooperación en temas ambientales en Ecuador, proveniente de distintos países donantes y el peso sustancial que asignan a ese tema Estados Unidos y la República de Alemania, así como organizaciones multilaterales como Naciones Unidas y la Unión Europea.

Tabla 1. Principales países y organizaciones cooperantes en el tema ambiental para Ecuador, período 2007-2015, en millones de dólares

País	Número de Proyectos	Monto desembolsado 2007-2015	%
<b>Estados Unidos de América</b>	371	\$ 129.7	28%
<b>Alemania</b>	44	\$ 108.5	23%
<b>Organización de Naciones Unidas - ONU</b>	80	\$ 84.7	18%
<b>Unión Europea</b>	52	\$ 35.3	8%
<b>España</b>	58	\$ 23.1	5%
<b>Noruega</b>	2	\$ 19.6	4%
<b>Japón</b>	9	\$ 19.6	4%
<b>Suiza</b>	27	\$ 18.2	4%
<b>Italia</b>	15	\$ 14.0	3%
<b>Banco Interamericano De Desarrollo - BID</b>	15	\$ 10.0	2%
<b>Total:</b>	673	\$ 462.6	100%

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana MREMH  
Elaboración propia

Gráfico 2. Principales países cooperantes en el tema ambiental en Ecuador, por proyectos y montos período 2007-2015



Fuente: Sistema de Gestión de la Cooperación Internacional (SIGECI)/ Ministerio de Relaciones Exteriores MREMH.  
Elaboración propia

Como se observa en la tabla 1 y gráfico 1, en el Ecuador los dos principales cooperantes en el sector de medio ambiente son: Estados Unidos y la República de Alemania, con un aporte total de 51%, de los cuales, la cooperación de Estados Unidos representa un 28% del total de proyectos, desembolsando US \$ 129.7; mientras que los proyectos ejecutados por la República de Alemania equivalen al 23% del total, desembolsando US \$ 108.5 para proyectos ambientales. Cabe destacar que los proyectos en su mayoría son plurianuales.

Desde sus inicios, el principal objetivo de la política de cooperación de Alemania según sus impulsores ha sido “el apoyo al desarrollo económico y social en los países receptores de ayuda, contribuyendo a la mejora de las condiciones de vida” (Pirzkall, 2010), el mismo que no ha cambiado fundamentalmente desde entonces. Alemania es conocida por su respeto al medio ambiente y el amplio número de proyectos de cooperación internacional en esta área que apoya en toda América Latina.

La cooperación alemana en el Ecuador asume principalmente la forma bilateral, lo que significa que provee asistencia, especialmente técnica y financiera, en varios

sectores y bajo distintas modalidades de cooperación que pueden ser: Financiera No Reembolsable, Asistencia Técnica, Canje de deuda, Becas, Pasantías, Alianzas Público Privadas, Cooperación en Ciencia y Tecnología, Cooperación para el Comercio.

La cooperación Alemana se canaliza a través de un sistema oficial de ayuda y una estructura multi-organizacional, con acuerdos legalmente vinculantes. Existen varios actores e instituciones claves relacionados con este sistema de ayuda oficial: la KfW (Banco Alemán de Reconstrucción y Fomento), el BMZ Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (en alemán Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung).

El BMZ es un departamento ministerial de la República Federal de Alemania, fundado en 1961. El BMZ se encarga de fomentar el desarrollo económico en Alemania y en otros países, a través de la cooperación y de las alianzas internacionales. Mantiene lazos de cooperación con organizaciones internacionales, tal es el caso del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, y las Naciones Unidas.

La política alemana de desarrollo tiene como meta dar una mayor atención a los derechos, intereses, necesidades y procesos organizativos de los pueblos indígenas dentro de sus programas de cooperación para el desarrollo en América Latina. (BMZ Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, 2016).

Por otro lado, la política de la cooperación internacional que maneja el gobierno ecuatoriano responde al Objetivo #7 del Plan Nacional del Bien Vivir 2013-2017: “Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental, territorial y global”, al Plan Nacional de Desarrollo, al Sistema Internacional de Derechos Humanos y a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Cooperación”. Con la constitución de 2008, Ecuador asume el liderazgo mundial en el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, como una respuesta contundente al estado actual de la misma, orientando sus esfuerzos al respeto integral de su existencia, a su mantenimiento y a la regeneración de sus ciclos vitales y procesos evolutivos. Esta propuesta se enmarca en un contexto en el que la gestión del gobierno se orienta al cumplimiento de los principios y derechos del Buen Vivir o Sumay Kawsay <sup>5</sup>.

Ecuador pretende seguir manteniendo el liderazgo internacional en cuanto a la universalización de los derechos de la naturaleza y la consolidación de propuestas

---

<sup>5</sup> ( Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014)

ambientales innovadores para enfrentar el cambio climático, con énfasis en principios de corresponsabilidad.<sup>6</sup>

Toda acción sobre el territorio ecuatoriano debe estar alineada a los principios de los instrumentos mencionados. La cooperación internacional en Ecuador debe aportar a los procesos de desarrollo y sustentabilidad ambiental y equidad de género, generacional, intercultural y territorial (SETECI, 2011).

Desde luego que sería indispensable contrastar la normativa establecida y la retórica de los discursos políticos referidos a los derechos de la naturaleza, con las políticas y acciones efectivamente desarrolladas en torno a las actividades extractivas, especialmente en petróleo y minería.

La política del gobierno del Presidente Correa fue incrementar la frontera minera, del actual 5% del territorio nacional a, por lo menos el 40%; ocasionando que esta medida genere incalculables conflictos sociales, produciendo grandes extensiones del país a la contaminación y degradación ambiental; sumándose, que la gran mayoría de las áreas con potencial minero están ubicadas en áreas biodiversas y las cuencas hidrográficas alta de los Andes; y de modo especial bosques nublados y páramos (Zorrilla, 2013).

Frente a esta problemática, resulta mucho más rentable contaminar, que cumplir con las leyes, en vista que si los pasivos ambientales (también denominadas “externalidades”) contemplados en la ejecución de las actividades, fueran adecuadamente incluidos en los costos de operaciones, muchas empresas mineras, en especial en países como el Ecuador, no operarían por el alto costo que su operación significaría; lo que nos permite concluir en que existe falta de coherencia entre el discurso y la práctica.

### **1.5 MARCO NORMATIVO DE LA COOPERACIÓN BILATERAL ENTRE ALEMANIA Y ECUADOR**

Como antecedente importante, cabe destacar que las relaciones bilaterales con la República Federal de Alemania están basadas en el “Convenio Básico de Cooperación” suscrito el 28 de marzo de 1973 y vigente hasta la actualidad. Este convenio ha sido el paraguas sobre el que se ha trabajado la cooperación internacional entre ambos países; no ha registrado ninguna modificación durante más de cuatro décadas, siendo un referente respecto del cumplimiento de los acuerdos alcanzados después de su firma.

---

<sup>6</sup> *Ibíd.*

Tabla 2. Marco normativo Alemania- Ecuador

Convenio	Fecha desde	Vigencia hasta	Objetivo
Convenio de Cooperación Técnica	28 de marzo de 1973	-	Marco General para Cooperación Técnica
Convenio sobre Cooperación Financiera	11 de julio de 2003	-	Consolidar e intensificar las relaciones amistosas por medio de una Cooperación Financiera entre ambos países.
Acta final de las Negociaciones sobre la Cooperación para el Desarrollo	10 de junio de 2008	Comisión Mixta 2011	Definición de Líneas y Tipos de Cooperación Bilateral, ciclo 2009 – 2012
Acta Final Negociaciones Intergubernamentales sobre la Cooperación para el Desarrollo entre la República de Ecuador y la República Federal Alemana.	10 de octubre 2012	Octubre 2013	Consolidar e intensificar las relaciones amistosas por medio de una Cooperación Financiera entre ambos países.
Acta Final Negociaciones Intergubernamentales sobre la Cooperación para el Desarrollo entre la República de Ecuador y la República Federal Alemana.	19 de noviembre de 2014	Octubre 2016	Consolidar e intensificar las relaciones amistosas por medio de una Cooperación Financiera entre ambos países

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana MREMH  
Elaboración propia

Desde la firma del Convenio de 1973, se han efectuado numerosas negociaciones intergubernamentales entre Ecuador y Alemania, mismas que se realizaron bajo una atmósfera abierta a la cooperación bilateral. Estas negociaciones se realizan, en principio, cada tres años, pero ambas partes coincidieron muchas veces en mantener reuniones anuales de consultas.

El gobierno Alemán siempre ha manifestado su disposición a continuar con la cooperación bilateral<sup>7</sup>, focalizando sus actividades en dos áreas que considera prioritarias: “Protección del medio ambiente y de los recursos naturales” y “Modernización del Estado”.

<sup>7</sup> Cooperación Bilateral: Se trata de la cooperación ofrecida de gobierno a gobierno a través de las agencias oficiales de cooperación en virtud de convenios, acuerdos u otros mecanismos. (Diccionario de la Cooperación Internacional: SETECI, 2015 (Pág.108).

Durante la década de 1980, la cooperación alemana se caracterizó por iniciativas aisladas, situación que cambió notablemente a partir de 1984 y es a partir de los años noventa que emergen con fuerza proyectos relacionados con la modernización del Estado.

En el siglo XXI, han tomado gran impulso conceptos claves, como la gestión de los recursos naturales, la eficiencia energética y el uso de energías renovables, y en especial en los últimos años, el cambio climático y sus efectos.

Tomando en cuenta que existen mecanismos alternativos de financiamiento ambiental, diferentes de la cooperación al desarrollo, entidades gubernamentales ecuatorianas han trabajado conjuntamente con la ex SETECI y el Ministerio de Ambiente, para tratar de acceder a tales recursos como fuentes alternativas de financiamiento.

Tal fue el caso del Fondo Ambiental Nacional (FAN), creado por el Estado Ecuatoriano como mecanismo financiero independiente y autónomo; en función de las políticas sectoriales, Plan Ambiental Ecuatoriano, Estrategia Ambiental de Desarrollo Sostenible del Ecuador y otros instrumentos vigentes, cuya misión es apoyar al financiamiento de la gestión ambiental tendiente al desarrollo sustentable del Ecuador.

Otro de los mecanismos de financiamiento ambiental, por citar un ejemplo, es el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés), es una organización independiente, creada en 1990 para canalizar financiamientos con el fin de enfrentar los llamados "problemas ambientales globales": del cambio climático, la destrucción de biodiversidad, el agotamiento de la capa de ozono y la contaminación de aguas internacionales, en países en desarrollo y en países cuyas economías están en transición.

Se trata de un fondo provisional, en cuyo manejo intervienen tres agencias: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), responsable de la asesoría técnica, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que proporciona apoyo científico, y el Banco Mundial, responsable de los proyectos de inversión y la administración del Fondo. Este último es, en los hechos, quien ha controlado al Fondo. Pueden participar en este Fondo, las Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones comunitarias y organizaciones sociales que ejecuten una de las áreas de trabajo del GEF y estén alineados con la Estrategia del Programa País.

Hasta un 80% de los proyectos del GEF están vinculados con líneas de crédito del Banco Mundial, y en ocasiones su único fin es contrarrestar sus negativos efectos ambientales. El GEF alivia la presión que se ha ejercido sobre el Banco Mundial, por el

impacto ambiental de sus proyectos, y permite que éste siga soslayando (externalizando) el costo ambiental en sus análisis económicos, subsidiando así, en los hechos, a las corporaciones responsables de la contaminación (Alatorre, 2011).

Concluimos que, los Fondos Ambientales se enfocan en métodos integrados que adopten un enfoque holístico frente a los desafíos ambientales, con alianzas y recursos adecuadamente poderosos como para abordar los grandes problemas; atender una crisis ambiental tras otra no es suficiente para lograr buenos resultados.

## **1.6 ORGANISMOS EJECUTORES Y FORMAS DE COOPERACIÓN BILATERAL ALEMANA**

Como parte de las negociaciones que Ecuador mantiene con Alemania, en el ámbito de la cooperación se encuentran las llamadas Reuniones Intergubernamentales – RI, o llamadas también Comisiones Mixtas, que se realizan cada dos años, alternando su sede entre las ciudades de Quito y Bonn. Por Alemania participan funcionarios del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), entidad que tiene la decisión política y técnica de la cooperación de ese país, Por los temas que opera Alemania en su cooperación con Ecuador, también participan los funcionarios de Cancillería, además de funcionarios de otras entidades relacionadas con la cooperación.

Los proyectos acordados en las RI son recogidos en los acuerdos marcos bilaterales firmados, los mismos que establecen los aportes financieros no reembolsables que serán entregados y, las respectivas notas reversales para la cooperación técnica.

Por su parte, el Gobierno alemán canaliza recursos a través de las modalidades: financiera reembolsable (créditos), aportes financieros no reembolsables, cooperación técnica y canje de deuda<sup>8</sup>. Todos los organismos ejecutores de la cooperación alemana se encuentran supervisados y regulados por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo – BMZ.

El BMZ trabaja a través de direcciones generales, las cuales tienen temáticas específicas, por ejemplo: en el marco de la lucha contra la pobreza, el gobierno alemán está trabajando en América Latina y el Caribe en beneficio de la población indígena basándose en el “Concepto de cooperación al desarrollo con poblaciones indígenas en América Latina” del BMZ.

---

<sup>8</sup> Canje de Deuda: Es la orientación de recursos destinados al pago de tramos de deuda externa que mantiene un país deudor con un acreedor para el financiamiento de proyectos de desarrollo del país deudor. Se acuerdan en el marco de negociaciones oficiales bilaterales. (SETECI Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, 2015)

A nivel internacional el aporte alemán es dirigido por el BMZ, incluyendo entre ellos los aportes financieros al Fondo Europeo de Desarrollo, las participaciones en el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, el apoyo financiero para los fondos y programas de las Naciones Unidas y del Fondo Monetario Internacional.

Aparte de las organizaciones estatales de cooperación para el desarrollo existe un gran número de organizaciones no-gubernamentales, las llamadas ONGD<sup>9</sup>, que también trabajan en la cooperación y a las cuales apoya el BMZ, tanto en el aspecto financiero como en el intercambio de experiencias.

Por otro lado, uno de los mecanismos con los que trabaja la Cooperación Alemana es el Banco Alemán de Reconstrucción y Fomento – KfW, que se encarga de los créditos financieros (cooperación reembolsable) y aportes (cooperación financiera no reembolsable). Cuenta en su estructura con una División Regional para América Latina y el Caribe, que integran, entre otros, la Subregión Andina, Venezuela y Paraguay. Al no tener representación en el Ecuador, el seguimiento de la cooperación (proyectos), se realiza a través de la oficina en Lima que atiende a Ecuador y Colombia; además existen misiones que vienen al país periódicamente.

Por otro lado, la Agencia de Cooperación Internacional Alemana-GIZ (La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), es una empresa de propiedad federal que apoya al Gobierno Alemán en la consecución de los objetivos en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible, así como en el trabajo de la educación internacional en todo el mundo.

Fue creada el 1 de enero de 2011, por la fusión de la Deutscher Entwicklungsdienst mbH- DED (Servicio Alemán de Desarrollo), la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH- GTZ (Cooperación Técnica Alemana) y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH-InWEnt (Capacitación Internacional y Desarrollo)<sup>10</sup>.

Previo a esta unificación de las instituciones alemanas arriba mencionadas, la Cooperación Técnica GTZ, sobre la base del acuerdo de funcionamiento para las oficinas

---

<sup>9</sup> ONGD registradas por la Cancillería Ecuatoriana: Asociación Alemana para Educación de Adultos, Asociación Registrada, Christoffel Blindenmission International - CbmDgrv - Deutscher Genossenschafts - Und Raiffeisen E.V( Asociación Alemana de Cooperativas Gremiales y Sociedad Raiffeisen) Fundación Cajas de Ahorro para la Cooperación Internacional, Johanniter-Unfall-Hilfe E.V. (Juh), Kindernothilfe E.V., Salem International, Fundación Rosa Luxemburg.

<sup>10</sup> (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2011)

de GTZ en Ecuador suscrito en febrero de 2000; era el organismo encargado de ejecutar la cooperación técnica que otorgaba su país a través de sus propios expertos.

La GTZ concentró su intervención en el Ecuador a través de dos programas:

1. Programa de Modernización y Descentralización - PROMODE ( finalizó en 2013)

Buscó la descentralización y administración pública implementada en medida significativa y los gobiernos seccionales autónomos cumpliendo con sus funciones – con la participación de los grupos meta – de modo efectivo y orientado hacia los clientes.

El programa incluyó cuatro componentes: diálogo político y gestión de conocimientos; gestión financiera orientada hacia la reducción de pobreza; competitividad local y regional y ciudadanía y administración descentralizada.

2. Programa de Gestión Sostenible de los Recursos Naturales – GESOREN

Brindó asesoramiento en tres niveles de intervención: macro, meso y micro, para garantizar trascendencia y amplitud del impacto. A nivel macro, son enfoques metódicos importantes, el asesoramiento político y la gestión del conocimiento (difusión de “mejores prácticas”), a nivel meso, el asesoramiento organizacional: y a nivel micro, el asesoramiento especializado.

Este programa abarcó cuatro componentes: diálogo político y gestión de conocimiento, valoración de servicios ambientales, aumento de calidad y mejora de mercados; y gestión descentralizada de los recursos naturales.

Con la unificación de la GTZ, cabe mencionar que el Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica - DED, cuya sede se encuentra en la ciudad de Bonn, y con representación en Ecuador, eran los encargados de otorgar asistencia técnica al país desde 1967 a través de expertos alemanes que se integraban a entidades nacionales dedicadas al desarrollo. Su labor estaba dirigida especialmente a la población económica y socialmente marginada. La finalidad era mejorar sus condiciones de vida, promoviendo al mismo tiempo el uso sostenible de los recursos naturales. La activa participación de los grupos meta, el respeto a su autodeterminación y el enfoque de género, fueron los principios más importantes que caracterizaron su cooperación.

Y finalmente, también se unificó el Centro para la Migración Internacional y el Desarrollo – CIM, asociación de trabajo de la GTZ y el Instituto Federal del Trabajo (ZAV), con sede en Frankfurt. La cooperación entre las dos organizaciones, inició en 1980, permitió reunir capacidades y experiencias en el ámbito del desarrollo y de la política laboral.

El CIM se encargaba, a solicitud de la entidad nacional interesada, de reclutar expertos que pasaban a depender de la entidad requirente, la cual debía cubrir un monto convenido para el pago del experto, mientras que el CIM subsidia el resto del sueldo.

Todos los Organismos Ejecutores y las Formas de la Cooperación Alemana antes mencionados, dejaron de formar parte de la GTZ, para convertirse en una sola Agencia de Cooperación, la actual GIZ, en el año 2011. En el marco de la mutua colaboración, las partes manifestaron el interés de crear sinergias entre ellas, utilizando su propia experiencia y habilidades, para la obtención de potenciales beneficios en materia de desarrollo a favor del Estado Ecuatoriano.

### **1.7 COOPERACIÓN ALEMANA PARA EL DESARROLLO EN LA ACTUALIDAD**

Los Gobiernos del Ecuador y de la República Federal de Alemania han identificado como áreas prioritarias de cooperación bilateral a la “Protección del medio ambiente y de los recursos naturales” y la “Modernización del Estado, descentralización y fortalecimiento de los gobiernos seccionales autónomos”.

En el ámbito geográfico, la cooperación técnica alemana trabaja a nivel nacional, mientras que la cooperación financiera se focaliza en proyectos puntuales, en regiones específicas. Alemania promoverá su cooperación para el desarrollo en los derechos y necesidades de los pueblos indígenas. La cooperación permite a Alemania fortalecer sus lazos con América Latina y el Caribe.

Se estima que América Latina y el Caribe, a pesar de ser considerada como una región de ingreso medio, se encuentra entre las regiones más vulnerables frente a los impactos del cambio climático, por lo que, el apoyo de la comunidad internacional es importante, porque permite emprender grandes esfuerzos de adaptación y mitigación.<sup>11</sup>

Las prioridades sectoriales establecidas por la cooperación alemana para América Latina y en especial, sus pueblos indígenas son (Wagner, 2006)

- Democracia, sociedad civil y administración pública.
- Gestión de recursos naturales y desarrollo rural sostenible.
- Desarrollo de la paz y prevención de crisis.
- Desarrollo social.

---

<sup>11</sup> (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania., Chile 2011)

Por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ), en el ámbito del medio ambiente, la GIZ ejecuta el programa “Cambio Climático, Biodiversidad y Desarrollo” (PROCAMBIO) desde el 2014, hasta la actualidad y, junto con el banco de desarrollo KfW, un programa para la conservación de los bosques y la biodiversidad, así como para la mitigación y adaptación al cambio climático. (GIZ Cooperación Alemana, 2016).

Cabe destacar que el BMZ, es el actor público más importante en materia de cooperación internacional, ya que establece las líneas directivas y conceptos de la política alemana para el desarrollo, determina las estrategias de largo plazo de la cooperación con los diferentes actores y define las reglas para su ejecución. A partir de este trabajo básico se desarrollan, como paso siguiente, proyectos comunes con los países contrapartes y las organizaciones internacionales activas en la política de desarrollo (BMZ Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, 2016).

El BMZ establece los conceptos nacionales para los diferentes países y conjuntamente define los objetivos. Los conceptos nacionales son el instrumento de gestión central y la base de la cooperación a mediano plazo. Se concretan en contratos en los cuales los objetivos y cronogramas, así como el tipo y monto de los aportes son formulados en detalle. Esto incluye, por ejemplo, créditos blandos, prestaciones de asesoría y formación, promoción de la inversión privada, becas y también ayuda para emergencias.

El BMZ no tiene una estructura suficiente para poder implementar sus estrategias de cooperación, por lo que trabaja directamente con las “organizaciones de implementación”: GIZ y la KfW, para la ejecución de sus políticas de cooperación bilateral, para posteriormente controlar los resultados de su trabajo.

Para el BMZ la cooperación al desarrollo sólo tiene éxito si los recursos financieros son empleados en forma útil y efectiva; por ende se encarga no sólo de verificar regularmente el uso correcto de los recursos presupuestarios empleados, realiza también el análisis de la eficacia de sus proyectos de cooperación con respecto a la política de cooperación, a través de evaluaciones, ejecutadas por sus consultores y consultoras externos encargados.

A continuación, se presentará una breve revisión de la cooperación internacional en temas ambientales, el lugar que ocupan y su evolución en la región latinoamericana.

## **1.8 DEBATES SOBRE MEDIO AMBIENTE Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

La cooperación internacional y el medio ambiente forman parte de un sistema de complejo entendimiento, a causa del tamaño de los problemas ambientales globales de los países menos desarrollados, los principales problemas se ubican alrededor de la destrucción de los ríos, mares, bosques tropicales, atmósfera, efecto invernadero y el problema del calentamiento global, problemas que exigen esfuerzos colectivos y multidisciplinarios para resolverlos (Ortiz, 1997).

El manejo inapropiado o depredador de los recursos naturales ha sido un rasgo reiterado de las tendencias degenerativas de los ecosistemas y del medio ambiente, con especial atención en los conflictos generados por los recursos naturales no renovables.

La crisis ambiental nunca antes había involucrado a toda la humanidad. Estos fenómenos de conflictos socio ambiental, en el marco de la globalización aparentemente novedosa, probablemente tornan irrelevante la persistencia de viejas estructuras de relaciones que el capitalismo fundó desde el siglo XVI, cuando expandió sus fronteras más allá de los lugares geográficos donde se engendró (Ortiz, 1997).

Posteriormente, desde 1980 hasta finales del siglo XX, la ayuda medioambiental se incrementó sustancialmente, pasando de aproximadamente USD \$ 3 mil millones anuales en los '80, a cerca de USD \$ 10 mil millones en 1990 en América Latina (Lucatello, Simone, 2014).

Para Teodoro Bustamante, en el caso Ecuatoriano, la gestión ambiental está ligada fuertemente a la dinámica de cooperación internacional, situación que se refleja en la mayoría de proyectos del Ministerio de Ambiente, en donde se financian cerca del 20 por ciento del presupuesto para el mantenimiento de las áreas naturales protegidas, tomando en cuenta que las acciones de conservación fuera de las áreas protegidas, pueden llegar a determinar esfuerzos aún mayores, provenientes de dichas fuentes. Bustamante hace una distinción entre la cooperación ambiental y la cooperación en general; manifestando que la cooperación ambiental abarca servicios o beneficios que por su propia naturaleza son comunes o compartidos, mientras que la cooperación en general busca alcanzar un cierto nivel de “desarrollo” por parte de los países menos desarrollados.

La influencia de la cooperación internacional se asienta sobre tres pilares. El primero y de gran relevancia es el referido a la aportación económica, mismo que actúa reforzando a los otros dos. Por una parte se encuentra la legitimidad de la cooperación,

reforzada a partir de la eficiencia técnica. La cooperación pretende poseer los instrumentos tecnológicos necesarios y adecuados para lograr una acción eficaz.

Sin embargo, “en el terreno de lo ambiental esto se concreta en metodologías y sobre todo en conceptualizaciones de los problemas referidos a la conservación”. Las entidades tanto privadas como intergubernamentales desarrollan un esfuerzo, que podríamos calificar de gigantesco para difundir sus marcos conceptuales relativos a cómo debe ser entendido el problema ambiental y cómo éstos deben reflejarse en políticas y acciones concretas. “Un segundo aspecto, es el componente ético. La incorporación de las poblaciones locales, la descripción de la participación, la superación de las inequidades étnicas y de género constituyen parte de esta dinámica. Por último, las organizaciones internacionales, que se legitiman a través de la lógica administradora de recursos, técnicas, prácticas y dinámicas organizacionales que asegurarían que los recursos están siendo utilizados de acuerdo con normas de rendición de cuentas, y eficiencia de alto nivel” (Bustamante, 2008).

Enfatiza en una apreciación bastante interesante, mencionando que la cooperación internacional, ha dejado desde hace mucho tiempo de ser un mecanismo complementario a los esfuerzos de ahorro de los países pobres, que tendrían un carácter transitorio, para convertirse en parte integrante del funcionamiento de la estructura de poder y de circulación de la riqueza mundial. (Bustamante, 2008).

En el terreno ambiental las acciones se concretan en función de metodologías y conceptualizaciones sobre los problemas referidos a la conservación, sin embargo la legitimidad de lo ambiental suele ser precaria frente a las enormes necesidades de la población; motivo por el cual, la articulación entre los distintos niveles de responsabilidad e involucramiento de los actores es un aspecto crucial para determinar la eficacia de la gobernanza ambiental. La creciente complejidad de América Latina, plantea nuevos desafíos para la comprensión de las nociones ambientales de la “región”, “América Latina” o “conflictos regionales” como tal (Ortiz, 1997).

Según Simone Lucatello, la cooperación ambiental aborda dos temas importantes: la gobernanza ambiental<sup>12</sup> y la financiación para el medio ambiente<sup>13</sup>, pilares de la actual

---

<sup>12</sup> Gobernanza Ambiental: Se refiere al conjunto de reglas y trayectorias institucionales, dinámicas organizacionales y procesos colectivos de toma de decisiones, a través de los cuales se influyen las acciones y resultados ambientales y se enfrentan los dilemas y los problemas que se derivan del uso, apropiación y conservación de los recursos naturales (Fundación Carolina, 2011)

<sup>13</sup> Financiación para el medio ambiente: “El FMAM es también el mecanismo financiero designado para establecer una serie de acuerdos ambientales multilaterales (AAM) o convenios; y como tal, el FMAM

arquitectura de la cooperación. En materia ambiental es importante entender la dinámica que la caracteriza, derivada de la compleja relación determinada por la diversidad de actores involucrados, la escasa cooperación y coordinación entre las organizaciones ambientales internacionales<sup>14</sup>, junto a los retos de la gobernanza, lo que constituye un obstáculo para la eficacia de la cooperación ambiental, así como para la promoción de una agenda ambiental coherente.

El tema ambiental, deja de ser considerado como un eje transversal en la agenda del desarrollo internacional; por el contrario, se ha ido separando y sectorizando, en particular en varios foros internacionales, que van desde la primera cumbre ambiental de Estocolmo en 1972, hasta la de París el 2015.

Desde una perspectiva más amplia, el cambio ambiental está vinculado de forma compleja con una multitud de crisis, riesgos y vulnerabilidades sociales que afronta la sociedad en nuestros días. Algunos estiman, por ejemplo, que los responsables de la elaboración de políticas deben resolver el problema de la pobreza, antes de preocuparse por el problema del cambio climático y las demás cuestiones ambientales. Sin embargo, ambos problemas forman parte del desafío que se plantea a la sociedad hoy en día: proteger a la vez el bienestar de las personas y los ecosistemas esenciales para la vida humana, propiciando la integración social y la equidad; esto significa para la cooperación internacional trabajar de forma más integral.<sup>15</sup>

Para Juan Pablo Prado, el tema de la protección al medio ambiente y su relación con el desarrollo económico y social fue uno de los primeros temas asumidos por los países del mundo, tomando vital importancia al tratarse de su amplia dimensión sectorial y poblacional

Prado añade también que un elemento que forma parte de la cooperación internacional para la protección al medio ambiente es el concepto de seguridad ambiental, entendida como la prevención de problemas en el sistema medioambiental, especialmente los que afectan a las poblaciones más vulnerables.

---

ayuda a los países a cumplir con sus obligaciones en virtud de los convenios que han firmado y ratificado. Estas convenciones y acuerdos ambientales multilaterales proporcionan orientación a los dos órganos rectores del FMAM: el Consejo del FMAM y la Asamblea del FMAM". (BID, Banco Interamericano de Desarrollo., 2017)

<sup>14</sup> Organizaciones ambientales internacionales: actúan como consultores ambientales para los gobiernos y las grandes corporaciones interesadas en disminuir la contaminación, establecer áreas protegidas y conservar la biodiversidad, actúan como mediadores entre políticos, poblaciones locales, científicos y grupos activistas que promueven la conservación. (Mongabay, s.f.)

<sup>15</sup> (Consejo Internacional de Ciencias Sociales (CICS), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2013)

En este sentido, el fin de la seguridad ambiental es evitar fenómenos como la desertificación, inundaciones, incendios forestales, factores que generan crisis sociales, afectando la estabilidad política, económica y social, situaciones que empujarían a la inestabilidad tanto del desarrollo local como regional. Las áreas protegidas son esenciales para la conservación y el manejo de la diversidad biológica y de los ecosistemas; adicionalmente, constituyen un elemento clave para impulsar el desarrollo sostenible.

Los factores estructurales y sistémicos presentes en la agenda internacional ambiental son los principales problemas que se presentan en la cooperación ambiental, los mismos que se agudizan debido al poco control que se puede realizar sobre el trabajo de los donantes en el sector del medio ambiente, debido a la cantidad de actores y agencias intergubernamentales y no gubernamentales, ya que éstas han adoptado nuevos roles y responsabilidades en varias áreas ambientales y la poca claridad y control sobre la ejecución de los proyectos por parte de los receptores, como también las limitaciones en el tema de rendición de cuentas en la aplicación de los mecanismos financieros de “ayuda verde”.

En el caso ecuatoriano las instituciones no disponen de recursos técnicos y financieros suficientes para aplicar, por si solos, los planes y estrategias de gestión necesarios, debido a la falta de marcos normativos idóneos que viabilicen la concreción de la política. Por tal motivo, se considera la necesidad de ahondar con mayor profundidad en el rol de los gobiernos y los Estados frente a la gobernanza ambiental.

Al respecto, el sistema de cooperación internacional ambiental es manejado por varios actores como: el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMMA), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), BANCO MUNDIAL (BM), la Organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE), entre otros.

El inconveniente de tener tantos actores inmersos en el tema, radica en la dispersión y problemas de coordinación entre ellos, que lleva al establecimiento de políticas públicas contradictorias, que se evidencia en la escasa claridad de sus preceptos.

La cooperación internacional en materia ambiental ha tratado de establecer diversas modalidades de trabajo para potenciar el desarrollo medioambiental en las siguientes cumbres internacionales (Prado Juan Pablo, 2009):

- **Cumbre de Estocolmo**

La Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano, realizada en Estocolmo en 1972, fue la primera conferencia global sobre el medio ambiente, en la que se decidió incluir conjuntamente los temas de desarrollo y los compromisos principales que

contienen en la Declaración sobre el Medio Ambiente Humano, el Plan de Acción para el Medio Ambiente Humano y en la Resolución de Arreglos Institucionales y Financieros.

En la reunión se acordó una Declaración que contiene 26 principios sobre el medio ambiente y el desarrollo, un plan de acción con 109 recomendaciones, y una resolución. Se sostiene que esta conferencia, y en especial las conferencias científicas que la precedieron, tuvieron un impacto histórico en las políticas medioambientales de la Comunidad Europea (que más tarde se convertiría en la Unión Europea).

- **Cumbre de la Tierra**

Esta cumbre internacional se llevó a cabo en Río de Janeiro, el 2 de junio de 1992, constituyó un momento importante en la aspiración de lograr un equilibrio justo entre las necesidades económicas, sociales y ambientales.

En la Cumbre de Río fueron aprobados varios documentos, como:

- Programa 21: este es un plan de acción que tiene como finalidad metas ambientales y de desarrollo en el siglo XXI.
- Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo: se definen los derechos y deberes de los Estados.
- Declaración de principios sobre los bosques.
- Convenciones sobre el cambio climático, la diversidad biológica y la Desertificación.

Esta cumbre fue uno de los acontecimientos ecológicos y de protección de la naturaleza más importante ya que generó un impulso a la potencial solución de algunos de los grandes problemas que enfrenta el medio ambiente.

De esta manera, los tomadores de decisiones en cada país, deben tener presente que los recursos naturales son finitos y por ello su uso debe ser sostenible. Mientras los esfuerzos realizados en el tema de conservación en el pasado tenían como prioridad la protección de especies y hábitats en particular; la cumbre reconoce que los ecosistemas, especies y genes pueden utilizarse en beneficio de los seres humanos. Pero enfatizando que, a largo plazo, no conlleve el deterioro de la diversidad biológica.

- **Protocolo de Kioto**

El Protocolo de Kioto, prevé que los estados miembros, asuman la obligación de reducir la emisión de gases a efecto invernadero GEI en la atmósfera. El Protocolo ha movido a los gobiernos a establecer leyes y políticas para cumplir sus compromisos, a las empresas a tener en cuenta el medio ambiente a la hora de tomar decisiones sobre sus inversiones.

En general el Protocolo de Kioto fue considerado como el primer paso importante hacia un régimen verdaderamente mundial de reducción y estabilización de las emisiones de GEI.

A modo de conclusión, los actuales problemas ambientales como el cambio climático, la contaminación y escasez del agua o las pérdidas de la biodiversidad, son revisados y discutidos en distintos niveles y bajo varios ámbitos institucionales, por parte de actores públicos y privados; prevalecen la falta de uniformidad en las políticas a adoptar y sobretodo en la toma de decisiones.

La revisión bibliográfica y documental realizada, nos permite concluir que la ayuda para el medio ambiente creció un 50% entre 1998 y 2010. Según datos de la OECD-DAC utilizados para esta investigación, la tendencia es hacia un aumento de la ayuda internacional para el tema medioambiental. Se otorgó más de la mitad del presupuesto para proyectos ambientales (56 mil millones) de carácter general; la segunda parte se otorgó para proyectos de agua y saneamiento (33.2 mil millones), mientras la última parte (8.2 mil millones) se dio para proyectos con un componente ambiental transversal a otros temas como biodiversidad, conservación natural, etc. (OECD Statistics CRS Bilateral y multilateral: 2011).

Pese, al acelerado crecimiento y expansión de los mecanismos financieros para el medio ambiente, las últimas tendencias de la cooperación ambiental muestran una tendencia de los principales donantes multilaterales hacia la promoción de un nuevo paradigma de apoyo al medio ambiente denominado “crecimiento verde”.<sup>16</sup>

La crisis ambiental es vista también como una crisis moral de instituciones políticas, provenientes de aparatos jurídicos de dominación y de relaciones sociales injustas, afectando en mayor medida a las poblaciones más vulnerables.

La diversidad de actores involucrados producto de la compleja institucionalidad ambiental internacional, genera fricciones en la toma de decisiones en materia ambiental en distintos niveles.

---

<sup>16</sup> El concepto de crecimiento verde, inaugurado y oficializado en la cumbre de Río +20 en 2012, es la culminación de la políticas neoliberales aplicadas al MA desde los años '90, fortalecidas en la cumbre de Johannesburg en 2002 y representada por el concepto de “monetarización” del MA y del sistema de los pagos por servicios ambientales (PSA) y otros mecanismos de mercado como los que se aplican al cambio climático (mecanismo de desarrollo limpio entre otros). (Lucatello, Simone, 2014)

Ciertamente, uno de los retos más grandes para los problemas medioambientales es mejorar la eficacia de las políticas y de los mecanismos ya existentes, a través de recursos financieros provenientes de la cooperación internacional.

### **1.9 ANÁLISIS DE SITUACIÓN RESPECTO A LA COOPERACIÓN ALEMANA EN TEMAS AMBIENTALES**

Las transformaciones ecológicas, particularmente las consecuencias del cambio climático, la contaminación del hábitat, los riesgos de la extracción industrial de materias primas, el impacto de la agricultura transgénica así como los daños ecológicos generados por las políticas económicas neoliberales, representan desde hace algún tiempo temas claves del debate público latinoamericano, adquiriendo gran relevancia a nivel general y diferentes formas, de acuerdo al contexto regional.

Frente a las tensiones sociales generadas en este ámbito, la búsqueda de soluciones posibles constituye uno de los desafíos más urgentes para el futuro del continente. Es así como los discursos ambientales latinoamericanos no surgen en un espacio vacío.

Como señala Imme Scholz (Scholz, 2008), las distintas percepciones sobre la naturaleza han adquirido un papel central en los ámbitos político, social y cultural. El medioambiente del Nuevo Mundo se ha convertido a través de los siglos en un lugar de utopías y distopías, en un infierno verde, en punto de cristalización de la búsqueda identitaria o en (contra) espacio de un equilibrio ecológico amenazado.

Las afectaciones socio ambientales mencionadas, junto a la disminución de los bienes y servicios ambientales, pérdidas de los ecosistemas, daños ambientales al capital natural y la sociedad, han generado la necesidad de implementar otro tipo de intervenciones en pro de la protección del medio ambiente. En tal sentido la cooperación internacional ingresó en el Ecuador con el objetivo de generar proyectos que coadyuven a las posibilidades de conservación, generación de ingresos para la población, aprovechamiento de recursos naturales, entre otros.

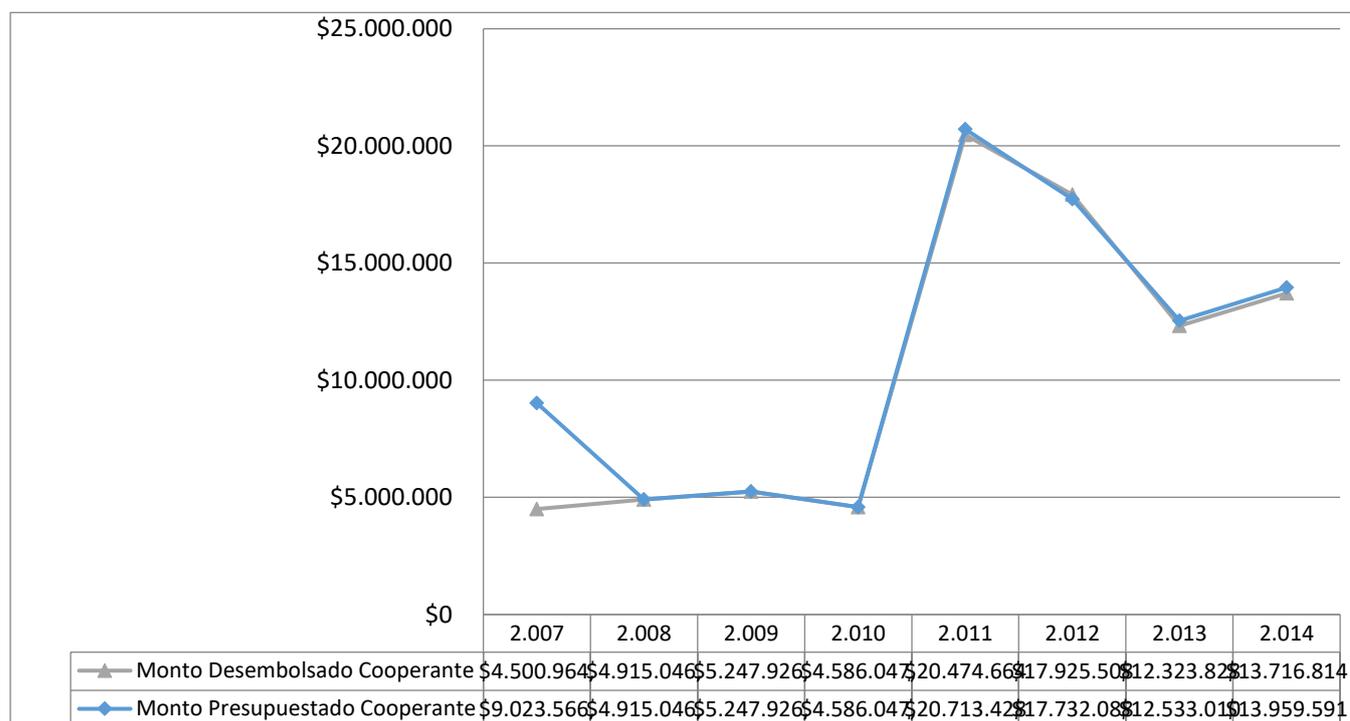
Una de las ventajas de la cooperación Alemana es su carácter flexible, que permite alinear su planificación con las agendas nacionales, manteniendo además un manejo muy cercano a nivel técnico.

Para consolidar las cifras de la cooperación alemana para el Ecuador, en temas ambientales, se partió del análisis de los montos registrados en la ex SETECI, completado con la información enviada por Alemania.

## 1.10 ANÁLISIS DE LOS APORTES DE LA COOPERACIÓN ALEMANA AL MINISTERIO DE AMBIENTE

En el caso del Ministerio de Ambiente (MAE) el siguiente gráfico, muestra el monto total negociado en el período 2007-2014 y el monto desembolsado por la cooperación alemana hasta el 31 de diciembre del 2014, para temas ambientales.

Gráfico 3. Montos presupuestados y desembolsados por la cooperación Alemana al Ecuador



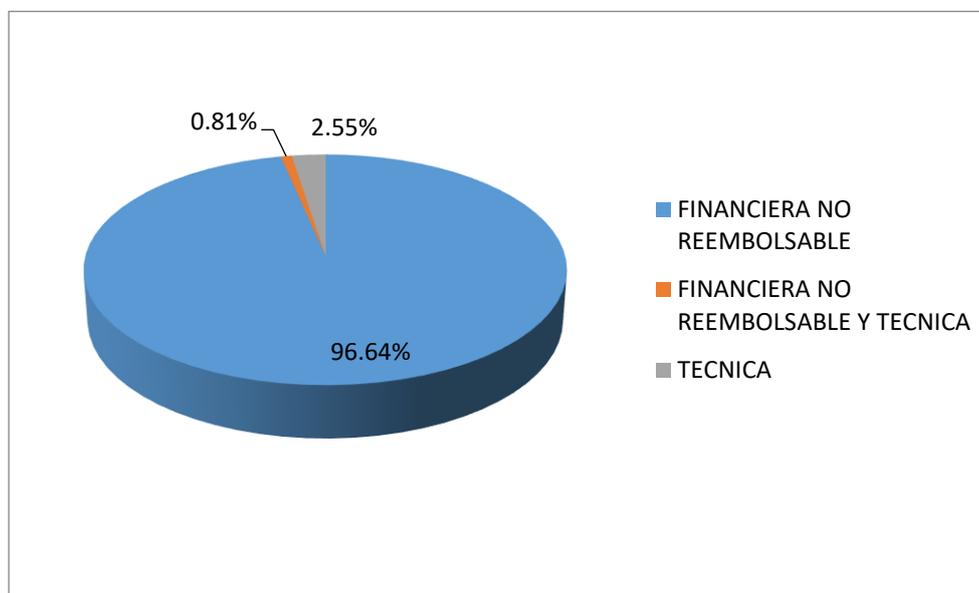
Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana MREMH  
Elaboración propia

Se ha realizado un análisis comparativo tanto del monto presupuestado, como del monto desembolsado, dando como resultado que durante el periodo 2007 al 2014, el desembolso realizado por el cooperante se incrementó un 205% pasando de aproximadamente USD \$4,5 millones a USD \$13,7 millones de dólares, en el periodo antes mencionado.

Como se puede apreciar en el gráfico anterior, el comportamiento del monto desembolsado entre los años 2007 y 2010 es muy estable, teniendo en promedio anual un valor de USD \$4.8 millones de dólares. Sin embargo en el año 2011, este monto crece, alcanzando su valor más alto, al llegar a USD \$20.4 millones de dólares, mientras que para el año 2014, se ubicó en USD \$13.7 millones de dólares.

El monto total desembolsado para proyectos del Ministerio de Ambiente por parte de la cooperación Alemana fue de USD \$ 83.690.801 millones de dólares, el mismo que se distribuye por modalidades de cooperación de la siguiente manera:

Gráfico 4. Montos negociados por modalidad de cooperación



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana MREMH, 2017  
Elaboración propia

Del análisis de las cifras destinadas para las modalidades de cooperación en el tema ambiental se desprende que: el 96.64% del monto desembolsado por el cooperante que asciende a USD \$ 83.690.801 millones de dólares, corresponde a la modalidad de cooperación financiera no reembolsable, mientras que el 3.36% restante comprende a la modalidad técnica y modalidad financiera no reembolsable.<sup>17</sup>

Para concluir este análisis, es importante señalar que el monto general que el MAE dejaría de percibir una vez que se finiquite la cooperación alemana sería de aproximadamente USD \$ 82.5 millones de dólares que representan el valor total percibido para temas y proyectos ambientales.

Finalmente, los proyectos y programas de la cooperación entre Alemania y el Ecuador se enmarcan dentro de las prioridades del gobierno, específicamente del Ministerio del Ambiente.

<sup>17</sup> Para el caso de Ecuador, la modalidad de cooperación más utilizada por los organismos cooperantes es la combinación entre financiera no reembolsable y técnica, es decir que la asignación de recursos monetarios viene acompañada de un componente de asistencia técnica (financiera no reembolsable+ técnica).

La cooperación alemana, actúa en el marco del Plan Nacional de Buen Vivir, y aporta particularmente a las metas, programas y lineamientos del objetivo 7: garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global, especialmente la política de conocer, valorar, conservar y manejar sustentablemente el patrimonio natural y su biodiversidad terrestre, acuática continental, marina y costera, con el acceso justo y equitativo a sus beneficios.

## **II. MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL ECUADOR**

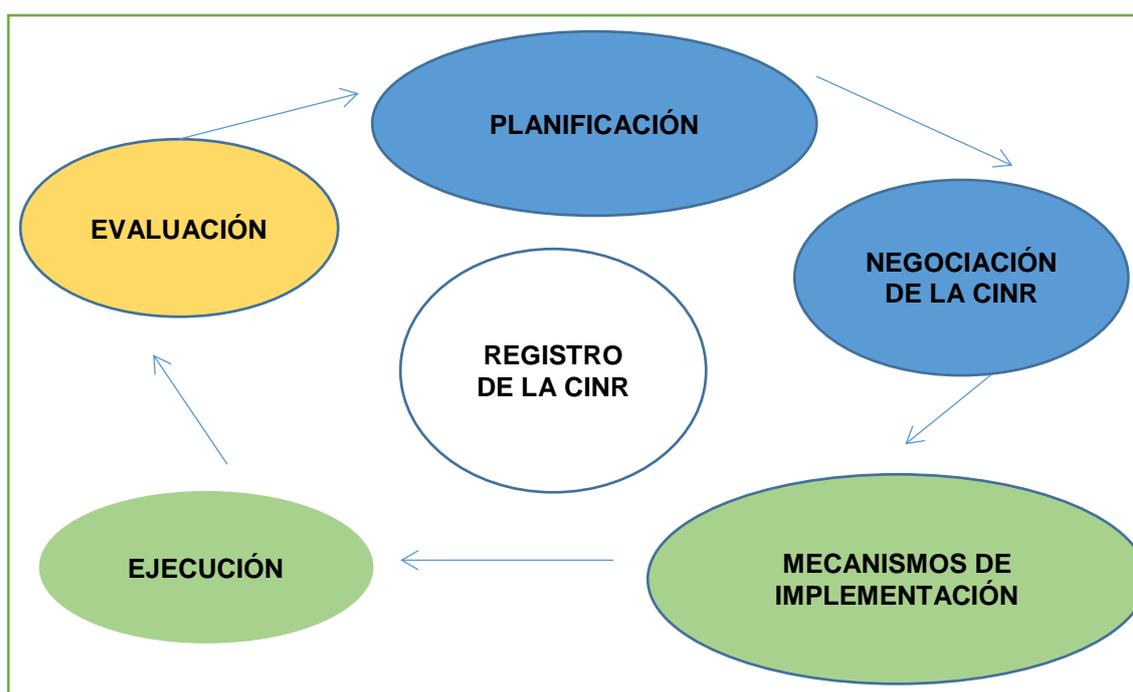
La Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR) en el período 2007 - 2014 representó 0,48% anual del producto interno bruto (PIB) y 1,7% anual del presupuesto general del Estado. Por lo tanto, Ecuador no es dependiente de los recursos de Cooperación Internacional para financiar su presupuesto (SETECI, 2015). Esto representa una oportunidad para conseguir que las intervenciones de cooperación complementen los esfuerzos nacionales para el desarrollo del talento humano, el conocimiento, la ciencia, la tecnología y la innovación para el cambio de la matriz productiva, que son prioridades para nuestro país, alineándose al Plan Nacional para el Buen Vivir (SETECI Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, 2015).

Durante el periodo 2007- 2014, la suma total de los desembolsos de Cooperación Internacional No Reembolsable ascendió a USD \$2.786,99 millones corrientes, para un total de 4432 programas y proyectos de Cooperación Internacional, según datos proporcionados por la Subsecretaría de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (anteriormente SETECI).

Históricamente, en nuestro país, la mayor cantidad de recursos de la Cooperación Internacional han sido de fuentes de carácter bilateral y multilateral. Aun cuando la AOD no sea cuantitativamente importante en lo agregado, en ciertos sectores y en particular en temas ambientales, es muy relevante, por qué aseguraría la contribución al mantenimiento de la biodiversidad y la sustentabilidad ambiental, a través de estrategias de mediano plazo que permitan estrechar las relaciones entre los países.

Para la implementación de proyectos de cooperación al desarrollo, cada cooperante tiene su propio mecanismo, a fin de garantizar una adecuada administración, facilitar una gestión eficiente y asegurar la ejecución total de los programas o proyectos negociados, así como el cumplimiento de los principios y políticas de Cooperación Internacional de Ecuador.

Gráfico 5. Ciclo de la gestión de la CINR



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana MREMH.  
Elaboración propia

Se espera que los mecanismos de implementación utilizados por los diferentes donantes sean una guía que garantice una adecuada administración de los recursos provenientes de la cooperación internacional y a su vez asegure la ejecución total de los programas y proyectos iniciados, sin dejar de lado los principios y políticas de Cooperación Internacional del Ecuador.

## 2.1 CASO DE ESTUDIO:

### 2.1.1 Proyecto "Protección de la Selva Tropical Morona Santiago- Pastaza"

El proyecto Selva Tropical financiado por la KfW (Banco de Desarrollo) fue ejecutado entre 2007 y 2013, con los objetivos de alcanzar un "uso adaptado y sostenible de los recursos naturales en el territorio Achuar y un mejoramiento de las condiciones de vida, de esta manera se pretende contribuir al mantenimiento del equilibrio ecológico en el territorio de los Achuar" (Boese & Schroder, 2010).

El proyecto inició sus actividades en febrero del 2007 y estaba previsto desarrollarse hasta febrero del 2011, tiene un carácter multidimensional, pues promueve el uso sostenible de los recursos naturales, apoya a los Achuar para superar el déficit alimenticio, fomenta la organización para el uso del territorio y la convivencia social-cultural tanto interna como externa.

La cooperación Alemana reconoce la situación específica de los pueblos indígenas, es decir: sus características étnicas, sus formas organizativas propias, sus derechos territoriales, su acceso a la tierra y su manejo de los recursos, así como sus elevados niveles de pobreza y sus desfavorables condiciones de vida, en consecuencia, está dispuesta a apoyar programas y proyectos que mejoren sus niveles de vida, que amplíen su participación en distintos niveles enfatizando que la participación de los pueblos indígenas es indispensable para el ejercicio de derechos humanos, a través de un enfoque transversal que los incorpore e incluya todas sus necesidades e intereses (Wagner, 2006).

En términos regionales, la cooperación alemana se centró en países y regiones con un alto porcentaje de población indígena, así como espacios vitales y culturales de importancia internacional, tales como la Amazonía (Wagner, 2006).

Se previó ejecutar este proyecto en la cuenca media del río Pastaza, que cubre gran parte del territorio de la Nacionalidad Achuar. El pueblo Achuar cuenta con una población aproximada de 6336 personas, el 51% corresponde a hombres y el 49% a mujeres (Boese & Schroder, 2010).

Como organización legalmente constituida, la NAE asume la representación política de los Achuar; la sede de la NAE está ubicada en el Puyo, capital de la provincia de Pastaza. La NAE es parte de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), creada a su vez en 1980 y parte de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) (Wagner, 2006).

### **2.1.2 Análisis de los diferentes tipos de componentes del proyecto**

En el proyecto, se definieron 3 componentes, aprobados por la KFW, con el presupuesto respectivo; que buscaban responder a las necesidades de la población Achuar y a la situación del ecosistema amazónico, se dividieron de la siguiente manera:

**Componente 1 – Ordenamiento Territorial:** incluye la demarcación, titulación, zonificación económico- ecológico, creación de áreas protegidas y/o reservas ecológicas, con sus respectivos planes de manejo, que partían de una caracterización de la comunidad (historia, población, cultura, inventario de flora y fauna etc.). Por otro lado, contienen un reglamento interno en que concierne el uso de los recursos naturales y de la caza, incluyendo en la mayoría de los planes también una declaración de ‘reservas ecológicas’ (zonas intangibles).

Según información proporcionada por la KFW, no existía una supervisión o monitoreo externo de estos reglamentos, sin embargo las comunidades los respetaban y

conocían los beneficios derivados de su cumplimiento (aumento en la cantidad de animales, reducción de basura etc.).

Sin embargo, cabe destacar que los planes elaborados no han sido ‘oficializados’ por las autoridades estatales y de esta manera no se ha visibilizado una o más áreas protegidas en el territorio Achuar, como estaba previsto en una de las metas del proyecto.

En este contexto, los lineamientos para la creación de áreas protegidas comunitarias y las directrices a su incorporación al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) recién fueron aprobados en Enero 2014.

Con el propósito de asegurar una implementación rápida y sin problemas, en el transcurso del proyecto Selva-Tropical se ejecutaron varios talleres de socialización. En el marco del proyecto diversas actividades relacionadas a un ordenamiento del Territorio Achuar fueron ejecutados, entre ellos principalmente la otorgación de títulos sobre 80.593 ha a nombre de la NAE. Como resultado, el 100% del Territorio Achuar cuenta ahora con su título (25 títulos), permitiendo a la NAE avanzar en el establecimiento de una nueva parroquia.

Para el seguimiento de este componente se instaló un Sistema de Información Geográfica (SIG) en la sede de la NAE, compilando toda la información tanto geográfica como socio-económica. Este sistema contiene, según comunicaciones recibidas, toda la información de los planes de manejo (datos, zonas intangibles, etc.). Sin embargo, este sistema ya no está funcionando desde el cierre del proyecto y no pudo ser verificado por el consultor. Los técnicos capacitados en SIG durante el transcurso de proyecto ya no trabajan en la NAE y el sistema SIG con todos sus componentes y alcance no pudo ser verificado.

**Componente 2 – Desarrollo Económico y Social:** esta dimensión considera la seguridad alimenticia y el incremento de los ingresos familiares, los aspectos de salud, educación y la respectiva infraestructura.

Se realizó la entrega de varios equipamientos a la comunidad, de los cuales 24 equipos de radio HF (incluyendo paneles solares y baterías), 12 fueron verificados, 6 están en un funcionamiento regular, 5 están fuera de uso (en su mayoría por falta de batería) y un equipo está totalmente dañado. Aunque todas las comunidades indicaron la importancia de la radio HF para comunicarse con otras comunidades, en caso de un desperfecto no disponen de recursos financieros para realizar la reparación o el remplazo (batería).

Se realizaron también varios proyectos productivos; de los 31 proyectos de piscicultura implementados, 9 fueron visitados durante la misión de evaluación, mostrando resultados muy variables. En 3 comunidades no se continuó con la crianza de peces, por problemas técnicos o por la falta de alevines. En 2 comunidades se continuó con la piscicultura a menor escala y en otras 2 sigue funcionando la piscicultura. Solo en 2 comunidades se constató un gran avance y réplica en el componente, debido a que en dichas comunidades existía liderazgo activo y buena organización comunitaria, generando mejores resultados (Vargas, 2014), por otro lado, según información de la comunidad, faltaba seguimiento/asesoramiento de la parte técnica posterior a la implementación del componente.

Otro componente fue la implementación de 2 proyectos de avicultura, los cuales consistían en la entrega de pollos de engorde a 2 comunidades, acompañados por talleres de capacitación, así como la entrega de alimentos balanceados.

En el tema de infraestructura, el proyecto financió la construcción de 9 aulas escolares, 3 puestos de salud, 3 viviendas para los médicos y 1 aula artesanal. Con la excepción del aula artesanal, todas las infraestructuras estaban en un buen estado, aunque algunas mostraron necesidades de refacción (puertas, fisuras en hormigón armado etc.). En este contexto cabe señalar que hacen falta acuerdos con las autoridades estales y/o con las comunidades, para el mantenimiento de la infraestructura de salud/educativa. La casa artesanal – aunque bien aceptada y apreciada por la comunidad - solo funcionaba durante un año porque el diseño de la casa no fue adecuado (casa cerrada sin posibilidades de ventilación / entrada de murciélagos) (Vargas, 2014).

En el transcurso del proyecto se realizaron diversos talleres en beneficio de las comunidades, tanto en asuntos organizativos y productivos como también relacionados con las artesanías y la seguridad alimentaria. En general se ha podido observar que todos los talleres han sido bien recibidos por las comunidades, tanto los talleres de artesanía/Itip<sup>18</sup>, como los talleres de seguridad alimentaria; a estos acudieron no solo mujeres, sino también hombres y jóvenes.

Los talleres de artesanía/Itip sirvieron para difundir y re-activar conocimientos de la cultura Achuar (vestidos y costumbres típicas), así como para mejorar sus técnicas. Los

---

<sup>18</sup>Artesanía itip: es una falda hecha a base de algodón, utilizada usualmente por los hombres de un alto rango social, es una especie de lienzo de líneas verticales de colores morado, rojo, negro y blanco, tinturados con vegetales, que se envuelven de la cintura hasta el tobillo y va sostenida con una faja (Lincango, 2013)

talleres de la seguridad alimentaria se concentraban más que todo en proveer conocimientos sobre la preparación de comidas en base de los productos locales; de esta manera se pudo lograr una buena capacitación y consciencia de las personas participantes, aunque no se ha logrado un aumento de ingresos económicos, debido a un mayor volumen de ventas de productos artesanales por falta de actividades de comercialización.

El componente socio-económico mostró resultados muy diferentes. Mientras la infraestructura de salud y escolar tiene sin dudas mucha utilidad, los proyectos productivos solo podían mostrar una utilidad en menor escala. La principal razón, a criterio del consultor es el concepto de proyecto, que no preveía desde el inicio un traspaso de conocimientos entre comunidades (en forma obligatoria), o la creación de fondos rotatorios a nivel de una comunidad etc., de esta manera, muchos proyectos se quedaron paralizados por un desperfecto del equipamiento entregado.

Si bien se realizaron muchos estudios, talleres de capacitación etc., antes de la implementación de las actividades, faltaba un seguimiento continuo después de su implementación.

**Componente 3 – Desarrollo Organizativo:** se enfocó primordialmente en el fortalecimiento de los aspectos de gobernabilidad (institucional-organizacional). La principal actividad de este componente fue la construcción de la sede de la NAE en Puyo. La sede tiene todas las instalaciones y equipamientos necesarios tanto para las actividades de la NAE como también para dar alojamiento a gente del pueblo Achuar.

Otra actividad importante ha sido la rehabilitación de la Radio Voz de la NAE en la ciudad de Taisha, para difundir información y mensajes interna y externamente. Sin embargo, las experiencias mostraron que la localidad de Taisha no es muy adecuada, por la falta de una torre; de esta manera la Radio opera solo localmente y se ha decidido trasladar la instalación a la ciudad de Macas; donde la NAE dispone de un terreno propio.

El turismo ecológico, es una fuente de ingresos para algunos Achuar; juega un papel especial en este contexto, utilizando la integridad ecológica del territorio como “materia prima” a no gastar (Kapawi Lodge). En el marco del Proyecto se atendió esta demanda a través de la asesoría, organizativa y el financiamiento de auditorías externas. Gracias a esta asesoría el complejo turístico Kapawi Lodge pudo generar utilidades en beneficio de la NAE. (GITEC Consult GmbH Colonia, Alemania, 2013).

Se ha puesto mucho énfasis en el mejoramiento de la gestión directiva, administrativa, financiera y organizativa tanto de la NAE, como de sus empresas. Según información recibida las empresas Aerotsentsak y CEKSA, han mejorado

substantialmente sus gestiones, aunque todavía tienen una utilidad financiera muy limitada (CEKSA), o ninguna (Aerotsentsak), en favor de la NAE.

Como la NAE no dispone de ingresos propios, todos los costos de su funcionamiento (sueldos, viajes, asistencia técnica, gastos corrientes), tuvieron que ser cubiertos por fuentes externas, limitando las posibilidades de un seguimiento de actividades en el territorio.

Los costos básicos (sueldos y bonos), fueron pagados por la ONG Pachamama, misma que jugó un papel muy importante en el desarrollo del proyecto, brindando apoyo a la población Achuar.

El trabajo de la ONG estaba enfocado en visibilizar que la explotación de los 13 bloques que salieron a licitación en la XI Ronda Petrolera afectaría a los territorios de siete nacionalidades indígenas y que no se había garantizado el derecho a la consulta previa, libre e informada a estos pueblos. Por este trabajo, los miembros de Pachamama tuvieron algunas reuniones informales con representantes del Gobierno y siempre informaban de sus actividades en la selva amazónica.

La comunidad Achuar, vive en una región de la cuenca amazónica, que cuenta con abundantes yacimientos petroleros, los cuales ya están previstos para la exploración y explotación; por ende la mayor parte del oriente ecuatoriano está parcelado en bloques de concesión. En el territorio Achuar inciden mayormente los bloques 23<sup>19</sup> y 24<sup>20</sup>, mismos que el Gobierno Central intentó licitar en el año 2009.

La exploración y explotación de estos bloques fueron rechazadas rotundamente por las organizaciones indígenas, declarándose en estado de máxima alerta en defensa de sus vidas, sus territorios y la biodiversidad. Esta acción decidida de los pueblos indígenas obligó al gobierno ecuatoriano a retirar la resolución correspondiente. Sin embargo, queda latente el peligro y la posibilidad que, por razones económicas y políticas del país, se vuelve a tratar de hacer uso de este recurso altamente demandado en el mundo.

Este tema juega un papel muy importante en la política del pueblo Achuar y en rechazo de la incursión de actividades petroleras en su territorio es un tema principal en cada asamblea y en cada congreso de la NAE (GITEC Consult GmbH Colonia, Alemania, 2013).

---

<sup>19</sup> El bloque 23 está ubicado en la parte central de la región Amazónica, en la provincia de Pastaza, cantón Pastaza, parroquia de Sarayacu. El 65% del territorio de Sarayacu forma parte de este bloque.

<sup>20</sup> El bloque 24 abarca a la parte sur de la Provincia de Pastaza y al Nororiente de la Provincia de Morona Santiago en donde se hallan ubicados las nacionalidades Shuar y Achuar.

La ONG Pachamama perdió su licencia de operación en el mes de Noviembre 2013. El Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) resolvió disolver de oficio a la Fundación Pachamama, luego de que un informe del Ministerio de Interior comprobara que la ONG ejecutaba acciones que no constaban en sus fines y objetivos estatutarios, como consecuencia de este cierre no se pudieron re-activar las actividades del proyecto dentro de un corto plazo, lo que agravó la situación y el desarrollo de la iniciativa.

El MAE determinó que la ONG cometía desviación de los fines y los objetivos estatutarios y acciones de injerencia en políticas públicas, atentando, según lo que estableció el Reglamento de Organizaciones Sociales, contra la seguridad interna del Estado y la paz pública; así lo determinó en el Acuerdo Ministerial No 125, el cual resuelve lo siguiente:

*“Art. 1.- Disolver de oficio a la Fundación Pachamama, con domicilio en la ciudad de Quito, Provincia de Pichincha, aprobada mediante Acuerdo Ministerial No 52 del 6 de Noviembre de 1997, el mismo que queda sin efecto en virtud del presente Acuerdo, por haber incurrido en las causales de disolución segunda y séptima del Artículo 26 del Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas [...]” (Acuerdo Ministerial No 125)*

En el caso específico del proyecto “Selva Tropical Morona Santiago - Pastaza”, participaron varias ONG en el proceso, cada una con actividades y responsabilidades específicas en territorio.

Sin embargo, en este contexto, por el incidente político ocurrido con la Fundación Pachamama, ha sido un referente coyuntural, por el cual se creó el Decreto 16, mismo que abrió la posibilidad al gobierno para disolver o liquidar una organización, de oficio, o por una denuncia, si se desvían los fines y objetivos para los cuales fue constituida y por dedicarse a actividades de política partidista, de injerencia en políticas públicas que atenten contra la seguridad interna o externa del Estado, que afecten la paz pública (Montúfar, 2014).

Con la creación del Decreto 16, se difundió uno de los mayores temores de las ONG, gremios y movimientos sociales, en especial de los indígenas, ya que se advirtieron de la posibilidad de ser disueltos por el mencionado Decreto.

Efectivamente, mediante Decreto Ejecutivo 16, de 4 de junio de 2013, publicado en el Suplemento de Registro Oficial N.19, de 20 de junio de 2013, la ex Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) asumió la competencia de control y seguimiento de las actividades de las Organizaciones No Gubernamentales Extranjeras (ONG) que realizan actividades en el Ecuador. Esta competencia fue ratificada mediante Decreto Ejecutivo 739, publicado en el Registro Oficial 570, el 21 de agosto de 2015.

Con el Decreto 16, el Estado busca anular la participación autónoma de la sociedad, establece un sistema de vigilancia y control sobre las organizaciones sociales, y, en diferentes instancias, las convierte en apéndices e instituciones para estatales. En otras palabras, con este decreto el Gobierno transforma el carácter autónomo de la sociedad civil y crea un conjunto de normas, un sistema para ser exactos, con el que se pretende funcionalizar su razón de ser y propósito a los designios estatales (Montúfar: 2014).

Frente a esta problemática planteada a las ONG, se inició la etapa de ‘recuperación’ del Estado, desde el gobierno ecuatoriano se puso en duda el rol social de las ONG, que comandaron el desarrollo de las políticas ambientales en el Ecuador, al tiempo que naturalizaban la idea de que el Estado no era idóneo para trabajar en temas ambientales, siendo el caso de que se consideraba que las ONG hacían casi todo el trabajo técnico y fortalecían los lazos de cooperación con el MAE y municipios, con el propósito de incidir en las políticas públicas.

Por otro lado, a través del proyecto “Selva Tropical” se ha dado una asistencia financiera para la capacitación de la población Achuar, en sistemas SIG (7 personas), en Educación bilingüe (120 profesores), uso y mantenimiento de computadoras (45 personas), administración turística (8 personas); como también con becas para 22 personas. Si bien esta asistencia financiera ha tenido su utilidad, esa se muestra más que todo al nivel personal y no al nivel de la NAE. Por ejemplo, los técnicos formados en SIG no trabajan en la NAE para aplicar sus conocimientos, las personas formadas en aspectos turísticos en su mayoría ya no están involucradas en las empresas de la NAE.

El territorio Achuar es una de las zonas más ricas en biodiversidad del país. La NAE cuenta con una población de aproximadamente 6336 habitantes. En Morona existen 3771 Achuar; mientras que en Pastaza suman un total de 2565 habitantes. En total los achuar están en un territorio de 708.630 hectáreas, entre las dos provincias (INEC, 2010).

Por otro lado, mediante un acuerdo firmado entre la NAE y la ONG Conservación Internacional Ecuador<sup>21</sup>, se reafirmó su compromiso para fortalecer la implementación del Sistema Achuar de Conservación y Reservas Ecológicas (SACRE).

El SACRE nació con el proyecto “Protección de la Selva Tropical Morona Santiago–Pastaza”, en el año 2007, surgió como un mecanismo para fortalecer el territorio Achuar y su convivencia socio-cultural.

El SACRE es una iniciativa innovadora que pretende mantener la diversidad biológica y cultural en el territorio Achuar, mediante la conservación y uso sostenible de los recursos naturales y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, tiene como objetivo apoyar la conservación, la cultura y el autogobierno Achuar.

Se aspira que el SACRE ayude a reposicionar la necesidad y el enfoque de una conservación posible, en la que la selva sea a la vez reservorio de recursos, alimentos, lugar sagrado, espacio para las relaciones sociales y culturales, y fuente de identidad y reconocimiento de la comunidad.

El SACRE es una iniciativa ejemplar para la conservación de la naturaleza y el desarrollo sostenible, que puede servir de modelo para otros pueblos y nacionalidades indígenas de la cuenca amazónica.

Las principales razones para la creación del SACRE son:

- Es una propuesta basada en los Planes de Vida de las comunidades Achuar,
- Apunta a fortalecer la convivencia entre los Achuar y la naturaleza,
- El territorio Achuar está identificado como un Vacío de conservación, imprescindible de proteger,
- Fortalece la conservación de los recursos naturales renovables del Territorio Achuar
- Es una oportunidad para atraer la cooperación y apoyo de organizaciones externas.

El SACRE se implementará a nivel comunal por decisión, monitoreo y control de los propios comuneros y por sus criterios, necesidades y métodos específicos. El sistema es dinámico y evolutivo, es decir se comenzaría en pocas comunidades en diferentes intensidades y se puede expandir otras comunidades. Los métodos pueden variar en el

---

<sup>21</sup> Conservación Internacional (CI): es una organización no gubernamental y de beneficio público, fundada en 1987, y organizada bajo las leyes del Estado de California, Estados Unidos. CI en Ecuador fue establecido mediante un Convenio Básico de Cooperación, suscrito el 06 de abril de 2001, dicho convenio fue reemplazado por el Convenio Básico de Funcionamiento, suscrito el 16 de mayo de 2013 entre la ex SETECI y CI. Su objetivo principal es contribuir a la conservación y uso sustentable de la biodiversidad, a fin de mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones.

espacio y en el tiempo según las situaciones específicas ecológicas y económicas locales (Boese & Schroder, 2010).

Por estas razones, la sostenibilidad de muchas actividades no fueron garantizadas a lo largo del proyecto. Se espera que solo en las comunidades en las cuales los proyectos tenían cierto éxito, se puede contar con una sostenibilidad a mediano plazo, mientras en las otras, la sostenibilidad está en riesgo en caso de que no se implementaron medidas para la generación de recursos.

En resumen, se puede destacar que el proyecto alcanzó sus objetivos y metas parcialmente; a fin de no poner en riesgo los resultados alcanzados, se requiere todavía apoyo financiero en varios aspectos.

Tanto la parte Ecuatoriana como Alemana coincidieron en que los proyectos/programas de Cooperación financiera, acordados con motivo de las presentes negociaciones intergubernamentales, serán preparados y acompañados, de ser necesario, mediante estudios, dictámenes y misiones de expertos. Estas actividades serán concertadas entre el KfW y la entidad técnico-profesional responsable en la materia. Los estudios serán financiados con cargo al Fondo de Estudios y Expertos.

La parte alemana señaló que el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo ha reformado la manera de asignar fondos para la preparación de los proyectos/programas de cooperación financiera: a partir del año 2008 los recursos de los Fondos de Estudio y Expertos ya no se asignan directamente a un país contraparte determinado.

Se ha creado un Fondo global, con cargo al cual se financiarán los estudios necesarios en relación con la Cooperación financiera. Estos fondos se otorgan adicionalmente a las asignaciones bilaterales. El nuevo procedimiento se aplicará, una vez agotados los recursos de los actuales Fondos de Estudio y Expertos. Con motivo de Consultas o Negociaciones Intergubernamentales ambas partes informarán sobre la ejecución de las actividades financiadas y los resultados alcanzados con estos fondos adicionales.

### **2.1.3 Análisis de los actores involucrados en el proyecto**

El proyecto en mención fue co-financiado por el Ministerio Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), a través del KfW; contó con la participación de varios actores principales y secundarios durante su ejecución; de los cuales destacan los siguientes:

A nivel internacional y responsable de la Cooperación Financiera Alemana:

- El KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau).  
A nivel nacional y responsable de la implementación del Proyecto figuran:
- El Ministerio de Ambiente del Ecuador (MAE) como “Beneficiario”,
- El Fondo Ambiental Nacional (FAN) como “Tercero Debidamente Facultado”,
- La Nacionalidad Achuar del Ecuador (NAE) como “Entidad Ejecutora” y representando al pueblo Achuar como beneficiario directo del proyecto

*Tabla 3. Actores principales involucrados en el del proyecto*

Actor involucrado	Tipo	Área de intervención en el proyecto	Función en el Contexto del proyecto	Potencial de Alcance	Potencial de Cooperación entre Actores
<b>KfW</b>	Cooperación Financiera Internacional	Administración financiera	Apoyo financiero	alto, específico	Financiamiento no reembolsable para las actividades del proyecto.
<b>MAE</b>	Gobierno Central	Medio Ambiente/ Áreas protegidas	Asesoría y control	alto, específico	Ente rector de la política ambiental.
<b>FAN</b>	Fondo Semi-gubernamental	Administración financiera	Asesoría y control	alto, específico	Asesoría y manejo financiero de proyectos de protección y uso sostenible de los Recursos naturales No renovables.
<b>NAE</b>	Organización sin fines de lucro	Desarrollo local	“Unidad Ejecutora del Proyecto” (UEP).	alto, específico	Representa política y administrativamente el pueblo Achuar.

Fuente: Informe final reformulado: “Protección de la selva tropical Morona Santiago – Pastaza” (2013).

Elaboración propia

### 2.1.3.1 KfW (Cooperación financiera internacional)

La KfW financia con sus aportes no reembolsables la mayor parte de las actividades y costos del Proyecto en el marco de la Cooperación Financiera (CF) Alemania-Ecuador. La Cooperación Financiera es un instrumento importante de la cooperación alemana al desarrollo y tiene como objetivo financiar inversiones en el ámbito económico, en la infraestructura social, en la lucha contra la pobreza y en la protección ambiental de los países en desarrollo. Esas inversiones se financian a través de créditos otorgados en condiciones favorables así como aportes no reembolsables (donaciones) con fondos provenientes del presupuesto federal y, en su caso, complementados con fondos propios del KfW. La CF es administrada por el KfW por

encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) (MAE, Ministerio de Ambiente, 2013).

### **2.1.3.2 Ministerio de Ambiente del Ecuador (MAE)**

El Ecuador es miembro del llamado Grupo de los 15 Países Mega-Diversos Afines (grupo de Cancún), en cuyos territorios se encuentra aprox. el 80% de la biodiversidad del planeta. El Gobierno ecuatoriano es consciente de esta riqueza y de la responsabilidad relacionada con ella. Comparado con otros países, el Ecuador se destaca por la extraordinaria densidad de las áreas naturales protegidas.

El país dispone de un marco legal relativamente adecuado en áreas prioritarias; sin embargo, las deficiencias existentes del marco institucional y la aparente desarticulación entre los diferentes cuerpos legales relevantes (p.ej. Ley Forestal y Ley de Hidrocarburos), repercute en las capacidades para la implementación y el control del respeto de las regulaciones.

El Ministerio de Ambiente (MAE) maneja las áreas protegidas. Las 4'757.986 hectáreas de superficie terrestre y las 14'110.000 hectáreas de superficie marina que están protegidas, cubren elementos biológicos y ecológicos de importancia para el bienestar actual y futuro de la población ecuatoriana, y contienen recursos naturales de interés nacional, como las fuentes de agua que abastecen a centros poblados y amplias zonas de producción agropecuaria. Según estimaciones, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), comprende hasta el 36% de la superficie nacional. (MAE, 2007).

La "Ley de Gestión Ambiental" de 2004 establece que la Autoridad Ambiental Nacional la ejerce el Ministerio del Ambiente (MAE), como instancia rectora, coordinadora y reguladora del sistema nacional descentralizado de la Gestión Ambiental; sin perjuicio de las atribuciones que en el ámbito de sus competencias y acorde a las Leyes que las regulan, ejerzan otras instituciones del Estado, lo que indica la responsabilidad del MAE en relación a la implementación del Proyecto.

Por otra parte, la "Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre" regula los siguientes sectores: Recursos Forestales, Áreas Naturales, Flora y Fauna Silvestre, Financiamiento, Infracciones a la presente Ley y su Juzgamiento, Disposiciones Legales. Lo dispuesto y regulado en la respectiva Ley también debe ser considerado y aplicado en el Territorio Achuar.

Dentro del marco de la Organización Territorial del Estado, la ley de COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización), entró en vigencia en el año 2010. Esta ley, contiene las bases legales y normas sobre la creación

de CTI (Circunscripciones Territoriales Indígenas). La consolidación del territorio Achuar, apoyado por el Proyecto, se manejó según las pautas legales creadas por este código.

En el caso Achuar se partió de parroquias en proceso de creación; al final existieran 2 CTI Achuar – una en Pastaza (parroquia Achuar Kanus) y una en Morona Santiago (parroquias Huasaga y Pumpuntsa), las cuales podrían formar un tipo de unión o mancomunidad de CTIs Achuar.

Como referencia, el Programa Socio Bosque del MAE fue creado en 2008 a través del Acuerdo Ministerial No. 169, con el objetivo principal de lograr una cobertura de protección de bosques, páramos, vegetación nativa y sus valores ecológicos, económicos y culturales (alrededor de cuatro millones de has, que equivalen al 66% de los bosques no protegidos del Ecuador).<sup>22</sup>

El programa brinda a personas naturales y personas jurídicas la posibilidad de asociarse, conservar sus bosques y recibir, en el caso aplicable para las comunidades Achuar: entre 35 USD/ha (extensión de superficie de bosque hasta 100 ha) y 0,7 USD/ha (extensión de más de 100 ha), con la condición de presentar un plan de inversiones, lo que podría ser asesorado por el personal del mismo programa. (GITEC Consult GmbH Colonia, Alemania, 2013).

Socio Bosque ha generado mucho interés entre las comunidades indígenas del país, muestra de ello es que alrededor del 89% del área que abarca el proyecto son predios comunitarios o colectivos, en su gran mayoría pertenecientes a comunidades indígenas de la Amazonia ecuatoriana (Dávalos, 2011).

Este programa es sumamente interesante para el pueblo Achuar, que cuenta con una cobertura boscosa de 97% de su territorio y carece de fuentes de ingreso. Pero a pesar de que se ha socializado dicho programa en varias ocasiones con la NAE y en algunas de sus comunidades con el apoyo del Proyecto, los representantes del pueblo Achuar, en su último congreso, rechazaron la propuesta, debido todavía a recelos por una inserción de estructuras estatales en su territorio.

El mecanismo de entrega de incentivos tiene una estructura establecida que se puede considerar como regresiva, es decir que mientras más hectáreas conservadas es menor el incentivo entregado. Los socios son conscientes de esta estructura al firmar el convenio y aun así aceptan ser parte del programa Socio Bosque. Las razones pueden

---

<sup>22</sup> (MAE Ministerio de Ambiente, 2016)

ir desde un apego a la conservación más allá de lo económico, o la necesidad de tener un ingreso extra por extensiones de tierras que no tienen una producción. (Cabrera, 2017).

En este contexto, la región amazónica aporta al programa con aproximadamente el 77% del territorio dentro de Socio Bosque, debido a la gran presencia de bosque húmedo tropical primario que todavía existe en esta zona, a pesar de todos los procesos de explotación de recursos naturales y construcción de infraestructura sufridos en los últimos años. Este estado de conservación se ha logrado en su mayor parte gracias a la especial relación que las comunidades indígenas que habitan esta zona tienen con la naturaleza y a su tradición de preservación de la misma.

Por otro lado el programa “Socio Bosque” ha recibido varias críticas relativas a los convenios firmados, además del surgimiento de inquietudes de las organizaciones indígenas y ambientales, principalmente en lo referente a la soberanía sobre el territorio, el irrespeto a las estructuras organizativas y la posible afectación al ambiente y la calidad de vida de las comunidades participantes. Las tierras bajo conservación por el programa Socio Bosque no están protegidas de la extracción de recursos no renovables, como el petróleo y la minería. El conflicto entre estas dos políticas de uso de tierras permanece irresoluto.

Las comunidades indígenas ejecutoras están expuestas al riesgo jurídico significativo por incumplimiento de obligaciones, lo que puede incluir acciones administrativas, civiles y penales por parte del Estado.

Sin embargo, queda abierto el camino para el seguimiento del dialogo MAE - NAE, incrementando el flujo de informaciones y aclarando malos entendimientos. Este proceso de diálogo se reinició con la firma de un convenio, relacionado con el SACRE, entre el MAE y la NAE.

La fuerte dependencia que la economía nacional tiene de la explotación de los recursos naturales ha sido un elemento que constantemente ha entrado en tensión con la conservación de ecosistemas valiosos. El modelo de desarrollo adoptado por Ecuador ha marginado la dimensión ambiental y las áreas protegidas. La economía del Ecuador se basa ampliamente en el aprovechamiento de los recursos naturales, generados por el sector agropecuario y forestal y adicionalmente por el petróleo, dichos sectores forman parte de los ingresos de exportación del país (MAE, 2007).

En general, el Gobierno actual concede prioridad política a la protección del medio ambiente y a la introducción de formas económicas sostenibles. Sin embargo, la

conciencia ambiental aún no está suficientemente implementado en la sociedad ecuatoriana.

### **2.1.3.3 Fondo Ambiental Nacional (FAN)**

El FAN es una sociedad civil de Derecho Privado sin fines de lucro, constituida legalmente mediante Decreto Ejecutivo No. 3409 del 16 de enero de 1996.

Su objetivo principal es el financiamiento de planes, programas, proyectos y cualquier actividad tendiente a la protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y el medio ambiente.

El FAN brindó sus servicios a través de la gestión de los recursos externos provenientes del KfW a la respectiva cuenta especial, otorgó asesoría en la administración y ejecución financiera del Proyecto, y mantuvo la comunicación en este tema con el MAE y el KfW.

Se ratificó la designación del Fondo Ambiental Nacional, por parte del MAE y la NAE, de acuerdo a la "Carta de Intención", del 18 de noviembre del 2002, como la entidad responsable de la administración del total de los recursos provenientes del proyecto.

El FAN cumplió la función de "Solicitante Autorizado" (tercero facultativo), para efectuar la realimentación del Fondo de Disposición; para el efecto deberá abrir una cuenta en un banco local de primer nivel. Las solicitudes de reembolso deberán remitirse a la KfW según las disposiciones contenidas en el Acuerdo Separado, presentando la "Solicitud de Realimentación". Esta solicitud se presentará conforme los "formularios modelo", y deberá contener la información sobre el estado de cuenta bancaria, una lista acumulada de gastos y una lista individual sobre los suministros y/o servicios contratados tanto por el FAN como por la NAE<sup>23</sup>.

Entre sus funciones principales están:

- Administrar, conseguir y canalizar fondos nacionales e internacionales de fuentes múltiples.
- Apoyar el desarrollo y fortalecimiento de la gestión ambiental ecuatoriana; a través de programas y proyectos de fortalecimiento institucional; prestando asistencia financiera y administrativa a organizaciones nacionales, públicas o privadas.

---

<sup>23</sup> "Acuerdo separado al contrato de aporte financiero entre el Ministerio del ambiente del Ecuador y el kreditanstalt für Wiederaufbau (kfW) de t.a República Federal de Alemania". Quito (2006)

- Establecer mecanismos para actuar como Fondo de Contrapartida, tanto para la consecución de donaciones como para la financiación de proyectos.
- Operar a través de sistemas y mecanismos financieros ya establecidos.

Actualmente, el FAN entró en un proceso de liquidación, la comisión liquidadora se conformó por delegados del Ministerio del Ambiente. En cumplimiento al Decreto Ejecutivo N° 998, emitido el 10 de abril de 2016, esto permitirá que los fondos públicos resultantes de la liquidación del Fondo sean empleados en políticas de conservación y protección del medio ambiente, observando las disposiciones e instrumentos legales correspondientes. Su misión era apoyar al financiamiento de la gestión ambiental tendiente al desarrollo sustentable del Ecuador y su visión fue consolidarse en una organización líder "en el diseño e implementación de estrategias y mecanismos financieros, y se constituye en un punto de encuentro, concertación de voluntades y acciones para apoyar el financiamiento de la gestión ambiental en Ecuador, en el marco del desarrollo sustentable".

Con su proceso de liquidación todos los proyectos que se encontraban enmarcados en el FAN se vieron detenidos e impedidos de seguir ejecutándose, lo que generó malestar en las organizaciones dedicadas al tema ambiental. Según datos del MAE, se conoce que más del 80% del presupuesto del Fondo se destinaba para pagar salarios. Además del factor económico también hay un componente jurídico, los estatutos e instrumentos de gestión del FAN no fueron adecuados desde el 2008 a la normativa nacional y esto, según el Ministerio, también influyó en la decisión, tomando en cuenta que la lógica que ha primado es que los principios constitucionales, la transparencia y los recursos públicos estén en función de garantizar rendimientos.

El 98% de los recursos provenientes de las fuentes de financiamiento del FAN son de carácter público, pues provienen de la cooperación internacional y no pierden su calidad como tal, pese a estar administrados a través de una persona jurídica de derecho privado (MAE, Ministerio del Ambiente, 2016).

En la reunión de Diálogo Intergubernamental entre Ecuador y Alemania, del 20 de abril de 2016, la parte ecuatoriana se comprometió a presentar a la KfW una hoja de ruta para la propuesta de la conformación de un nuevo mecanismo financiero que reemplace al FAN, además ambas partes se comprometieron a mantener mecanismos de concertación para la definición de este nuevo mecanismo, mientras este proceso dure; Alemania no podrá otorgar ni objeciones al uso de recursos del fideicomiso.

Las razones que llevaron al Fondo Ambiental a inclinarse por un fondo patrimonial son: (1) el problema a ser tratado requiere de contribuciones constantes por un largo período de tiempo, (2) la necesidad de crear mecanismos eficientes de financiamiento y canalización de recursos dadas la burocratización de los procesos actuales, (3) la posibilidad de realizar una alianza entre el sector público y privado para trabajar por un fin común, (4) contar con un sistema de áreas protegidas establecido, (5) la amenaza, de que el Sistema Nacional de Áreas Protegidas colapse por la falta de financiamiento (el cual es de largo plazo y requiere de un trabajo constante por un mínimo de 10-15 años), y (6) el hecho de que las prácticas legales y financieras permiten el establecimiento de procedimientos transparentes para que los recursos lleguen al campo con eficiencia. Por todo lo expuesto, concluimos que la Comisión liquidadora del FAN opera para optimizar recursos y reactivar sus actividades.

#### **2.1.3.4 Nacionalidad Achuar del Ecuador (NAE)**

La NAE, representa política y administrativamente el pueblo Achuar y es una organización sin fines de lucro, constituida mediante registro oficial del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) No.55, el 7 de junio del 2005. Los principales fines de la NAE son: defender y valorar la cultura, el idioma y las costumbres propias del pueblo Achuar, defender la integridad territorial de sus comunidades, promover y asesorar a las asociaciones y consolidar a todos los asentamientos Achuar localizados dentro de la Amazonía Ecuatoriana.

El proyecto se ejecutó a través de la “Unidad Ejecutora del Proyecto” (UEP), la cual se conformó enmarcado en los acuerdos preliminares interinstitucionales y con el debido apoyo de la Consultoría GITEC Consult GmbH / PLANISOC CIA LTDA.

La UEP operó, igualmente como el Consejo de Gobierno de la NAE, en la ciudad de Puyo, y se integró por parte de la NAE. Contó con 1 Coordinador Nacional (Co-Director) de Nacionalidad Achuar y por parte de la Consultora, 1 Consultor Internacional (Co-Director) de Nacionalidad Alemana, así como 4 técnicos nacionales, dos de ellos de la Nacionalidad Achuar, para asumir la responsabilidad de implementar y asesorar en el desarrollo de los 4 componentes del proyecto.

Además, financiado por el Fondo de Disposición, se contrató el personal administrativo, formado por 1 Secretaria/Administradora, 1 Contadora y 1 Auxiliar Administrativa; más 2 Promotores Sociales de la Nacionalidad Achuar, para el enlace del Proyecto con las bases Achuar en su territorio. La asociación de consultoría

GITEC/PLANISOC, además aseguró la calidad de la asesoría a la NAE, en la ejecución del Proyecto, a través de un “servicio de apoyo (backstopping)” permanente.

Para complementar la relación entre los actores involucrados, el siguiente gráfico muestra la relación entre otras instituciones más pequeñas y las actividades que realizaron vinculadas con el proyecto.

Tabla 4. **Análisis de involucrados en el desarrollo del proyecto**

Actor involucrado	Tipo	Área de intervención en el proyecto	Función en el Contexto del proyecto	Potencial de Alcance	Potencial de Cooperación entre Actores
<b>Consejos Provinciales Pastaza y Morona Santiago</b>	Gobierno Seccional (Descentralizado)	Territorio, Infraestructura	Legalización, financiamiento	mediano, amplio	Asesorar y legalizar el proceso CTI, financiar infraestructura administrativa y otra, asesorar personal de estructuras administrativas Achuar.
<b>ECORAE</b>	Instituto Gubernamental Regional	“Ecodesarrollo”, Infraestructura	Coordinación / apoyo en desarrollo y financiamiento	alto, amplio	Asesorar y apoyar el proceso CTI, financiar infraestructura administrativa y otra, financiar proyectos sostenibles sociales, productivos y de infraestructura.
<b>Fundación Chankuap</b>	ONG nacional	Planes de manejo en el marco del SACRE, proyectos productivos	Convenio de elaboración y socialización de planes de manejo, ejecución del proyecto avicultura, cadenas de comercialización	alto, amplio	Dar seguimiento a la implementación y al manejo del SACRE, en convenio con terceros, ejecutar proyectos productivos, seguimiento de los proyectos de piscicultura y avicultura en convenio con terceros.
<b>Fundación EcoCiencia</b>	ONG nacional	Investigación y estudios geográficos y ecológicos.	Estudio ecológico y plan de uso de la tierra Achuar	bajo, reducido	Fuente de informaciones geográficas y ecológicas.
<b>Fundación Lianas</b>	ONG nacional	Piscicultura con especies nativas	Ejecución de un proyecto de piscicultura	mediano específico	Estudios y ejecución de proyectos de piscicultura adaptada, en convenio con terceros

<b>Fundación PachaMama</b>	ONG internacional (Estados Unidos)	Apoyo institucional, apoyo financiero	Apoyo a: Consejo de Gobierno, Asambleas, Aerotsentsak, CEKSA, piscicultura	mediano, amplio	Proyectos productivos en cooperación con terceros, apoyo institucional
<b>Indio Hilfe</b>	ONG internacional (alemana)	Desarrollo local	Desarrollo local, capacitación de líderes	mediano, local	Capacitaciones puntuales.
<b>Ministerio de Salud (Direcciones de Pastaza y Morona Santiago)</b>	Gobierno Central	Manejo de Centros y Puestos de Salud, personal médico, iniciativas y capacitaciones de salud	legalización, asesoría, financiamiento, capacitación	alto, específico	Manejo de Centros y Puestos de Salud, asesoría a convenios con terceros de establecer más infraestructura de salud y profesionalizar promotores Achuar de salud, iniciativas y capacitaciones en salud.
<b>Ministerio de Educación (Direcciones de Pastaza y Morona Santiago)</b>	Gobierno Central	Manejo/administración de escuelas, Profesores	legalización, asesoría, administración, financiamiento, capacitación	alto, específico	Manejo/administración de escuelas, financiamiento y capacitación de profesores, asesoría a convenios con terceros de establecer más infraestructura escolar y de profesionalizar profesores Achuar
<b>Municipios Taisha, Pastaza</b>	Gobierno Seccional (Decentralizado)	Territorio, Infraestructura, Voz de la NAE (Taisha)	Legalización, infraestructura, financiamiento	Local, amplio	Asesorar y legalizar el proceso CTI, financiar infraestructura administrativa y otra, asesorar personal de estructuras administrativas Achuar
<b>Sasiku</b>	ONG	Capacitación	Profesionalización de profesores Achuar	mediano, específico	Profesionalización de profesores Achuar en convenio con terceros.
<b>Secretaría del Pueblo</b>	Gobierno Central	Equipamiento (Voz de la NAE)	Financiamiento	mediano, amplio	Financiamiento de proyectos productivos y de comunicación.

<b>Universidad Católica (PUCE)</b>	Centro de Educación Superior / Universidad	Estudios	Ejecución del estudio de factibilidad de turismo comunitario	bajo, reducido	Estudios sobre fuentes de ingreso familiar, convenio con terceros.
------------------------------------	--	----------	--	----------------	--

Fuente: Informe final reformulado: "Protección de la selva tropical Morona Santiago – Pastaza" (2013).

Elaboración propia

Como se puede apreciar en la tabla que antecede, se mantuvo una amplia cooperación con varias instituciones gubernamentales y ONG, orientadas al mejoramiento de la infraestructura y de los servicios de educación, salud, comunicación y capacitación, así como en su lucha por la consolidación de su territorio. Cabe mencionar que cada actor secundario, cumplía funciones específicas, todos vinculados con la comunidad Achuar y en base a los componentes planificados en el proyecto.

## **2.2 LÍNEAS PRIORITARIAS DE ALEMANIA EN RELACIÓN AL PROYECTO**

Con motivo de las Negociaciones Intergubernamentales de 2004, ambas partes discutieron la intención de la Parte alemana de concentrar sus actividades en una sola área prioritaria. En esa oportunidad la Parte alemana señaló que la continuación de la cooperación internacional en dos áreas prioritarias sólo puede justificarse si la contraparte muestra la voluntad política y el empeño respectivo.

Por lo tanto, ambas partes acordaron continuar con su cooperación en dos áreas prioritarias: "Protección del medio ambiente y de los recursos naturales" y "Modernización del Estado".

El principal objetivo de la intervención alemana, señalado en sus documentos oficiales, es aportar al mantenimiento de la diversidad biológica y de las bases naturales de la vida. Su prioridad es una gestión eficiente de las áreas protegidas y sus respectivas zonas de influencia, lo que permitirá contar con un incremento en las zonas de conservación y generación de ingresos para la población.

En vista de la gran importancia a nivel internacional del proyecto "Protección de la Selva Tropical", la cooperación con los pueblos indígenas ha sido de gran importancia, ya que la comunidad ha reivindicado una mayor participación de manera directa e inclusiva en los proyectos.

### **2.3 DÉFICIT Y PROBLEMAS PRESENTADOS A LO LARGO DEL PROYECTO**

El problema central del proyecto, en relación al área prioritaria es la degradación continua de los recursos naturales y la pérdida de la diversidad biológica; dicha situación es esencialmente causada debido a que el sector ambiental está caracterizada por amenazas a las zonas preservadas, a causa de actividades de carácter extractivo.

No se ha logrado compaginar adecuadamente la protección y el aprovechamiento de los recursos naturales; las condiciones marco institucionales y las capacidades para la ejecución de la legislación ambiental orientado a una gestión eficiente de las áreas protegidas, sumándose que la financiación de las inversiones y gastos corrientes de las áreas protegidas es insuficiente para abordar toda la problemática.

Los impactos ambientales de las actividades productivas públicas y del sector privado son generalmente externalizados. Hasta el momento sólo se valoran muy puntualmente los beneficios que aporta la conservación de los recursos naturales, pero hace falta un sistema integral de planificación y ordenamiento territorial, así como mayor claridad jurídica en cuanto a la propiedad de la tierra, lo que en el contexto de los diferentes tipos de áreas protegidas y sus zonas de influencia- causa conflictos, específicamente en cuanto a los derechos colectivos de las comunidades. Este vacío legal está presente directamente en la zona de estudio (Morona Santiago- Pastaza).

La utilidad de las actividades implementadas a lo largo del proyecto difiere entre los componentes como entre las comunidades. Por una parte, el componente de ordenamiento territorial ha sido en su mayoría, parte de las acciones muy útil. Sin embargo, faltan todavía muchas comunidades a las que no se incluyó en la elaboración de planes de manejo de ordenamiento territorial. El sistema SIG implementado ya no está en función y se duda que la NAE tenga la suficiente capacidad técnica y financiera para mantener tal sistema. Adicionalmente, una problemática importante es el tema de género presente en la comunidad, en vista de que las mujeres deben cumplir su rol de cuidado y tareas domésticas y se ven impedidas de participar en las diferentes capacitaciones y asambleas que se desarrollan en el territorio Achuar, limitando su participación activa y toma de decisiones en la comunidad.

El principal problema de la NAE fue la falta de autofinanciamiento, lo que impidió realizar tanto un seguimiento de las actividades implementadas, como también la socialización de nuevas actividades, como es el caso de la creación del Sistema Achuar

de Conservación y Reservas Ecológicas (SACRE), con el fin de promover la conservación de la naturaleza y el desarrollo sostenible de la cuenca del Río Pastaza.

Los recursos canalizados desde el año 2008, para proyectos del gobierno ecuatoriano, tanto nacionales como internacionales debían ser ingresados en el programa de manejo electrónico de finanzas, identificado con el nombre de “e-sigef<sup>24</sup>”. En el marco de este sistema el MAE aprobaba los presupuestos de los POA del proyecto y los ingresados en el “e-sigef”; a la vez ingresaba sus programaciones y reprogramaciones financieras en forma cuatrimestral y autorizaba las transferencias de los fondos financieros a la Unidad Ejecutora del Proyecto, por medio de la Secretaría de Finanzas, del Banco Central y del FAN.

El FAN, en su calidad de “tercero debidamente facultado” tiene la responsabilidad de solicitar las transferencias del KfW a la “Cuenta Especial” en el Banco Central. Así mismo, a través del MAE, se deben solicitar las transferencias de la cuenta del Banco Central a su cuenta en el Banco del Pichincha, sobre la base de la planificación cuatrimestral presentada por parte de la UEP, conforme la disponibilidad de fondos. El FAN, una vez que ha recibido la transferencia del Banco Central a la cuenta del Banco del Pichincha, procede inmediatamente a transferir a su vez los recursos a la “Cuenta de Transferencia del Proyecto”, desde la cual realiza la transferencia a la “Cuenta Operativa” del Proyecto.<sup>25</sup>

Por otro lado, el cierre de la Fundación Pachamama, ha evidenciado que el Decreto N°16, contiene normas sancionatorias redactadas de manera excesivamente abierta y ambigua, mismas que han sido destinadas a regular la capacidad de las organizaciones de legalizarse y de existir jurídicamente, afectando necesariamente el derecho de asociación de quienes pertenecen a ellas. La excesiva amplitud de estas normas llevaría en la práctica, a que la autoridad competente pueda restringir el derecho de asociación de personas y grupos, sin contar para ellos con requisitos y parámetros claramente definidos, lo cual constituye, a todas luces, una violación al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad mencionado en este párrafo. (Montúfar, 2014).

---

<sup>24</sup> Esigef: El Sistema Integrado de Gestión Financiera es una herramienta informática a través de la cual se facilita el desarrollo de los procesos de la gestión financiera pública del Presupuesto General del Estado, con el fin de obtener de manera ágil y oportuna la información relevante y útil para la toma de decisiones, optimizando el tiempo y recursos a las instituciones y transparentando la gestión pública. <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Que%CC%81-es-el-eSIGEF-final.pdf>

<sup>25</sup> Información obtenida de entrevista realizada a Pablo Drouet, MAE. Julio 2017

En los meses de enero/febrero de 2010 se efectuó una evaluación intermedia del proyecto, la cual llegó a la conclusión que, el periodo de ejecución debía prolongarse y limitarse a las medidas más esenciales para cumplir su objetivo, tomando en cuenta los meses “perdidos”, debido a varios atrasos en la asignación de fondos a la cuenta operativa del Proyecto, sufridos durante los primeros años de su implementación.

Con estos antecedentes, se propuso una prolongación del periodo de implementación del proyecto de 18 meses, hasta el 15 de agosto de 2012. Fue necesario celebrar un Addendum al contrato de consultoría; todos estos cambios entraron en vigencia en el mes de agosto 2010; el presupuesto total del Proyecto no fue alterado en este proceso.

## **2.4 POTENCIALIDADES CENTRALES DEL PROYECTO**

Después de haber realizado una exhaustiva investigación bibliográfica y un acercamiento con los actores, se ha podido constatar varias potencialidades producto de las actividades realizadas en el proyecto.

En relación al sector ambiental, actualmente el debate internacional sobre el cambio climático ha conllevado a un mayor reconocimiento de la importancia global de las áreas protegidas, primordialmente enfocados en la región amazónica del Ecuador.

El Gobierno ecuatoriano atribuye considerable importancia al sector ambiental y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, lo que evidencia la potencialidad central para la protección de los recursos naturales y la conservación de la diversidad biológica en el Ecuador.

En los últimos años se ha podido mejorar el marco normativo ambiental, desarrollar estrategias y elaborar instrumentos para la protección de los recursos naturales, así como mejores prácticas, tales como estrategias de protección y a nivel local existe la disposición de poner en práctica estrategias de una gestión sostenible de los recursos naturales, por ejemplo en el sector maderero y agrícola.

Los conocimientos tradicionales y cosmovisión de la población indígena sobre el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales pueden utilizarse para la implementación de nuevas estrategias.

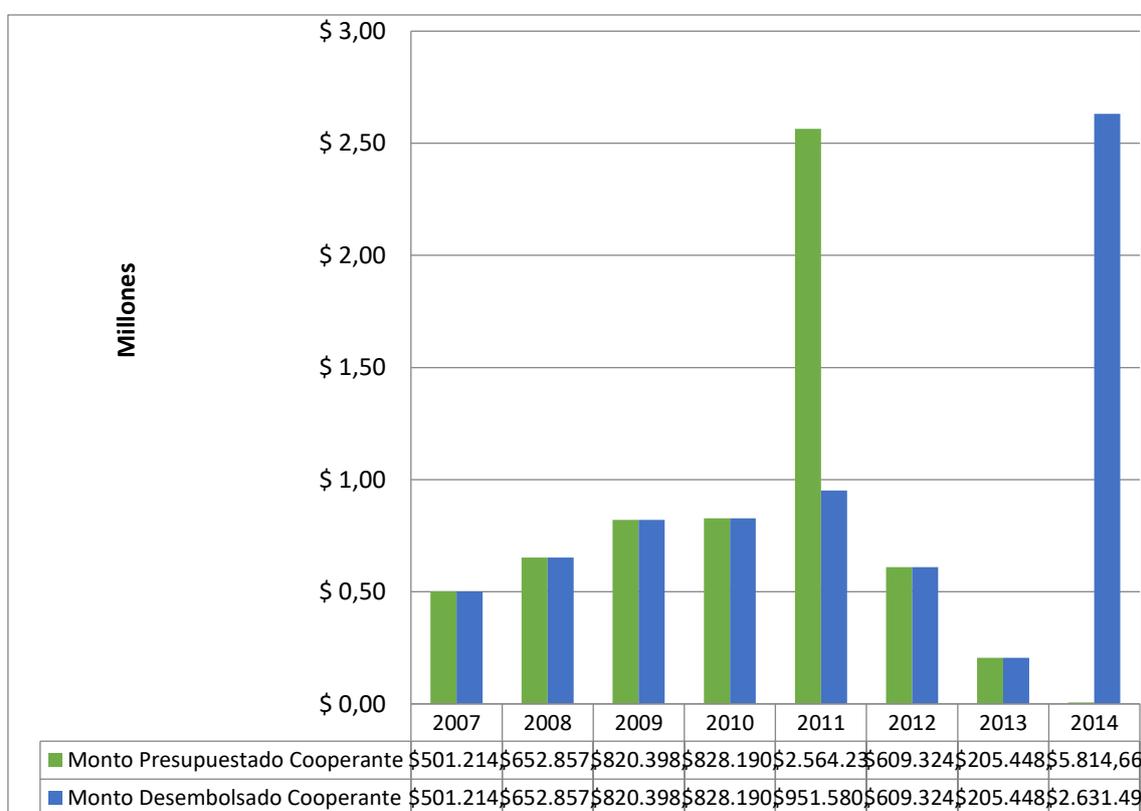
Sin embargo, en la práctica esto ha chocado con el apoyo que el gobierno ha dado para la minería y la expansión de la exploración y explotación petroleras, que provocan fuertes impactos ambientales.

## 2.5 ANÁLISIS PRESUPUESTARIO DEL PROYECTO

El siguiente gráfico muestra un panorama de forma general, desglosado por años, de los montos presupuestados y desembolsados que fueron destinados para la ejecución del proyecto.

El presente análisis se refiere únicamente al monto anual presupuestado (planificado) por el cooperante en relación al monto anual desembolsado (asignado) por el cooperante, sin que ello signifique una similar ejecución presupuestaria (ya que eso depende de la(s) unidad(es) ejecutora(s) del proyecto).

Gráfico 6. Análisis presupuestario proyecto “Protección selva tropical Morona Santiago- Pastaza”, 2007- 2014



Fuente: Mapa Interactivo/ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana MREMH.  
Elaboración propia

En los años 2007 hasta 2010 y 2012-2013, el monto presupuestado para el proyecto fue el mismo que el monto desembolsado.

En el período 2007 - 2014, para el Proyecto “Protección de la Selva Tropical Morona Santiago- Pastaza”, se planificó que el cooperante entregue un total de USD \$ 6 millones aproximadamente; sin embargo los desembolsos realizados en ese período indican que se ha recibido un monto de USD \$7 millones aproximadamente, con un

superavit de USD \$1'013.032,50, es decir un 16% adicional a lo presupuestado inicialmente aprobado.

En relación al monto presupuestado, el promedio en el periodo 2007 al 2010, fue USD \$700 mil dólares.

Por otra parte, el año 2011, el monto planificado en el proyecto ascendió a USD \$2.564.230 millones de dólares, siendo este el valor más alto de todo el proyecto (en este año se planificó una alta ejecución para la construcción de una "obra" e "infraestructura" en la zona); mediante oficio de KfW del 02 de marzo de 2012 y ante la urgencia de iniciar la construcción de la sede de la NAE, se aprobó la modalidad de pago directo, en el que se subraya que en estos casos todos los pagos serán realizados directamente desde el KfW.

Posteriormente, se dio un decrecimiento con alta intensidad del 2011 hasta el 2014, debido al cierre de la proyección inicial del proyecto. El monto desembolsado, presentó un crecimiento sostenido del presupuesto del 2007 al 2010, exactamente igual al monto presupuestado (es decir una asignación 100% igual a la planificada). Para el año 2011, el monto del desembolso fue de \$951 mil dólares (es decir apenas un 37% del monto planificado, debido a varios atrasos en la asignación de fondos a la cuenta operativa del Proyecto) y un decrecimiento de este rubro con mayor intensidad del 2011 al 2013, similar al monto presupuestado.

Sin embargo para el año 2014 se nota una importante recuperación en la asignación de recursos de parte del cooperante, entregándose USD \$2 millones de dólares aproximadamente, debido a que el proyecto se encontraba a vísperas de culminar. Esto permite aseverar que existió un retraso considerable en la asignación de recursos, pese a que el presupuesto designado por la KfW para el proyecto llegó al Ecuador, este fue trasladado al FAN, con el objetivo que esta organización se encargue de realizar los desembolsos respectivos para las actividades del proyecto, sin que los pasos posteriores se cumplan inmediatamente.

Finalmente se puede indicar que en el período 2007 - 2014, existió un superávit en la asignación de recursos para el proyecto, lo que corresponde a un monto adicional de USD 1 millón de dólares.

## **2.6 SOSTENIBILIDAD DE LA COOPERACIÓN AMBIENTAL EN ECUADOR**

### **2.6.1 Institucionalidad estatal**

En lo que respecta a la institucionalidad, se ha realizado un análisis de las actividades que realizaron los actores principales que formaron parte del proceso.

En el caso de la comunidad Achuar, aplican en su territorio un sistema dinámico creciente de conservación y de reservas ecológicas a nivel de comunidades e integrado en los diferentes niveles de gestión de la NAE. Sin embargo, la NAE enfrenta el reto de mejorar continuamente su capacidad institucional y organizativa, establecer y mantener un sistema de auditorías periódicas de sus instituciones y empresas.

Por otro lado, el proceso como tal, al involucrar a varias instituciones nacionales competentes en los diferentes sistemas para avalar o aprobar la ejecución administrativa y financiera del proyecto, en varias ocasiones ha implicado demoras en la ejecución de los componentes planificados.

La planificación operativa anual de los Proyectos del MAE y su monitoreo, se elaboraban según formatos unificados por la SENPLADES, que debían ser presentados por el MAE a la SENPLADES para su revisión y oficialización. Este procedimiento hizo que, las transferencias de los recursos externos a la UEP, sean aún más complejas que anteriormente, y también aumentó el trabajo de planificación y monitoreo para ambas partes el MAE y la UEP.

El equipo de técnicos de la UEP monitoreó trimestralmente el cumplimiento de las actividades, de acuerdo a su cronograma de implementación como se encontraba previsto en los respectivos POA.

El convenio NAE/ONG Conservación Internacional, se ocupaba de la implementación y el manejo de SACRE en el territorio Achuar y su vinculación con el con el MAE para esta iniciativa, la cual está en marcha y contribuye a la sostenibilidad de esta importante iniciativa de la NAE.

La gestión de la cooperación ha cambiado en el caso de Alemania por ejemplo, debido al crecimiento del Ecuador, el sistema democrático se ha fortalecido y el Ecuador mira a la cooperación como complementaria de las acciones estatales.

Es por esta razón que en las próximas negociaciones bilaterales de cooperación para el desarrollo entre los dos países, para el período 2016 – 2018, el Ecuador ha logrado cambiar el eje de modernización del estado por un eje que pretende contribuir a los

intereses de cooperación internacional del país, tendiente al fortalecimiento de las capacidades de la gestión pública con miras al cambio de la matriz productiva.

### **2.6.2 Estado de situación de Negociación Intergubernamental 2016-2018**

Actualmente, Ecuador y Alemania se encuentran en proceso preparatorio de las Negociaciones Intergubernamentales para el período 2016 – 2018, a efectuarse los días 20 y 21 de abril de 2016, en Quito-Ecuador.

En este marco la ex SETECI identificó las posibles iniciativas de programas/proyectos con las instituciones nacionales vinculadas en las áreas prioritarias de la cooperación alemana, redefinida en noviembre 2014.

- Protección del medio ambiente y recursos naturales.
- Fortalecimiento de capacidades de la gestión pública para el cambio de la matriz productiva (área que responde a las prioridades del Ecuador).

Cabe señalar también que para la modalidad de cooperación técnica se están planteando dos posibles proyectos, uno para cada sector. En lo referente a la cooperación financiera no reembolsable está pendiente iniciar los diálogos preparatorios con los actores involucrados, por lo que se espera tomar contacto con la KFW lo antes posible.

Actualmente, la GIZ, por su parte, ha entregado a la Subsecretaría de Cooperación Internacional la información actualizada sobre el estado de situación de cada proyecto, informando además que dos de ellos (Investigación Científica en temas de Biodiversidad y Fortalecimiento de la Infraestructura de la calidad), no podrán implementarse hasta que no se suscriban los canjes de notas respectivos.

Con relación a las futuras negociaciones de cooperación con Alemania es necesario que las reuniones se lleven a cabo durante el 2017, pues de no ser así, los fondos asignados al Ecuador se perderían.

No obstante, previo a que se lleven a cabo las reuniones de negociación, será necesario mantener reuniones internas a nivel nacional para definir las áreas de cooperación de acuerdo a las prioridades alemanas y a las ecuatorianas, una vez que se cuente con el nuevo Plan de Desarrollo.

En cuanto a las áreas en las que se podría centrar la cooperación alemana en las próximas negociaciones y que generan con interés en el Ecuador son:

- Áreas del Bosque tropical.
- Temas marino-costeros.

- Energía renovable y eficiencia energética, que estaría vinculado con el Proyecto Ciudades Intermedias Sostenibles.
- Desarrollo Económico Local que involucre producción, agro y economías verdes.

Para concluir, la cooperación alemana al desarrollo es en Ecuador uno de los actores más relevantes de la cooperación bilateral. Los principios básicos de la cooperación Alemana han permitido el fomento de la cooperación y de la articulación de diferentes niveles de gobierno tanto nacional, provincial, parroquial, es decir incluye un enfoque multinivel.

Por otro lado, la incorporación de diferentes actores como: Ministerios, organizaciones de la sociedad civil, comunidad, entre otros, han permitido la complementariedad y articulación con la KfW y con otros actores de la cooperación internacional.

### III CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación, se ha podido realizar un análisis de la cooperación internacional, principalmente bajo la modalidad bilateral en materia ambiental, concentrando nuestra atención en las relaciones cooperativas entre América Latina y Alemania, las cuales demandan un renovado acercamiento entre gobiernos, organizaciones no gubernamentales y actores sociales, que buscan crear sinergias que contribuyan a generar un desarrollo inclusivo y ambientalmente sostenible, más allá de las limitaciones económicas que se presentan y afectan a la cooperación internacional hasta la fecha.

Sobre esta base, se ha llegado a la conclusión que la cooperación Alemana en el ámbito ambiental permitiría a América Latina avanzar en la creación de proyectos ambientales que impulsen la creación y operación de redes, que agrupen a los diversos actores involucrados, con vistas a fomentar las inversiones en tecnologías que coadyuven a mitigar el cambio climático, equilibrando las externalidades negativas del crecimiento económico.

En el caso Ecuatoriano, y con particular referencia al Ministerio de Ambiente (MAE), es evidente constatar que la cooperación ambiental, ha sido muy importante para su funcionamiento, generando sin embargo una relación de enorme dependencia de flujos de recursos, considerando tanto la baja prioridad asignada a los temas ambientales, como la debilidad característica del propio Estado y de sus instituciones, especialmente frente a las problemáticas ambientales.

De la investigación realizada, se constató que el MAE, está a cargo del manejo de las áreas protegidas de Ecuador, a través del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), que incluye diferentes categorías de protección, entre las que figuran parques, reservas, refugios y áreas de recreación, con el fin de cumplir los objetivos de conservación, recogidos en los planes nacionales de desarrollo y que integran los intereses de conservación de los gobiernos seccionales, de las comunidades indígenas y de los pueblos afro ecuatorianos; este es un tema de suma importancia para la NAE.

El MAE, como “beneficiario del Proyecto”, cumplió su rol de miembro del Comité Directivo, vigilando el cumplimiento de los acuerdos, convenios y contratos planteados en el Proyecto, participó en la planificación y el monitoreo, así como también en el proceso de licitación del contrato de construcción de la Sede de la NAE y en la selección del contratista. Sin embargo, en el acercamiento con la institución para recabar

datos sobre el proyecto, se constató que no existe una memoria histórica de la mencionada intervención; debido en gran medida, a la alta rotación del personal del sector público, lo que impide acceder a la información de los proyectos ejecutados por la cooperación alemana en años anteriores y evidencia también que no existe un nivel de involucramiento óptimo del estado, ni se observa que aplique una estrategia para generar un verdadero empoderamiento del proyecto.

En el ámbito institucional, ha existido gran debilidad del rol del MAE como Autoridad Ambiental Nacional, expresada en la inestabilidad de sus Ministros (8 en 10 años), provocando una gran irregularidad y mucha ambigüedad para definir e implementar políticas ambientales sostenidas y coherentes. A esta situación se suma, como una constante, la carencia de espacios de diálogo y discusión entre las comunidades y otros actores de la gestión ambiental en general y de la biodiversidad, que participen activamente con capacidad de incidencia en las decisiones relacionadas con la gestión de la biodiversidad, en los territorios.

En el caso de proyectos de cooperación bilateral es fundamental involucrar a una entidad gubernamental, que tenga injerencia directa en la temática del proyecto y pueda establecer buenas relaciones con el grupo meta. La gestión de la cooperación internacional se desenvuelve mejor cuando existe una correspondencia estrecha entre la organización ejecutora y los miembros de la comunidad.

En el caso de estudio de la presente tesis, el “Proyecto Selva Tropical Morona Pastaza”, tiene la particularidad de ser el único proyecto que apoyó la cooperación financiera entre Ecuador y Alemania, en directa colaboración con un grupo indígena, en este caso la comunidad Achuar, dicho rasgo especial lo llevó a ser caracterizado como uno de los pocos proyectos de este tipo a nivel mundial.

En el proyecto en mención, la Nacionalidad Achuar del Ecuador asumió la función de Unidad Ejecutora del Proyecto, lo que permitió que sea un factor muy motivador de empoderamiento para la comunidad y de impulso a una política de conservación de la integridad ecológica en la comunidad, factores que coadyuvan hacia el objetivo de lograr un manejo y desarrollo sostenible del Territorio Achuar y para mantener la biodiversidad de los ecosistemas de la región.

Por la naturaleza de este proyecto, se generó una mayor integración entre los Achuares, reflejado en el alto grado de aceptación y de interés en la ejecución del proyecto, fortaleciendo la coordinación con los donantes extranjeros, en este caso la cooperación Alemana.

Es muy enriquecedor contar con la participación y capacitación de los líderes de las comunidades involucradas, a fin de crear y mejorar las capacidades en el manejo administrativo y financiero de los proyectos, sin olvidar que es indispensable involucrar y contar con el apoyo de las comunidades alejadas de los Centros Poblados, para fomentar de que la visión sea totalmente inclusiva.

Otra particularidad de este proyecto, es que a pesar de encontrarse en una zona de alta cobertura boscosa, no se evidenció que haya sufrido pérdidas durante el periodo de implementación del Proyecto, debido al escaso acceso a vías de comunicación, lo que ha impedido el paso para la extracción y comercialización de madera y sumado a que la población utiliza su territorio en forma extensiva para la horticultura y solamente en pequeña escala para la ganadería, la cacería, pesca y la recolección, aun forman parte importante de la subsistencia y no inciden mayormente en la tala del bosque.

En relación a la sostenibilidad del Proyecto, las inversiones realizadas se han ejecutado en acciones, bienes y suministros, con el propósito de que generen impactos duraderos y permitan instaurar procesos de mejoramiento de las condiciones de vida y del medio ambiente, impulsados por la comunidad Achuar.

En el caso del Proyecto Selva Tropical, las ONGs jugaron un papel muy importante en la ejecución y apoyo de las actividades realizadas en las comunidades rurales, a más del rol de acompañamiento a las actividades planificadas, se han dedicado a investigar, denunciar y difundir los impactos negativos de las actividades extractivistas y sus repercusiones en la salud de las poblaciones humanas y de los ecosistemas, tal fue el caso de la ONG Pachamama, que se encargaba en trabajar en “resolución de conflictos” entre empresas petroleras y comunidades, lo cual implicaba una labor altamente política; y paradójicamente el tipo de actividades no toleradas por el gobierno, lo que generó el cierre definitivo de Pachamama y aún más preocupante, dejó una señal muy grave sobre las amenazas para las libertades políticas en el país.

Desde el punto de vista social, para la población ecuatoriana que vive en situación de pobreza, los temas ambientales que repercutan directamente en sus condiciones de vida son relevantes, tales como la erosión, la falta de calidad del agua, así como las actividades extractivas y por consiguiente las consecuencias y los conflictos que resulten de ahí; adicionalmente, la conservación ha enfrentado desafíos ocasionados por el desconocimiento de la presencia de pueblos indígenas y afro ecuatorianos, comunidades locales y propietarios privados dentro de los límites del área de interés; por tal motivo se

busca impulsar el SACRE en conjunto con la comunidad, a fin de preservar sus áreas protegidas.

El tema de la conservación, constituye un problema multicausal y de compleja solución, a causa de todos los factores que lo han generado. En el caso del Ecuador, sobre el tema ambiental tienen que enfrentar varias paradojas: la burocracia y la dependencia de la cooperación en materia ambiental, situaciones que han generado fricciones sociales, ocasionando que algunas organizaciones ambientales, eleven su voz de protesta, frente a las irregularidades percibidas.

Las estructuras de gobernanza ambiental, en especial en la región amazónica, se encuentran muy desgastadas y en riesgo de colapsar, debido a las frecuentes contradicciones que se presentan tanto en las políticas de conservación, como de extracción de material pétreo y minero.

La legitimidad de los temas ambientales suele ser considerada precaria frente a las enormes necesidades de la población, y a las actividades económicas que se realizan; esta realidad con frecuencia conlleva a que los gobiernos consideren que todo el tema ambiental es superfluo.

De las entrevistas realizadas a los actores MAE, ONG Conservación Internacional, KfW, se llegó a la conclusión que todas las actividades del proyecto fueron realizadas en apoyo de la comunidad Achuar, quienes mostraron su interés por ejecutar y formar parte de las acciones planificadas. Tal este el caso del Convenio que firmaron entre la ONG Conservación Internacional y la Nacionalidad Achuar, para la creación del SACRE, como iniciativa de la comunidad, enfocada en el tema de la conservación.

La ONG Conservación Internacional continuará trabajando con la comunidad Achuar en el tema del SACRE, posterior a la finalización del proyecto “Selva Tropical”, con el objetivo de dar cumplimiento al convenio firmado entre las partes y a su vez continuar con el tema de conservación de áreas protegidas en las zonas amazónicas.

Las entrevistas semiestructuras fueron un instrumento metodológico de gran ayuda que permitió recabar información para complementar el estudio y conocer más a detalle las intervenciones de cada uno de los actores y sus interrelaciones. Se tenía previsto realizar la entrevista a un miembro de la comunidad Achuar o algún miembro de la NAE, sin embargo esto no fue posible; ya que no se logró tener contacto telefónico ni por correo electrónico, en vista que la mayor parte del tiempo las personas de contacto se encontraban en territorio, lo que impidió contactarse debido a la falta de señal y servicio

de internet; motivo por el cual los puntos focales para las entrevistas fueron los situados en la ciudad de Quito.

Finalmente, se puede destacar que el proyecto no alcanzó sus objetivos y metas, ya que varios de sus componentes no concluyeron de forma positiva, tal es el caso del componente productivo, de género, desarrollo organizativo, los cuales han quedado en su mayoría inconclusos y se requeriría de apoyo financiero adicional a fin de no poner el riesgo los resultados esperados.

En este sentido la KfW, debía evaluar las posibilidades para que el proyecto no solo apoye alcanzar el objetivo principal del proyecto Selva-Tropical que es el “uso adaptado y sostenible de los recursos naturales”, sino por el contrario, permita crear una sostenibilidad financiera a largo plazo para también lograr el segundo objetivo que es “mejoramiento de las condiciones de vida”, y de esta manera empodere a la comunidad y más actores locales que formaron parte del proceso.

## BIBLIOGRAFIA

- Alatorre, G.. *El Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF)*. Obtenido de Diálogos, propuestas, historias: <http://base.d-p-h.info/es/fiches/premierdph/fiche-premierdph-1854.html> (2011)
- Alvarez, S. "Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo". *REDUR*. (2012).
- Benzi, D. "Vía crúsis de la cooperación internacional: ¿crisis terminal o resurrección?". *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*.(47). (2013).
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo. *¿Qué es el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)?* (e. electrónica, Ed.) Obtenido de <http://www.iadb.org/es/temas/medio-ambiente/fondo-para-el-medio-ambiente-mundial/que-es-el-fondo-para-el-medio-ambiente-mundial-fmam,1701.html> (2017)
- BMZ Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.. *Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)*. Obtenido de <http://www.quito.diplo.de/Vertretung/quito/es/07/BMZ.html> (2016)
- Boese, E., & Schroder, W. "*Buenas Prácticas Identidad cultural y cambio institucional. Experiencias de un proyecto de la Nacionalidad Achuar del Ecuador con la cooperación financiera Alemana.*". Alemania. (2010).
- Bustamante, T. "La cooperación internacional en temas ambientales, oportunidades conflictos y mendicidad". En *Ajedrez ambiental. Manejo de Recursos Naturales, comunidades, conflictos y cooperación*. Quito: Crearimagen. (2008).
- Cabrera, F. *Evaluación del Programa de Incentivos Económicos para el desarrollo forestal sostenible, en el páramo de Cotopaxi: 2008-2015*. Quito. (2017)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania. Chile "Un modelo de cooperación para el siglo XXI" (2011).
- Consejo Internacional de Ciencias Sociales (CICS), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). "Informe Mundial sobre Ciencias Sociales 2013 – Cambios ambientales globales". París: OCDE y UNESCO (2013).
- Dávalos, J.. *El Convenio del Programa Socio Bosque*. Ecuador: Amazon Watch. El País. (11 de 12 de 2013). "*Ecuador cierra una ONG que respaldaba la lucha antipetrolera en el Amazonas*". Recuperado el 2017, de [https://elpais.com/internacional/2013/12/11/actualidad/1386772867\\_449366.html](https://elpais.com/internacional/2013/12/11/actualidad/1386772867_449366.html) (2011).
- Fontaine, G., & Narváez, I. *Yasuní en el siglo XXI: el Estado Ecuatoriano y la Conservación de la Amazonía.*"*Problemas de la gobernanza ambiental en el Ecuador*". Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2007).
- Fundación Carolina. *Gobernanza ambiental, trayectoria institucional y organizaciones sociales en Bogotá: 1991-2010*. Madrid: Serie Avances de Investigación n° 53 (2011).
- GITEC Consult GmbH Colonia, Alemania. "*Protección de la Selva Tropical Morona Santiago – Pastaza. Informe final reformulado*". Quito (2013).
- GIZ Cooperación Alemana. *GIZ*. Obtenido de <https://www.giz.de/en/worldwide/28451.html> (2016).

- Gómez-Torres María, & Tormo Carola. "La Cooperación Internacional para el Desarrollo". En *Cuadernos de Cooperación al Desarrollo*. Valencia: Universitat Politècnica de València (2010).
- INEC, I. N. *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC*. <http://redatam.inec.gob.ec/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2010&MAIN=WebServerMain.inl>. Obtenido de "Censo de Población y Vivienda": <http://redatam.inec.gob.ec/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2010&MAIN=WebServerMain.inl> (2010).
- Lincango, J. *Grupos étnicos del Ecuador*. Recuperado el 2017, de <http://gruposetnicosec.blogspot.com/2013/04/shuar.html> (2013).
- Lucatello, Simone. "La Cooperación Internacional y medio ambiente: tendencias y desafíos para Latinoamérica". (2014). Pág. 40-41. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo VOL. 1, NÚM. 2*. (2014).
- MAE Ministerio de Ambiente. *Programa Socio Bosque*. Obtenido de <http://sociobosque.ambiente.gob.ec/node/755> (2016).
- Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007 - 2016. Proyecto GEF: Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. Quito- Ecuador. (2007).
- "Resumen Modelo de Gestión del Proyecto de Selva Tropical Morona Santiago Pastaza (Mae-Nae)"*. Ecuador. (2013).
- Obtenido de Constituida la Comisión Liquidadora del Fondo Ambiental Nacional: <http://www.ambiente.gob.ec/constituida-la-comision-liquidadora-del-fondo-ambiental-nacional/>(2016).
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. "Memorando entendimiento entre el ministerio de electricidad y Energía renovable de la República del Ecuador y Deutsche Gesellschaft Für International Zusammenarbeit (GIZ)". Quito. (2011).
- Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.. *"Estrategia 142. La Cooperación para el desarrollo con pueblos indígenas en América Latina"*. Alemania. (2006)
- Mongabay. (s.f.). [mongabay.com](http://global.mongabay.com/es/rainforests/1024.htm). Obtenido de <http://global.mongabay.com/es/rainforests/1024.htm>
- Montúfar, C. *El derecho a reunirnos en paz. "El Decreto 16 y las amenazas a la organización social en el Ecuador"*. Quito: Fundamedios. (2014).
- Ortiz, P. *Globalización y Conflictos Socioambientales: aproximación comparativa en torno a actores, estrategias y escenarios*. Quito: Abya-yala. (1997).
- Pirzkall, H. P. *"La política de cooperación de Alemania en América Latina"*. (E. electrónica, Editor) Obtenido de La Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (Fundación EU-LAC): <https://eulacfoundation.org/es/system/files/LA%20POL%C3%8DTICA%20DE%20COOPERACI%C3%93N%20DE%20ALEMANIA%20EN%20AM%C3%89RICA%20LATINA.pdf> (2010).
- Prado Juan Pablo. "La Cooperación Internacional y la Protección Medioambiental". *Contexto Internacional*(24) (2009).
- Scholz, I. Prioridades y desafíos en la cooperación ambiental entre Europa y América Latina: entre gobernanza global y sustentabilidad local. *Iberoamericana VIII*, 30 (2008).

- SETECI Secretaría Técnica de Cooperación Internacional. *“Mecanismos de Implementación de la Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador”*. Ecuador. (2015).
- Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2011-2014*. Quito: Segunda edición. (2011).
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *“Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017”*. Obtenido de <http://www.buenvivir.gob.ec/37>Vargas, J. (2014). *Resultados de la evaluación final del proyecto “Protección de la Selva Tropical Morona Santiago – Pastaza”*. Puyo (2014).
- Wagner, J. e. *Estrategia 142. “La Cooperación para el desarrollo con pueblos indígenas en América Latina.”*. Alemania: Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. Departamento "Educación e información sobre política de desarrollo. (2006).
- Zorrilla, C. *“La minería de cobre y sus impactos en el Ecuador”*. Obtenido de Salva la Vida: <https://www.salvalaselva.org/noticias/5066/la-mineria-de-cobre-y-sus-impactos-en-el-ecuador> (2013).

## **ANEXOS**

**ANEXO A. Datos de la Fase de Ejecución del Proyecto**

Nombre del Programa o Proyecto	"Protección de la Selva Tropical Morona Santiago - Pastaza
Código único del proyecto	2004 65 054
Institución rectora del proyecto	Ministerio del Ambiente
Institución(s) ejecutora (s)	Organización Interprovincial de Nacionalidad Achuar del Ecuador (OINAE)
Número de oficio y fecha de prioridad del proyecto por parte de SENPLADES	SENPLADES-SPA-2010-IP-109 07 de Diciembre de 2010
Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo	
Objetivo del PND	Objetivo 4: Garantizar los Derechos de la Naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable
Política del PND	4.1 Conservar y manejar sustentablemente el patrimonio natural y su biodiversidad terrestre y marina, considerada como sector estratégico. 4.4 Prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental como aporte para el mejoramiento de la calidad de vida. 4.6 Reducir la vulnerabilidad social y ambiental ante los efectos producidos por procesos naturales y antrópicos generadores de riesgos. 4.7 Incorporar el enfoque ambiental en los procesos sociales, económicos y culturales dentro de la gestión pública
Objetivo Estratégico Institucional	- Incrementar la responsabilidad Socio-Económica - Reducir los niveles de contaminación a nivel nacional - Reducir la vulnerabilidad del país frente al cambio climático - Incrementar el uso sustentable y la conservación de los recursos naturales
Ubicación del Proyecto	
Zona	Zona 6
Provincia	Morona Santiago Pastaza
Cantón	Gualaquiza, Huamboya, Limon Indaza, Logroño Morona, Pablo Sexto, Palora, San Juan Bosco, Santiago, Sucua, Taisha y Tiwinza
Período de ejecución del Proyecto	
Fecha estimada de inicio	15 de Febrero de 2007
Fecha real de inicio	01 de mayo de 2007
Fecha estimada de finalización	15 de febrero de 2011 (se prolongan 18 meses hasta 15 de agosto de 2012)
Fecha real de finalización	15 de febrero de 2013
De ser el caso, describa la principal causa del desfase en la ejecución	Retraso en la asignación de fondos a la cuenta operativa del Proyecto, sufridos durante los primeros años de implementación. Queda pendiente actividades relacionadas con la construcción de la Sede de la NAE y con la gestión operativa, directiva, administrativa, financiera y organizativa de la Nacionalidad

	Achuar del Ecuador (NAE), a ejecutarse a través de una Unidad Ejecución de Proyecto Básica, por tal motivo se prolonga hasta 15 de febrero de 2013.
Costos del Proyecto	
Costo total estimado US\$	4.967.570,99
Costo real US\$	4.688.569,51
Fuentes de financiamiento	Aporte Financiero no reembolsable de la Cooperación Financiera Alemana con EUR 3.579.043,10. Gobierno Nacional y la Nacionalidad Achuar del Ecuador en partes iguales (Contraparte Nacional) por US\$ 600.000
Beneficiarios	
Total beneficiarios previstos en la formulación del proyecto	Hombres: 2.683 Mujeres: 2.527 En total 648 familias, en 57 comunidades, etc.)
Total Beneficiarios al finalizar el proyecto	Hombres: 3.144 Mujeres: 3.406 En total 1012 familias, en 74 comunidades.
<i>De ser el caso, describa la principal causa del desfase en cuanto al número de beneficiarios proyecto</i>	La creciente densidad poblacional, que afectará a los recursos naturales, indicando el eminente peligro de una creciente presión sobre los recursos naturales renovables en el territorio Achuar. Pese a un cierto alivio de la presión demográfica en el territorio Achuar, debido a la creciente emigración hacia los centros urbanos del Oriente Ecuatoriano.
Actividades realizadas	
Ordenamiento territorial	a. Sistema de información geográfica Achuar (SIG). b. Consolidación Territorial- Título Achuar Global. c. Sistema Achuar de Conservación y Reservas Ecológicas (SACRE).
Desarrollo socio-económico	a. Comunicación y transporte (incluye Infraestructura y equipamiento). b. Seguridad alimentaria e ingreso familiar. c. Educación (incluye Infraestructura y equipamiento). d. Salud (incluye Infraestructura y equipamiento).
Desarrollo organizativo/ institucional	a. Infraestructura institucional. b. Difusión. c. Gestión directiva, administrativa, financiera y organizativa.

Fuente: Fondo Ambiental Nacional- FAN. Proyecto para la Protección de la Selva Tropical Morona Santiago-Pastaza, financiado por KFW.

## ANEXO B. Caracterización Población Achuar

Nombre del Programa o Proyecto	"Protección de la Selva Tropical Morona Santiago - Pastaza
Situación demográfica en el Territorio Achuar	<p>La NAE cuenta con una población de aproximadamente 6336 habitantes. En Morona existen 3771 Achuar; mientras que en Pastaza suman un total de 2565 habitantes. En total los achuar están en un territorio de 708.630 hectáreas, entre las dos provincias</p> <p>Se estimó que el 50.2% eran hombres y el 49.8% mujeres, siendo a la vez una población eminentemente joven en donde el 75% de la población era menor de 26 años, y un promedio de edad de 18 años.</p>
Condiciones geográficas	<p>El territorio de la etnia indígena Achuar en la Amazonia Ecuatoriana, oficialmente reconocido, cubre 679.386 hectáreas (6.794 km<sup>2</sup>), representando aún una de las regiones menos alterada por intervenciones humanas en el Ecuador.</p> <p>Ocupa gran parte de la cuenca media del río Pastaza, parte del margen derecho del río Macuma (afluente del río Morona) y una pequeña parte en la cuenca del río Corrientes (afluente del río Tigre).</p> <p>El territorio conforma a grandes rasgos la figura de un triángulo, lo cual está dividido por el límite entre las provincias Morona-Santiago y Pastaza. El lado sur este de este triángulo coincide con la frontera ecuatoriana/peruana.</p>
Condiciones ecológicas	<p>El Territorio Achuar forma parte de la Selva Baja de la Amazonia Ecuatoriana y pertenece a la zona de vida: Bosque Siempre Verde de Tierras Bajas (EcoCiencia) o, según Holdridge: Bosque Húmedo Tropical, con una precipitación media anual de entre 2000 y 3000 mm y temperaturas medias anuales entre 23 y 26 centígrados.</p> <p>El relieve del territorio está ligeramente accidentado hasta plano. Aún se ha conservado cerca del noventa y siete por ciento (97%) del bosque en el Territorio Achuar, alterado solamente en los alrededores de las aldeas de la población.</p>
Costumbres	<p>Sus costumbres tradicionales extractivas son: cacería, pesca y recolección, agravado por el crecimiento demográfico, la vida silvestre y fluvial ha sufrido pérdidas significantes, lo cual se siente en la merma del abastecimiento de la población con proteínas y en la escasez de la fauna silvestre en la cercanía de las aldeas.</p>
Condiciones económicas	<p>La economía del Pueblo Achuar en gran medida está todavía determinada por su cultura de cazadores/recolectores y de horticultura itinerante en el "Aja Achuar" de cada familia. Sin embargo, el "Aja Achuar" en 60% ocupado por cultivos de tubérculos y el restante 40% con plantas frutales y medicinales, está cada vez menos productivo y diversificado, perdiendo cada vez más importancia en la alimentación de la población, debido además a la introducción de alimentos "modernos" de la sociedad</p>

	<p>cotidiana del resto del país, como son arroz, atún enlatado, azúcar, etc.</p> <p>La introducción de la piscicultura en el marco del Proyecto y apoyado por otros aliados de la NAE, no solo ha mejorado la dieta familiar, sino ha creado también fuentes de ingreso para las familias piscicultores, vendiendo sus productos en el mercado interno, especialmente por ocasiones de reuniones sociales y políticas del pueblo Achuar.</p> <p>Otra fuente de ingreso y de capital circulante, son los sueldos de los profesores y del personal médico que trabajan en el territorio, más aquellos Achuar que trabajan y reciben sueldos fuera del territorio y benefician a sus familias en el interior del territorio.</p>
Vías de acceso/ Movilización	<p>Debido a que al territorio de los Achuar no cuenta con caminos terrestres de acceso, el transporte de personas y bienes hacia el externo del territorio, depende del servicio aéreo brindado por pequeñas avionetas de varias empresas con aeropuertos principales en las poblaciones de Shell/Puyo y Macas. Este aspecto presenta una enorme limitante en la economía de los Achuar causando altos costos de transporte para cualquier producto de “exportación” y/o “importación”.</p> <p>Cuando el transporte fluvial o terrestre por senderos no es posible, también el transporte en el interior del territorio de los Achuar, depende en gran medida del servicio aéreo.</p>
Componentes sociales	<p>En cuanto a la situación de la salud y educación, la condición de la población Achuar ha mejorado por las intervenciones del Proyecto (construcción de aulas escolares, puestos de salud y viviendas para el personal médico, la capacitación de profesores, creación de facilidades de transporte fluvial), pero aún falta mucho de hacer. Sin embargo, la cohesión social es relativamente fuerte y la sociedad está poco diferenciada.</p>

Elaboración propia

**ANEXO C. Presupuesto “Proyecto Selva Tropical Morona Santiago- Pastaza”  
2007-2014**

Año / USD	Monto Presupuestado Cooperante	Monto Desembolsado Cooperante
2007	\$ 501.214,98	\$ 501.214,98
2008	\$ 652.857,34	\$ 652.857,34
2009	\$ 820.398,82	\$ 820.398,82
2010	\$ 828.190,54	\$ 828.190,54
2011	\$ 2.564.230,72	\$ 951.580,72
2012	\$ 609.324,41	\$ 609.324,41
2013	\$ 205.448,71	\$ 205.448,71
2014	\$ 5.814,66	\$ 2.631.497,16
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 6.187.480,18</b>	<b>\$ 7.200.512,68</b>

Fuente: Sistema de Gestión de la Cooperación Internacional (SIGECI)/ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana MREMH.  
Elaboración propia

**ANEXO D. Financiamiento Proyectos en sector ambiente 2007-2015**

<b>País Cooperante</b>	<b>Monto Plurianual</b>	<b>% Plurianual</b>
Alemania	\$ 283.207.708,21	21%
Estados Unidos de América	\$ 232.493.725,86	17%
España	\$ 210.740.986,36	16%
Japón	\$ 123.278.544,86	9%
Bélgica	\$ 109.913.782,24	8%
Italia	\$ 66.487.634,10	5%
Corea del Sur	\$ 60.158.310,46	4%
China	\$ 60.131.015,93	4%
Suiza	\$ 43.673.961,78	3%
Noruega	\$ 35.863.533,95	3%
Finlandia	\$ 31.776.237,32	2%
Canadá	\$ 29.919.027,57	2%
Venezuela	\$ 23.034.693,00	2%
Países Bajos	\$ 13.617.060,00	1%
Luxemburgo	\$ 5.593.499,34	0%
Unión Europea	\$ 2.958.695,38	0%
Nueva Zelanda	\$ 2.460.683,00	0%
Brasil	\$ 2.306.413,14	0%
Francia	\$ 2.039.458,96	0%
México	\$ 799.690,06	0%
Argentina	\$ 500.000,00	0%
Colombia	\$ 257.290,47	0%
Suecia	\$ 234.920,00	0%
Perú	\$ 197.260,00	0%
Gran Bretaña	\$ 98.005,50	0%
Chile	\$ 51.174,63	0%
<b>Total general</b>	<b>\$ 1.341.793.312,11</b>	<b>100%</b>

Fuente: Sistema de Gestión de la Cooperación Internacional (SIGECI)/ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana MREMH.  
Elaboración propia

**ANEXO E. Cooperación Alemana en Sector Ambiente, por fuente de cooperación  
2007-2015**

País Cooperante	Tipo Cooperante	Monto Plurianual
Alemania	Organismo Internacional Bilateral	\$ 282.871.969,79
	Organización No Gubernamental Extranjera Registrada	\$ 335.738,42
<b>Total general</b>		<b>\$ 283.207.708,21</b>

Fuente: Sistema de Gestión de la Cooperación Internacional (SIGECI)/ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana MREMH.  
Elaboración propia

## ANEXO F. **Proceso de Implementación de la Cooperación Oficial Bilateral**<sup>26</sup>

### a) Cooperación Técnica implementada por la Giz o la Ptb

Antes de la implementación de los recursos de Cooperación Técnica No Reembolsable acordados bilateralmente, existen varios pasos a seguir:

1. Proceso de Diálogo Político entre la Embajada de Alemania en Ecuador, BMZ/BMU, la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional y algunos ministerios nacionales.
2. Las instituciones nacionales involucradas presentan propuestas de programas/proyectos que serán negociadas a través de SETECI.
3. SETECI revisa las ideas de programas y proyectos recibidos, los prioriza y presenta durante la reunión de consultas intergubernamentales entre SETECI/BMZ/BMU y las contrapartes principales.
4. Posteriormente, se continúa con el diálogo de negociación de propuestas hasta que estas sean aprobadas en las negociaciones intergubernamentales y concretadas con la firma del Acta de Negociaciones Intergubernamentales.
5. Se elabora la declaración de intenciones y se realiza el Canje de Notas<sup>3</sup>.
6. Luego de las negociaciones y la asignación de nuevos fondos, el BMZ/BMU encarga a la GIZ y a la PTB la preparación e implementación de los programas acordados entre ambos países, junto con las entidades públicas beneficiarias de dichos programas.
7. Entre la GIZ y la contraparte nacional se organiza una misión externa que define, junto con ministerios ejecutores y otros actores relevantes, el marco del nuevo programa: en objetivos, líneas de trabajo, actores involucrados, responsabilidades, resultados esperados e indicadores.
8. Elaboración y firma de ayuda memoria de la misión entre la GIZ y la institución contraparte, responsable del programa por parte de Ecuador.
9. Elaboración del documento final del programa por parte de la GIZ, según los estándares de calidad y requerimientos del BMZ o BMU. Por ser un programa de Cooperación Técnica, se planifican y definen las modalidades requeridas para el logro del objetivo del programa.
10. Aprobación del programa por parte del BMZ/BMU y encargo de asignación de recursos a la GIZ.
11. Planificación operativa realizada en conjunto por expertos de las contrapartes ejecutoras y la GIZ.

---

<sup>26</sup> (SETECI Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, 2015)

12. Elaboración y firma de convenio de ejecución por parte de las entidades ejecutoras y la GIZ.

13. Ejecución del programa con corresponsabilidad entre las contrapartes y la GIZ.

14. Monitoreo, evaluación, realización de ajustes y presentación de informes.

b) Cooperación Financiera No-Reembolsable, por parte de la KfW

La implementación de recursos de Cooperación Financiera No Reembolsable, se realiza mediante el siguiente proceso:

1. Proceso de Diálogo Político entre la Embajada de Alemania en Ecuador, KfW, SETECI y algunos ministerios nacionales.

2. Las instituciones nacionales involucradas presentan propuestas de programas/proyectos a ser negociados a través de la SETECI.

3. SETECI revisa las ideas de programas y proyectos recibidos, los prioriza y presenta durante la reunión de consultas intergubernamentales entre SETECI/BMZ y las contrapartes principales.

4. Posteriormente, se continúa con el diálogo de negociación de propuestas hasta que estas sean aprobadas durante las negociaciones intergubernamentales.

5. Luego de las negociaciones, el Gobierno Alemán envía al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador (MREMH) una propuesta de condiciones generales y marco legal del programa mediante Nota Verbal.

6. El Gobierno Ecuatoriano ratifica dicha nota y suscribe una Nota Reversal, mediante la cual acepta las condiciones propuestas por Alemania.

7. Un equipo de expertos, contratados por el KfW, realiza estudios del programa o proyecto que será financiado por la cooperación, los cuales contemplan la factibilidad de su ejecución y el alcance de los objetivos y resultados propuestos, así como un análisis de las capacidades de la unidad ejecutora del programa. Incluye información técnica, financiera y operativa para el futuro programa o proyecto.

8. KfW envía una misión para que se realice una evaluación de la propuesta, la cual trabaja de manera conjunta con las contrapartes locales y/o ministerios ejecutores.

9. A partir de los resultados de la misión de evaluación, se elabora y presenta un informe al BMZ.

10. BMZ aprueba la suscripción de contrato de aporte financiero.

11. Firma de contrato de Aporte Financiero y del Acuerdo Separado con la contraparte nacional.

## ANEXO G. Diálogo con los Actores (Entrevistas)

### a. ONG Conservación Internacional

Se realizó la entrevista a Carolina Rosero, funcionaria de la ONG, quien es la responsable directamente del componente del Sistema Achuar de Conservación y Reservas Ecológicas “SACRE”.

La creación del SACRE se lo realizó en base al acuerdo ministerial No. 083, el cual tiene por objeto regular los procedimientos para la declaración y gestión de las áreas protegidas de los subsistemas: Autónomo Descentralizado, Comunitario y Privado del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Este acuerdo ministerial es de aplicación en todo el territorio nacional, y es de cumplimiento obligatorio.

La entrevistada informó varios detalles referentes al proyecto. Indicó que este inició en el 2007, sin embargo no se pudo autorizar el financiamiento de la KFW por falta de habilitantes del FAN. El dinero de la KFW ingresó al país en el 2007, dinero destinado al trabajo con los Achuar en temas ambientales como la deforestación y más. Sobre este particular la KFW no quería que el dinero ingrese en la cuentas país, ya que quería evitar que el Gobierno Ecuatoriano dificulte su trabajo por los temas de auditorías, preferían que sea el FAN quien regule el tema del presupuesto para el proyecto.

Se mencionó que uno de los componentes fuertes que formaron parte del proyecto fue “la titulación de tierras”, sin embargo durante el proceso se presentó un vacío legal por el tema de las áreas protegidas, ecosistemas, entre otros.

Durante el año 2011 se fueron cerrando varios componentes del proyecto, sin embargo el SACRE quedó pendiente. Posteriormente, por el trabajo de dirigentes Achuar, han buscado reactivar dicho proceso, con el objetivo de crear un área protegida dentro de la SNAP.

Frente al requerimiento de la comunidad Achuar, tanto la ONG Conservación Internacional como la KFW quieren reactivar este tema y fortalecer el sistema SACRE.

El tema del financiamiento para este tema viene de donantes externos (fundraising). Se prevé para esta primera etapa la creación de 165 mil hectáreas de áreas protegidas, en varios casos deberán ajustarse los títulos de propiedad de las mismas.

La ONG enfatizó que la KFW actualmente ya no financia la SACRE, su financiamiento fue un incentivo destinado para “Socio Bosque”, sin embargo señalan que mantiene el interés.

Se indicó que el tema del SACRE partió desde un acercamiento con “Socio Bosque”, en vista que la ONG Cooperación Internacional recibió una solicitud por parte de la comunidad.

Sobre los resultados del SACRE, Conservación Internacional mencionó los siguientes:

- Lograr la reafirmación de la Asamblea de la NAE.
- Consolidar el territorio para el área protegida.
- Se entregó el expediente al MAE, para cumplir con los requisitos del Acuerdo Ministerial.
- Se prevé continuar con las socializaciones en las comunidades.
- Ir empoderando a las comunidades.
- Fortalecimiento organizativo.
- Zonificación de áreas protegidas (no destinadas para caza ni tala). Los Achuar no quieren actividades extractivas en su territorio, por eso buscan tener áreas protegidas.
- Realización de reuniones con dirigentes comunitarios y talleres con la comunidad en general.

Mencionan que las comunidades deben respetar éstas áreas y añaden que el MAE no puede financiar todas las áreas protegidas, siendo este el principal limitante de la institución.

Finalmente, indicaron que no hay resistencia por parte de los Achuar, siempre han sido muy abiertos a trabajar conjuntamente. Lo que si les preocupa como ONG es el vacío de áreas protegidas en Morona Santiago y Pastaza, debido a la falta de base legal.

## **b. Ministerio de Ambiente (MAE)**

Se realizó la entrevista a Pablo Drouet, Gerente del Programa de Apoyo al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, quien participó del seguimiento del proyecto “Protección de la Selva Tropical Morona Santiago- Pastaza”.

En relación al proyecto Pablo Drouet manifestó, que el MAE realizó el seguimiento técnico al convenio entre el MAE-KfW, indicando que el FAN también fue parte del mismo, con la figura de “Tercero Facultativo”. Sobre este particular, se mencionó que los fondos que llegaban para el proyecto a las cuentas nacionales T, se transferían directamente al FAN.

Se resaltó que la KfW no quería entregar el dinero directamente a la comunidad, por lo que se eligió al “Tercero Facultativo”, en este caso el FAN.

El MAE fue el encargado de elaborar los planes de vida para las comunidades, en las que figuraban iniciativas de proyectos productivos. La Dirección Nacional de Biodiversidad del MAE se encargó de realizar el seguimiento técnico, por lo general las reuniones de seguimiento se las realizaba en el Puyo.

Uno de los principales logros que se mencionaron por parte del proyecto, fue la legalización del 90% de las tierras.

En este sentido, se prioriza a la NAE como áreas prioritarias, dentro de las cuales: 53 son áreas protegidas, 52 son áreas protegidas del estado y 1 de la nacionalidad.

En el desarrollo del proyecto se evidenciaron varios problemas, tanto a nivel técnico como político. En relación a los proyectos productivos, se indicó que varios siguen vigentes, sin embargo algunos resultaron fallidos. En cuanto a la infraestructura, se llegó a la conclusión de que fue subutilizada, por la parte de la capacitación a jóvenes, también resultó fallida, debido a la emigración interna.

Un factor de gran importancia manifestado en la entrevista fue, que la NAE cruza con 10 bloques petroleros.

Drouet indicó que existen 64 comunidades Achuar, 160 mil hectáreas para áreas protegidas, siendo esta la primera área protegida de la comunidad Achuar para el sistema.

Por otro lado, se manifestó que el vínculo entre la comunidad fue bueno pero que presentó demoras en varias etapas de la ejecución, esto debido al tema de la toma de decisiones en la asamblea.

Últimamente, se han calmado las cosas en la comunidad, ya que indican que antes existía mucha división entre la comunidad Achuar, alrededor de un año y medio se presentó esta inestabilidad.

Se resalta que el interés de querer ser área protegida partió de la comunidad.

Adicionalmente, indica que la KfW inició con la iniciativa de la creación del SACRE, con el objetivo principal de conservar las áreas protegidas, debido a que existen altos vacíos de conservación sobre el sector.

Varias iniciativas que se realizaron fueron el desarrollo turístico y comunitario con la creación del Kapaki Lodge, así como el transporte aéreo.

A modo general, se indica que el principal problema ha sido el seguimiento al proyecto, ya que ha impedido reforzar varios componentes ejecutados en la comunidad Achuar.