

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades

**Gestión de la Cooperación Internacional por los GADs en la
Amazonía Ecuatoriana: Caso Napo-Tena.**

Leydi Camila Galeas Gavilanez

Relaciones Internacionales

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito
para la obtención del título de
Licenciatura en Relaciones Internacionales

Quito, 11 de Mayo de 2025

**Universidad San Francisco de Quito USFQ
Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades**

**HOJA DE CALIFICACIÓN
DE TRABAJO DE FIN DE CARRERA**

**Gestión de la Cooperación Internacional por los GADs en la Amazonía
Ecuatoriana: Caso Napo-Tena.**

Leydi Camila Galeas Gavilanez

Nombre del profesor, Título académico

Angus Lyall, PhD

Quito, 11 de mayo de 2025

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: Leydi Camila Galeas Gavilanez

Código: 00202675

Cédula de identidad: 1722587035

Lugar y fecha: Quito, 11 de mayo de 2025

ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN

Nota: El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics COPE descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETHeses>.

UNPUBLISHED DOCUMENT

Note: The following capstone project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. Nonetheless, this project – in whole or in part – should not be considered a publication. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETHeses>.

RESUMEN

La presente investigación analiza las posibilidades y limitaciones de la cooperación internacional a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) en la Amazonía ecuatoriana, caso Napo-Tena. Tras la Constitución de 2008, los GADs asumieron la gestión de la cooperación, buscando un desarrollo local más eficiente. Sin embargo, la región amazónica enfrenta desafíos particulares que limitan la capacidad de los GADs para aprovecharla.

Este estudio, con una metodología mixta de revisión documental, entrevistas y análisis de proyectos, explora cómo los GADs gestionan la cooperación, los obstáculos que enfrentan y las estrategias para maximizar su impacto. Se busca comprender si la descentralización, en la práctica, empodera a los GADs o si persisten limitaciones que impiden una gestión efectiva.

Los hallazgos revelan que, si bien la cooperación es crucial para el desarrollo local, los GADs amazónicos a menudo carecen de la capacidad institucional, recursos y estrategias para gestionarla plenamente. Esto se manifiesta en la falta de unidades especializadas, personal capacitado y presupuestos adecuados para cumplir con las contrapartidas exigidas por los cooperantes. Además, la cooperación suele responder más a agendas externas que a una planificación local, generando dependencia y escasa apropiación de los proyectos. Se destaca la necesidad de fortalecer la capacidad de los GADs para identificar sus prioridades, formular proyectos y negociar acuerdos equitativos.

Esta investigación busca informar a los responsables de políticas y a los GADs sobre las mejores prácticas y los desafíos a superar para que la cooperación internacional se

convierta en un motor de desarrollo sostenible e inclusivo en la Amazonía, promoviendo una gestión más eficiente y cercana a las necesidades de la ciudadanía. El objetivo es responder: ¿Cuáles son los límites y las facilidades que existen en la cooperación nacional de los GADs en la región amazónica, específicamente en el caso de Napo – Tena?

Palabras claves: GADs, Cooperación Internacional, Amazonía, Autonomía, Desarrollo Local, Capacidad Institucional

ABSTRACT

This research analyzes the possibilities and limitations of international cooperation through Decentralized Autonomous Governments (GADs) in the Ecuadorian Amazon, Napo-Tena case. After the 2008 Constitution, the GADs assumed the management of cooperation, seeking a more efficient local development. However, the Amazon region faces particular challenges that limit the capacity of the GADs to take advantage of it.

This study, with a mixed methodology of document review, interviews and project analysis, explores how the GADs manage cooperation, the obstacles they face and the strategies to maximize their impact. It seeks to understand whether decentralization, in practice, empowers the GADs or whether limitations persist that impede effective management.

The findings reveal that while cooperation is crucial for local development, Amazonian GADs often lack the institutional capacity, resources and strategies to fully manage it. This is manifested in the lack of specialized units, trained personnel and adequate budgets to meet the counterparts demanded by cooperation partners.

In addition, cooperation tends to respond more to external agendas than to local planning, generating dependence and little ownership of the projects. It highlights the need to strengthen the capacity of sub-national governments to identify their priorities, formulate projects and negotiate equitable agreements. This research seeks to inform policy makers and sub-national governments about best practices and challenges to overcome so that international cooperation can become an engine of sustainable and inclusive development in the Amazon, promoting a more efficient management that is closer to the needs of citizens. The objective is to answer: What are the limits and facilities that exist in the

national cooperation of the GADs in the Amazon region, specifically in the case of Napo - Tena?

Key words: GADs, International Cooperation, Amazonia, Autonomy, Local Development, Institutional Capacity.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	5
ABSTRACT	7
INTRODUCCIÓN	10
CONTEXTO	12
REVISIÓN DE LITERATURA.	16
Tipos y Modalidades de Cooperación	16
Capacidades Institucionales y Estructurales	17
Desafíos y Limitaciones	18
Oportunidades y Potencialidades.....	19
Coordinación Interinstitucional y Articulación de Esfuerzos	19
Aspectos Socioambientales y Culturales.....	20
Desafíos en la Autonomía de los GADs.....	21
Recomendaciones para la Mejora de la Cooperación Internacional	22
Desafíos en la Implementación de Iniciativas de Desarrollo Turístico y Conservación	23
JUSTIFICACIÓN.....	24
METODOLOGÍA.....	26
HALLAZGOS.....	29
1. Predominio de cooperación.....	30
2. Limitaciones presupuestarias.	33
3. Ausencia de departamentos de relaciones internacionales en los GADs	35
4. Ausencia de estrategias territoriales para la gestión de cooperación internacional.....	37
5. Concentración de los proyectos vigentes en sectores específicos.....	38
ANÁLISIS.	41
1. Facilidades Identificadas en la Cooperación	41
2. Límites Identificados en la Cooperación	42
3. Análisis Integral de Facilidades y Limitaciones.....	43
CONCLUSIÓN	44
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.	47

INTRODUCCIÓN.

La Constitución de 2008 de Ecuador representó una transformación en la organización del Estado, instaurando un modelo de gobernanza descentralizada. Este nuevo esquema transfirió competencias sustanciales desde el gobierno central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), con el objetivo primordial de promover una gestión pública que sea no solo más eficiente, sino también más cercana y receptiva a las necesidades de la ciudadanía. En este contexto de cambio, la cooperación internacional se vislumbra como un instrumento crucial, capaz de canalizar recursos financieros y asistencia técnica especializada hacia el desarrollo local, fortaleciendo así la capacidad de los GADs para abordar los desafíos de sus territorios.

Con la transferencia de la competencia de cooperación internacional a los GADs, formalizada en octubre de 2011, se abrió un nuevo horizonte para la gestión del desarrollo local. Los GADs asumieron la responsabilidad de identificar sus prioridades, formular proyectos y buscar financiamiento externo para implementarlos. Sin embargo, la ejecución efectiva de esta competencia no está exenta de desafíos, especialmente en regiones como la Amazonía ecuatoriana, caracterizada por su invaluable biodiversidad, su riqueza cultural y sus particulares desafíos socioeconómicos.

La capacidad de los GADs para aprovechar eficazmente la cooperación internacional está influenciada por una serie de factores interrelacionados. La disponibilidad de recursos financieros propios, la existencia de una infraestructura institucional sólida, la presencia de personal capacitado en gestión de proyectos y la existencia de un marco normativo favorable son elementos clave que determinan la capacidad de los GADs para atraer y gestionar

recursos externos de manera eficiente. Manteniendo la misma línea, es fundamental que los proyectos de cooperación se alineen con las prioridades estratégicas de los GADs y que se promueva la participación activa de las comunidades locales en su diseño e implementación.

Es por ello que esta investigación se centra en analizar en profundidad las posibilidades y los límites que enfrenta la cooperación internacional a través de los GADs en la Amazonía ecuatoriana, tomando como caso de estudio el área de Napo-Tena. A través de la implementación de una metodología mixta, que incluye la revisión de documentos relevantes, la realización de entrevistas a actores clave y el análisis detallado de proyectos en curso, se busca comprender cómo los GADs están gestionando la cooperación internacional, qué obstáculos concretos enfrentan en su día a día y qué estrategias podrían implementar para maximizar su impacto en el desarrollo local.

La relevancia de esta investigación se manifiesta en su potencial para incentivar a los responsables de la formulación de políticas, a los organismos de cooperación y a los propios GADs sobre la posibilidad de implementar mejores prácticas y remarcar los desafíos a superar, para que así la cooperación internacional se convierta en un motor de desarrollo sostenible e inclusivo en la región amazónica. Al identificar las brechas existentes, esta investigación busca identificar las fallas para así fortalecer la capacidad de los GADs, con lo cual se buscaría gestionar la cooperación internacional de manera efectiva, promoviendo un desarrollo que sea verdaderamente sostenible, equitativo y respetuoso con el medio ambiente y la cultura local.

En este sentido, esta investigación no solo busca comprender las dinámicas de la cooperación internacional en la Amazonía, sino también incentivar a la creación de caminos

concretos para mejorar su eficacia y contribuir al bienestar de las comunidades locales. Al analizar las oportunidades y desafíos que enfrenta la cooperación, se espera generar información valiosa que pueda ser utilizada para diseñar políticas públicas más efectivas, promover la capacitación de los funcionarios de los GADs y fortalecer la participación de la sociedad civil en la gestión del desarrollo local. La pregunta que guía esta investigación es: ¿Cuáles son los límites y las facilidades que existen en la cooperación nacional de los GADs en la región amazónica, específicamente en el caso de Napo – Tena?

CONTEXTO.

Esta investigación, la cual nos habla sobre la cooperación internacional a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) en Napo-Tena, región inmersa en la Amazonía ecuatoriana, no puede abordarse como un fenómeno aislado. Es por esta razón que para poder comprender sus complejidades, es esencial reconocer los hilos que tejen la trama de su historia, las políticas que intentan descentralizar el poder, y la presencia, a veces benéfica y a veces perturbadora, de actores internacionales en su desarrollo. Este contexto, más que un mero telón de fondo, es la clave para entender las oportunidades genuinas y las persistentes limitaciones que enfrentan los GADs al buscar en la cooperación internacional un motor para el progreso.

Ecuador, como muchos países de América Latina, arrastra un legado de centralismo estatal que marcó profundamente su historia hasta finales del siglo XX. La Amazonía, con su biodiversidad y abundantes recursos naturales, fue durante mucho tiempo la periferia olvidada, un territorio relegado a un papel secundario en las decisiones nacionales. Como

señala con acierto (Burbano De Lara & Flacso Ecuador, 2014) en su publicación; La revuelta de las periferias: Movimientos regionales y autonomías políticas en Bolivia y Ecuador, la centralización histórica del poder relegó a las regiones periféricas, como la Amazonía, a una posición de desventaja, limitando sus recursos y su capacidad para influir en las decisiones que afectaban sus vidas. La región es vista rica en recursos naturales, y como una fuente de materias primas para el resto del país, sin embargo esto no se traduce a la existencia de inversiones significativas en su desarrollo integral.

Este patrón extractivista se agudizó con el descubrimiento de petróleo en la Amazonía a finales de la década de 1960. Bebbington y Bebbington (2011), en su estudio sobre el neoextractivismo, describen cómo el auge petrolero consolidó el control del gobierno central sobre la región, permitiéndole dirigir la explotación de los recursos y la distribución de los ingresos sin tener en cuenta las necesidades y aspiraciones de las comunidades locales. La Amazonía se convirtió así en un territorio estratégico para la economía nacional, pero a costa de su propia autonomía y bienestar.

No obstante, el panorama comenzó a transformarse a finales del siglo XX y principios del XXI. Impulsados por movimientos sociales, organizaciones indígenas y una creciente conciencia sobre la necesidad de una gobernanza más inclusiva (Gámez Chávez, 2007), Ecuador emprendió un proceso de descentralización que culminó con la promulgación de la Constitución de 2008. Es así como La Constitución de 2008 consagró el principio de plurinacionalidad, reconociendo la diversidad étnica y cultural del país y otorgando mayor autonomía a los GADs, incluyendo aquellos ubicados en la Amazonía (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, n.d.). El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), complementario a la Constitución,

transfirió competencias clave a los GADs en áreas como la gestión ambiental, la planificación del uso del suelo y el fomento del desarrollo económico. En teoría, esto les brindaba las herramientas necesarias para abordar las necesidades locales y perseguir estrategias de desarrollo sostenible (COOTAD, 2010).

Es en este contexto de descentralización, la cooperación internacional emerge como un posible aliado para los GADs en la Amazonía, ofreciendo recursos financieros, asistencia técnica y transferencia de conocimientos para abordar los desafíos del desarrollo. Sin embargo, como señala Monje (2014) en su análisis sobre la cooperación internacional y los GADs en Ecuador, la efectividad de esta cooperación está condicionada por una serie de factores. Las modalidades de cooperación, por ejemplo, varían en su impacto. La cooperación multilateral, aunque experimentó un crecimiento significativo a principios de la década de 2000, no siempre se alinea con las prioridades locales. La cooperación descentralizada, que promueve vínculos directos entre gobiernos locales, ofrece oportunidades para iniciativas a medida, pero a menudo carece de la escala y sostenibilidad necesarias. La cooperación no gubernamental, aunque esencial para cubrir vacíos, puede generar estructuras paralelas y socavar la propiedad local (Bruno Ayllón Pino et al., 2013).

Otro factor clave es la capacidad institucional de los GADs. Monje (2014) destaca la limitada presencia de unidades especializadas en cooperación internacional y de personal capacitado dentro de los GADs, particularmente a nivel provincial y municipal. Esta carencia dificulta su capacidad para atraer recursos, formular propuestas competitivas y gestionar proyectos complejos.

Además, existen diversos desafíos y limitaciones que obstaculizan el impacto de la cooperación internacional. Como Cobos (2021) menciona en Instrumentos de financiamiento para los Gobiernos Autónomos Descentralizados con los organismos multilaterales de desarrollo en el Ecuador, las restricciones presupuestarias limitan la capacidad de los GADs para cofinanciar proyectos y demostrar un compromiso local. La cultura institucional, a menudo carente de una orientación sólida hacia la colaboración y el aprendizaje, dificulta el aprovechamiento efectivo de las oportunidades de cooperación (Cobos, 2021). Los problemas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno pueden generar duplicación de esfuerzos y dispersión de recursos.

Finalmente, es fundamental tener en cuenta las consideraciones socioambientales y culturales específicas de la Amazonía. Gámez Chávez (2007) subraya la importancia de valorar los conocimientos y prácticas tradicionales de las comunidades indígenas, ya que estas han desarrollado formas de relacionarse con su entorno de manera sostenible a lo largo del tiempo. Tomar en cuenta los conocimientos y prácticas ancestrales de las comunidades indígenas es fundamental para que la cooperación sea respetuosa y efectiva. Esto permite promover soluciones sostenibles, fortalecer la participación local y conservar el patrimonio cultural, asegurando un desarrollo más justo y adaptado a las realidades de la región (Gámez Chávez, 2007).

En el caso de Napo-Tena estos desafíos se manifiestan de manera particularmente aguda. La provincia rica en biodiversidad y culturas indígenas, se enfrenta a problemas como la minería ilegal, la deforestación, la contaminación por la actividad petrolera y la falta de acceso a servicios básicos. Si bien la cooperación internacional ha financiado algunos proyectos en la región, su impacto ha sido limitado por los factores antes mencionados.

La investigación revela que la cooperación que se ejecuta en Napo-Tena proviene principalmente de iniciativas puntuales de ONGs, fundaciones y asociaciones en su mayoría nacionales, en lugar de acuerdos formales entre gobiernos. Esto genera una confusión conceptual sobre lo que se entiende por cooperación internacional y dificulta la planificación a largo plazo. Además, los GADs enfrentan limitaciones presupuestarias importantes, especialmente en las áreas sociales, lo que dificulta su participación efectiva en esquemas de cooperación internacional.

En definitiva, la cooperación internacional en Napo-Tena y en la Amazonía ecuatoriana en general, se encuentra en una encrucijada para que pueda convertirse en un verdadero motor de desarrollo sostenible, es necesario abordar los desafíos estructurales que limitan la capacidad de los GADs para gestionar la cooperación de manera autónoma y estratégica. Esto implica fortalecer las capacidades institucionales, promover la participación de las comunidades locales, diseñar estrategias de cooperación que respondan a las prioridades locales y construir alianzas estratégicas entre los diversos actores involucrados. Solo así se podrá transformar la cooperación internacional en una herramienta efectiva para construir un futuro más justo y sostenible para la Amazonía ecuatoriana y sus comunidades.

REVISIÓN DE LITERATURA.

Tipos y Modalidades de Cooperación

En el contexto ecuatoriano, Monje (2014) documenta diversas modalidades de cooperación internacional, destacando que su eficacia varía según el tipo y enfoque. La cooperación multilateral es promovida por organizaciones financieras y bancos

multilaterales, que había experimentado un crecimiento promedio anual del 36% entre 2000 y 2009. Este dato subrayaba un aumento en la disposición de recursos para proyectos de desarrollo, lo que puede interpretarse para ese entonces como un reflejo de la creciente integración de Ecuador en el sistema económico internacional.

Por otro lado, Monje (2014) también argumenta que la cooperación descentralizada permite interacción directa entre los gobiernos locales, sin necesidad de intermediarios. Esto fomenta relaciones de hermanamiento que pueden resultar en iniciativas efectivas, adaptadas a las necesidades específicas de cada contexto. Un ejemplo de ello es cómo los municipios ecuatorianos han podido acceder a fondos y apoyo técnico directamente de ciudades hermanas o regiones equivalentes en otros países, facilitando proyectos que varían desde la infraestructura hasta la gestión de aguas residuales.

La cooperación no gubernamental, que involucra a ONGs y otros actores de la sociedad civil, también ha mostrado crecimiento, alcanzando un incremento anual del 44% entre 2000 y 2008 (Monje, 2014). Las ONGs han jugado un rol crucial en llenar vacíos donde la intervención gubernamental es limitada, ya sea por restricciones presupuestarias o por falta de experticia.

Capacidades Institucionales y Estructurales

Monje (2014) ofrece un análisis detallado respecto a la capacidad institucional de los GADs, subrayando que estos son un factor crucial para el éxito de la cooperación internacional en Ecuador. A nivel provincial, apenas un 29% de los GADs poseen una dirección específica para la cooperación internacional y solo un 24% cuenta con personal especializado con formación de posgrado en el sector. Esto evidencia una carencia en la

dotación de recursos humanos cualificados, lo que limita considerablemente la habilidad de los GADs para gestionar proyectos de cooperación con eficacia.

En el plano municipal, la situación es aún más preocupante según Monje (2014), aproximadamente el 46% de los municipios no poseen estructuras adecuadas para manejar de manera eficiente la cooperación internacional. Esta falta de organización institucional y de capacidad profesional impide que estos gobiernos locales puedan atraer recursos sustanciales o gestionar proyectos complejos, lo que limita su potencial de desarrollo significativamente.

Desafíos y Limitaciones

Monje (2014) resalta que varios desafíos obstaculizan la cooperación internacional a través de los GADs en la Amazonía. Las restricciones presupuestarias son uno de los principales obstáculos, pues la falta de un presupuesto específico para la cooperación internacional impide a los GADs implementar proyectos de alto impacto. En contextos donde la dependencia económica es alta y las fuentes de financiamiento son limitadas, esto se vuelve especialmente preocupante.

La cultura institucional también juega un papel clave. Según Lozano Castro (2010), la falta de una cultura institucional robusta para abordar procesos de cooperación limita la capacidad de los GADs para identificar y aprovechar oportunidades. Sin una mentalidad orientada a la colaboración y al aprendizaje continuo, las iniciativas de cooperación pueden no rendir resultados esperados.

Finalmente, la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación entre diferentes niveles de gobierno es otra limitación significativa. Monje (2014) sugiere que la coordinación

y colaboración entre los GADs, el gobierno central y otros actores son fundamentales para maximizar el impacto de la cooperación internacional. La falta de coordinación puede resultar en duplicaciones de esfuerzo y dispersión de recursos, reduciendo la eficacia de las iniciativas.

Oportunidades y Potencialidades

A pesar de los retos, Monje (2014) indica que la cooperación internacional ofrece numerosas oportunidades para los GADs en la región amazónica. La cooperación puede ser una fuente de recursos financieros y técnicos, facilitando el desarrollo e implementación de proyectos que respondan a necesidades locales y promuevan el bienestar comunitario. No se limita sólo al financiamiento, sino que también incluye la transferencia de conocimientos y experiencias, lo cual puede fortalecer las instituciones y crear capacidades locales.

Monje (2014) también sugiere que la cooperación internacional puede facilitar el establecimiento de alianzas estratégicas. Estas relaciones no solo mejoran la visibilidad y el reconocimiento de los GADs, sino que también amplían sus posibilidades de atraer recursos y apoyo. Las alianzas pueden incrementar el alcance de los proyectos, permitiendo que beneficiarios más numerosos y diversos accedan a las soluciones implementadas.

Coordinación Interinstitucional y Articulación de Esfuerzos

La coordinación interinstitucional es crítica para el éxito de la cooperación internacional a nivel local. Monje (2014) plantea que para maximizar su efectividad, los GADs deben establecer una articulación efectiva entre diferentes niveles de gobierno. Esto incluye no solo la colaboración vertical entre los niveles municipal, provincial y nacional, sino también la colaboración horizontal entre GADs que comparten problemáticas comunes.

Esta colaboración puede permitir el intercambio de experiencias, recursos y estrategias, lo cual es esencial para abordar desafíos complejos de manera efectiva.

El fortalecimiento de las capacidades técnicas es crucial para lograr esta coordinación. Monje (2014) destaca la importancia de invertir en la capacitación del personal de los GADs en áreas clave como gestión de proyectos, formulación de propuestas y administración de recursos. La implementación de programas de formación podría mejorar significativamente las habilidades y competencias de los funcionarios, capacitando a los GADs para gestionar exitosamente los procesos de cooperación internacional.

Por otra parte, el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana es fundamental para asegurar que las iniciativas de cooperación sean representativas y respondan a necesidades reales. Ruiz (2000) argumenta que la inclusión de la ciudadanía en la planificación y ejecución de proyectos no solo garantiza mayor relevancia de las iniciativas, sino que también fortalece su sostenibilidad a largo plazo. Un enfoque participativo implica no solo escuchar a las comunidades, sino también respetar sus conocimientos y prácticas, fortaleciendo así la confianza y el apoyo local.

Aspectos Socioambientales y Culturales

La Amazonía ecuatoriana es un contexto de alta diversidad cultural y ambiental, lo cual impone la necesidad de que las iniciativas de cooperación internacional consideren estas particularidades. Ruiz (2000) subraya la importancia de reconocer y respetar los conocimientos ancestrales de las comunidades indígenas y sus prácticas tradicionales en el manejo de sus territorios. Las comunidades no solo son actores fundamentales en términos

de conservación y sostenibilidad, sino que su participación es clave para un desarrollo equitativo.

En el diseño de programas de cooperación, es esencial vincular estas iniciativas de conservación con el fortalecimiento de la identidad cultural de las comunidades indígenas. Ruiz (2000) resalta que los programas que integran la conservación ambiental con el respeto por la diversidad cultural pueden crear sinergias beneficiosas para las personas y la naturaleza. Asimismo, la valoración de los recursos naturales y la promoción de servicios ecosistémicos constituyen aspectos cruciales de la cooperación.

Los GADs, al gestionar la cooperación internacional, deben enfocar estrategias en incentivar el uso sostenible de los recursos, proteger territorios ancestrales y mejorar la calidad de vida de las poblaciones locales. Las iniciativas exitosas requieren integrar criterios de equidad y sostenibilidad ambiental, orientando el desarrollo económico de la región de manera que se respeten y fortalezcan las prácticas culturales locales.

Desafíos en la Autonomía de los GADs

Aunque la cooperación internacional ofrece importantes oportunidades, los GADs enfrentan limitaciones significativas que restringen su capacidad para actuar de manera autónoma. Arias (2019) examina cómo los GADs parroquiales rurales suelen carecer de verdadera autonomía financiera y administrativa, dependiendo considerablemente de los niveles provinciales y cantonales. Esta dependencia disminuye su capacidad para tomar decisiones que aborden las necesidades concretas de sus comunidades.

El marco legal también presenta desafíos significativos. Arias (2019) indica que tanto la Constitución como el COOTAD no brindan condiciones plenas de autonomía a los GADs

rurales, perpetuando relaciones de dependencia que obstaculizan la descentralización real del poder. Aunque están designados como gobiernos autónomos, muchas juntas parroquiales aún confrontan restricciones que limitan su capacidad para gestionar eficientemente sus territorios.

Cañarejo (2019) añade que otro desafío importante es la débil capacidad técnica y operativa de muchos GADs, que frecuentemente carecen de personal capacitado o infraestructura adecuada para ejecutar proyectos de cooperación de manera efectiva. Estas limitaciones minan la autonomía y afectan la capacidad de respuesta, dificultando la ejecución de planes de desarrollo y estrategias de gestión sostenibles.

Finalmente, la falta de mecanismos efectivos de coordinación y comunicación entre los distintos niveles de gobierno representa un reto considerable. Cañarejo (2019) advierte que la gestión dispersa y diferenciada de responsabilidades crea barreras para implementar políticas de cooperación coherentes y efectivas, resultando en esfuerzos duplicados y pérdida de sinergias potencialmente beneficiosas.

Recomendaciones para la Mejora de la Cooperación Internacional

Para enfrentar las limitaciones señaladas, se vuelve crucial implementar estrategias que fortalezcan los GADs en la gestión de la cooperación internacional. Arias (2019) propone modificar regulaciones que afectan la autonomía de estos gobiernos locales, sugiriendo reformas legales para dotarlos de mayor capacidad y control sobre recursos. Incrementar su autonomía económica permitiría a los GADs generar ingresos propios y gestionar recursos de forma más eficaz.

Monje (2014) enfatiza la importancia de invertir en la capacitación de recursos humanos dentro de los GADs. El fortalecimiento de las estructuras técnicas y la formación en gestión de proyectos, formulación de propuestas y administración financiera son fundamentales para que los GADs puedan gestionar de manera eficiente los recursos y maximizar los beneficios de la cooperación internacional. La capacitación continua puede también promover la innovación y la adaptación a los cambios en la cooperación internacional y en el contexto socioeconómico.

Por otra parte, Ruiz (2000) subraya que la participación ciudadana no solo legitima los procesos de gestión, sino que también asegura que las iniciativas sean relevantes y alineadas con las necesidades de las comunidades. La implementación de mecanismos participativos en la planificación y ejecución de proyectos fortalece la confianza entre los GADs y la ciudadanía. Esto puede incluir espacios de diálogo, consultas públicas, comités de control social y otros recursos que permitan a la comunidad involucrarse activamente en las decisiones sobre el uso de recursos y el diseño de proyectos.

Desafíos en la Implementación de Iniciativas de Desarrollo Turístico y Conservación

Dentro del contexto de la Amazonía, uno de los ámbitos donde la cooperación internacional puede tener un impacto significativo es en el desarrollo del turismo sostenible y en la conservación de los recursos naturales. El Banco Interamericano de Desarrollo (2022) señala que el turismo puede constituirse en una alternativa viable para diversificar la economía local, generar empleo, especialmente para mujeres, y promover la preservación de la cultura y biodiversidad de la región.

No obstante, la implementación de iniciativas turísticas enfrenta importantes desafíos. Entre ellos, la falta de capacidades para desarrollar planes de negocio sostenibles, la insuficiente infraestructura turística y la escasa formación de las comunidades en gestión turística. La crisis generada por la pandemia de COVID-19 agravó esas dificultades, causando una contracción del sector en un 21% durante 2019-2020 (Banco Interamericano de Desarrollo, 2022).

En el ámbito de la conservación de los bosques, el PNUD (2020) destaca que fortalecer las políticas de gobernanza forestal y proteger territorios ancestrales son acciones prioritarias. Es fundamental garantizar que los pueblos indígenas tengan una participación activa en la toma de decisiones relacionadas con sus territorios, promoviendo prácticas tradicionales y sostenibles de manejo de recursos. La recuperación de prácticas de agroforestería y modelos de producción tradicionales, como las chacras, permite promover un enfoque de desarrollo sostenible que combina conservación con bienestar social. Estas acciones también contribuyen a mitigar el cambio climático, promover la resiliencia de las comunidades y fortalecen la identidad cultural de las poblaciones locales, creando un escenario donde el desarrollo económico y la protección ambiental puedan coexistir de manera armónica (PNUD, 2020).

JUSTIFICACIÓN.

La presente investigación sobre las posibilidades y límites de la cooperación internacional a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) en la región amazónica ecuatoriana, específicamente en el caso de Napo - Tena, es de suma importancia

por diversas razones que atañen tanto al contexto político y socioeconómico del país como a los retos ambientales que enfrenta la Amazonía. En primer lugar, la Amazonía ecuatoriana es una de las regiones más biodiversas del planeta, pero también es vulnerable a los efectos del cambio climático, la deforestación y otras actividades que ponen en riesgo su integridad ecológica. De este modo, la cooperación internacional se posiciona como una herramienta fundamental para abordar estos problemas, proporcionando recursos financieros, técnicas innovadoras y experiencias que fortalecen la capacidad local para gestionar de manera sostenible los recursos naturales.

Es así como, la descentralización de competencias establecida en la Constitución de 2008 ha permitido que los GADs desempeñen un papel más activo en la gestión pública, acercando la toma de decisiones a las realidades y necesidades de las comunidades locales. Sin embargo, a pesar de estos avances, muchos GADs enfrentan limitaciones significativas que restringen su capacidad para aprovechar al máximo las oportunidades de cooperación internacional. Factores como la falta de recursos financieros, infraestructura institucional deficiente, y un marco normativo restrictivo contribuyen a la precariedad de su gestión. Por lo tanto, entender estas limitaciones y retos es crucial para proponer soluciones que fortalezcan la autonomía y eficiencia de los GADs en el manejo de la cooperación internacional.

Otra razón que justifica la realización de esta investigación es la necesidad de reconocer y valorar la diversidad cultural y ambiental que caracteriza a la región amazónica. La pluralidad de etnias, idiomas y modos de vida presenta tanto desafíos como oportunidades para la cooperación internacional. Las iniciativas deben ser diseñadas respetando los saberes ancestrales y las prácticas tradicionales de las comunidades, promoviendo la participación

activa de sus miembros en la planificación y ejecución de proyectos. De este modo, se puede decir que a través de un enfoque participativo, es posible garantizar que los beneficios de la cooperación se distribuyan de manera equitativa y que contribuyan al fortalecimiento de la identidad cultural de las comunidades amazónicas.

La investigación también tiene implicaciones políticas y sociales importantes. Los hallazgos podrán contribuir al debate sobre la gobernanza en contextos de diversidad y subrepresentación, sugiriendo un enfoque más inclusivo que garantice la voz de las comunidades en los procesos de cooperación. Este aspecto no solo es vital para la legitimidad de los proyectos, sino que también tiene el potencial de fortalecer la confianza en los GADs como actores significativos en el desarrollo de sus territorios. Asimismo, al abordar las oportunidades y retos de la cooperación, la investigación puede informar a *policymakers* y donantes sobre las mejores prácticas y estrategias para mejorar la eficiencia de la ayuda internacional y su alineación con las necesidades locales.

Por último, esta investigación busca plantear recomendaciones prácticas que beneficien a los GADs y a las comunidades locales. Al identificar las brechas en conocimientos, habilidades y recursos que limitan la capacidad de los GADs, se podrán diseñar programas de capacitación y líneas de acción que respondan a estas necesidades. Estas mejoras no solo beneficiarán a los GADs en términos de gestión, sino que contribuirán directamente al desarrollo sostenible y el bienestar de las comunidades en Napo - Tena.

METODOLOGÍA

La presente investigación se centró en analizar las posibilidades y limitaciones de la cooperación internacional a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) en la región amazónica ecuatoriana, tomando como caso de estudio específico la provincia de Napo, particularmente el cantón Tena. Para alcanzar este objetivo, se adoptó una metodología de carácter mixto, que combinó la revisión documental, la realización de entrevistas semiestructuradas con actores clave y el análisis detallado de proyectos actualmente en ejecución.

La recopilación de datos se inició con una profunda revisión documental, que abarcó tanto la literatura académica existente sobre cooperación internacional y descentralización, como los informes elaborados por organizaciones internacionales relevantes (BID, PNUD), documentos gubernamentales de diversa índole (Constitución, COOTAD, PDOTs) y publicaciones de expertos reconocidos en el tema (Monje, Arias, Ruiz). Esta etapa permitió establecer un marco teórico sólido y comprender el contexto general de la cooperación internacional y la autonomía de los GADs en el contexto amazónico.

Posteriormente, se procedió a la realización de entrevistas semiestructuradas con personal clave de las siguientes instituciones: el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal de Tena, incluyendo directores y técnicos involucrados en la gestión de proyectos y cooperación internacional; el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Provincial de Napo, entrevistando a funcionarios de la Dirección de Relaciones Internacionales y Planificación; y la organización Sumak Kawsay Wasi, con técnicos y directivos encargados de la gestión de la cooperación internacional. El propósito principal de estas entrevistas fue obtener información de primera mano sobre las experiencias, percepciones y desafíos que

enfrentan los GADs en la gestión de la cooperación, así como identificar ejemplos concretos de proyectos y alianzas que pudieran ilustrar las dinámicas existentes.

Adicionalmente, se llevó a cabo un análisis de proyectos de cooperación en curso o recientemente finalizados en la región de Napo-Tena. El análisis de estos proyectos permitió identificar patrones recurrentes, brechas existentes y buenas prácticas en la gestión de la cooperación a nivel local.

La principal fortaleza de esta estrategia metodológica reside en la triangulación de datos, que permitió validar los hallazgos desde diferentes perspectivas y fuentes de información. La combinación de revisión documental, entrevistas y análisis de proyectos proporcionó una comprensión más completa y matizada de las dinámicas de cooperación en la región. Asimismo, las entrevistas permitieron contextualizar la información y comprender las particularidades de cada institución y territorio, mientras que el análisis de proyectos permitió identificar ejemplos concretos y evaluar su impacto real.

No obstante, la estrategia también presenta ciertas limitaciones. La información recopilada a través de las entrevistas fue, en algunos casos, básica y genérica, lo que limitó la posibilidad de profundizar en ciertos temas y obtener datos más detallados. Además, no se logró obtener entrevistas con representantes de organizaciones no gubernamentales (ONGs) que participan activamente en proyectos de cooperación, lo que limitó la perspectiva sobre el papel de estos actores en la gestión de la cooperación. Finalmente, la muestra de entrevistas puede no ser totalmente representativa de la diversidad de GADs y actores involucrados en la cooperación en la región amazónica.

En cuanto a las consideraciones éticas, se siguieron los principios de consentimiento informado, confidencialidad, objetividad y respeto. Se informó a todos los participantes sobre el objetivo de la investigación, el uso que se daría a la información proporcionada y su derecho a no responder a preguntas que no desearan contestar. Se garantizó la confidencialidad de la información y se procuró analizar los datos de manera objetiva, presentando los resultados de forma clara y precisa.

HALLAZGOS.

Dentro de los crecientes procesos de transformación del Estado ecuatoriano, se puede destacar la transferencia de competencias estratégicas desde el gobierno central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), por lo que, dentro de dichos cambios, aquellos que han generado mayores expectativas son los especializados hacia la gestión de cooperación internacional, la cuales iniciaron desde el 2011, motivo por el cual, la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional SETECI, brinda asesorías a los GADs.

El desarrollo de la presente investigación persiguió como objeto principal analizar las posibilidades y límites de la cooperación internacional a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) en la región amazónica, tomando como caso de estudio la provincia de Napo, específicamente el cantón Tena, investigación la cual, fue ejecutada a través de una revisión bibliográfica, entrevistas y del análisis de proyectos vigentes. Es así como se identificaron algunas realidades que contrastan con las percepciones generalizadas sobre la presencia y eficacia de la cooperación internacional en estos territorios, de este modo, los hallazgos que se exponen a continuación revelan las verdaderas capacidades

institucionales, limitaciones presupuestarias y los retos estructurales que enfrentan los GADs amazónicos en su vinculación con actores de cooperación externa.

De acuerdo a lo postulado por el Ing. Lupo Machoa, los GADs provinciales, cuentan con un marco jurídico que les otorga la competencia directa para establecer relaciones de cooperación internacional, el cual, permite legitimar sus acciones y posibilita la firma de convenios, de este modo, algunos han creado unidades específicas de cooperación internacional, como el Consejo Provincial de Napo, lo que permite canalizar esfuerzos y facilitar la comunicación con posibles cooperantes. Así también, existen ejemplos de coordinación interinstitucional entre los distintos niveles de GADs (provincial, cantonal y parroquial) para ejecutar proyectos de forma conjunta, lo que permite maximizar recursos y ampliar el alcance territorial de las intervenciones.

En sentido, siguiendo con la línea de lo expuesto, es importante mencionar los principales hallazgos encontrados en el desarrollo de la presente investigación:

1. Predominio de cooperación

Como primer hallazgo se destaca el predominio de cooperación nacional antes que, de cooperación internacional, debido a que la cooperación recibida por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) de la provincia de Napo, particularmente en el cantón Tena, no corresponde en su mayoría a cooperación internacional directa, como se presume comúnmente, si bien existe presencia de apoyo externo, este proviene en muchos casos de organizaciones nacionales, ONGs locales o fundaciones intermediarias, cuyos fondos pueden tener un origen internacional, pero cuya gestión se realiza a nivel interno del país.

Esta situación ha sido evidenciada en otros casos de inversión internacional, según lo que expone el Ing. Milton Hidalgo la cooperación internacional tiende a ser descentralizada y mediada por actores no estatales nacionales, perdiéndose parte del control y visibilidad del donante original, fenómeno que dentro de las entidades públicas es conocido como “deslocalización de la ayuda”, por lo que, dentro del contexto amazónico ecuatoriano, se observa que las ONGs nacionales actúan como “puentes” entre las agencias internacionales de cooperación y los gobiernos locales, debido a la falta de capacidades institucionales directas para negociar o formular proyectos conforme a estándares internacionales. Así también, el director del Patronato Municipal en cuanto a la cooperación en territorios indígenas amazónicos dice que, la mayoría de los proyectos son gestionados a través de organizaciones de la sociedad civil, debido a la debilidad técnica-administrativa de los GADs de menor tamaño, siendo el caso de Tena.

Estos hallazgos permiten obtener una visión panorámica de la percepción común sobre la cooperación internacional a nivel de los GADs amazónicos, dejando en evidencia la realidad de la cooperación la cual es limitada, y además revelando que la presencia de organismos internacionales en el territorio suele ser indirecta y mediada, lo que afecta la capacidad de los gobiernos locales para establecer relaciones sostenibles y autónomas con los actores de cooperación e intermediación, la cual reduce las posibilidades de que los GADs puedan incidir directamente en los términos de los proyectos, limitando su margen de acción en la planificación y ejecución de iniciativas de desarrollo local.

En este sentido, es pertinente tener en consideración que, cuando la cooperación no es gestionada directamente por los gobiernos locales, se corre el riesgo de que los proyectos no respondan plenamente a las prioridades y necesidades locales". En este sentido el

entrevistado Ing. Jonathan Rosales director de producción de Sumak Kawsay, expone que, el GAD, objeto de estudio mantiene vínculos con fundaciones nacionales e internacionales, entre ellas: MedLife, Maquita, Aldea, GIZ (cooperación alemana), TNC (The Nature Conservancy), CODESPA (fundación española), Fundación ACRA (italiana), y Hombre a Hombre (posiblemente con financiamiento extranjero). Alianzas, las cuales en la actualidad permiten ejecutar acciones en distintos campos como; salud, desarrollo productivo, infraestructura básica, atención a grupos vulnerables, empoderamiento femenino y formación comunitaria. Dicho esto, es importante mencionar que muchas de estas organizaciones trabajan con un enfoque territorial y poseen experiencia operativa en zonas rurales, lo que facilita su integración en la planificación local, ya que algunas cuentan con presencia estable o regresan anualmente con proyectos específicos, como brigadas médicas o capacitaciones productivas, lo cual favorece la continuidad del trabajo en territorio y genera confianza mutua.

En este sentido, es conveniente mencionar que los proyectos ejecutados gracias a estas alianzas han tenido un impacto directo en comunidades rurales y en grupos en situación de vulnerabilidad, por lo que, es relevante mencionar casos como:

- Atención a más de 563 niños en Centros de Desarrollo Infantil con cofinanciamiento del MIES.
- Brigadas médicas y odontológicas con insumos y equipamiento aportado por fundaciones.
- Construcción de letrinas y viviendas en zonas afectadas por siniestros.

- Capacitaciones a más de 600 mujeres en emprendimientos y empoderamiento, especialmente a través de Maquita y Aldea.
- Dotación de agua segura en comunidades como Pucachita a través del programa “Hombro a Hombro”.

Esta cooperación ha fortalecido las capacidades locales para atender necesidades básicas y ha permitido a los GADs responder con más eficacia a emergencias o situaciones de alta vulnerabilidad, así también, la articulación con las organizaciones permite aprovechar su conocimiento técnico y su red de contactos, incluyendo personal médico extranjero, como en el caso de MedLife.

Aunque el PDOT menciona múltiples acciones de cooperación, muchas de estas no son propiamente internacionales. En su mayoría se trata de apoyos de ONGs locales, articulaciones con el sector privado nacional o convenios con instituciones educativas nacionales, y en algunos casos reflejan cooperación internacional real, como la postulación a la cooperación japonesa (JICA), a ENGIM (Italia) y la firma de una carta de intención con INBAR (Red Internacional del Bambú y Ratán)

2. Limitaciones presupuestarias.

Dentro de este punto, cabe mencionar que, como segundo hallazgo, se ha logrado evidenciar la insuficiencia de recursos presupuestarios destinados al área social, lo cual se convierte en un obstáculo estructural para acceder a proyectos de cooperación internacional, debido a que la mayoría de los organismos cooperantes exigen una contraparte local, ya sea financiera o en especie, que muchas veces supera la capacidad real de los GADs amazónicos.

Fenómeno el cual, de acuerdo a lo expuesto por el director de Producción, Ing. Jonathan Arellano existe una notoria debilidad fiscal de los gobiernos locales en zonas periféricas las cuales limita a los entes a desempeñar un rol pasivo en la cooperación, dependiendo de las prioridades y condiciones impuestas por los donantes, ya que, la asignación de recursos del Estado central a los GADs suele estar condicionada por criterios poblacionales, lo cual desfavorece a las jurisdicciones amazónicas, que presentan una alta dispersión territorial y dificultades logísticas, incrementando los costos de operaciones. Así también, el entrevistado menciona que, la inversión social de los GADs cantonales en la Amazonía representa menos del 25% de sus presupuestos totales, lo que contrasta con las exigencias de cooperación internacional, donde, los aportes locales requeridos suelen ser del 30 al 50% del valor total del proyecto, misma que, es desproporcionada a comparación de la capacidad de los GADs para acceder a programas, especialmente en áreas sensibles como salud, educación, género o inclusión social.

En el caso específico del cantón Tena, se identificaron proyectos vigentes, como los vinculados a la sostenibilidad ambiental o desarrollo comunitario, en los cuales las organizaciones internacionales solicitaron contrapartes que el GAD no siempre pudo cubrir, lo que resultó en retrasos o limitaciones en la ejecución, por lo que, el Ing. Milton Hidalgo, director del patronato Municipal, expone que, uno de los mayores obstáculos es la falta de recursos monetarios por parte de los GADs, dificultando la interacción de una contraparte financiera adecuada hacia las ONGs o cooperantes, ya que, si bien se aporta en logística, movilización, personal y materiales locales, muchos proyectos requieren cofinanciamiento que los GADs no pueden cubrir.

El PDOT evidencia una fuerte dependencia de recursos internos para ejecutar los programas, y aunque existe una línea de cooperación, los montos asignados bajo esta modalidad son menores respecto a los gestionados mediante administración directa o convenios con GADs parroquiales. Por ejemplo, el proyecto de fortalecimiento agropecuario al GADP Sumaco tiene un presupuesto de apenas \$14.800 financiado por cooperación, mientras que otros proyectos productivos se ejecutan con hasta \$400.000, exclusivamente con recursos internos.

3. Ausencia de departamentos de relaciones internacionales en los GADs

Otro hallazgo relevante dentro de la presente investigación es que, a excepción del Gobierno Provincial de Napo, los GADs cantonales y parroquiales de la región como el GAD de Tena no cuentan con un departamento o unidad específica de relaciones internacionales. Siendo dicha ausencia de estructura especializada una limitación significativa para establecer vínculos sostenibles de cooperación internacional, gestionar proyectos, o participar en redes globales de colaboración.

Dicho esto, es necesario mencionar la importancia de contar con unidades de cooperación internacional, ya que, de acuerdo a lo expuesto por el Ing. Jonathan Arellano, la institucionalización de las relaciones internacionales o departamento de cooperación dentro de los gobiernos locales permite una gestión más estratégica y proactiva de los recursos de cooperación, evitando la improvisación y fortaleciendo la autonomía local", lo cual nos dice que, al contar con personal especializado permite a los gobiernos locales identificar oportunidades, preparar proyectos competitivos y negociar en mejores condiciones. Es así como, la descentralización política no ha venido acompañada de una descentralización real de capacidades técnicas y administrativas, especialmente en las regiones más apartadas como

la Amazonía, lo que desemboca en la creación de una brecha entre los GADs provinciales que cuentan con más infraestructura y personal capacitado y los GADs cantonales o parroquiales, que operan con equipos reducidos y funcionarios que deben atender múltiples áreas, dificultando la especialización en cooperación internacional.

El Ing. Lupo Machoa, indica que los gobiernos locales que no poseen oficinas de cooperación terminan dependiendo de intermediarios como ONGs, fundaciones o asociaciones para participar en proyectos internacionales, lo que les resta protagonismo y capacidad de incidencia, situación que se relaciona directamente con lo observado en Tena, donde el GAD provincial sí posee una Dirección de Relaciones Internacionales, mientras que, el GAD cantonal carece de esta estructura, obligándolo a actuar de manera reactiva ante las ofertas de cooperación, en lugar de formular propuestas propias.

Así también, la falta de personal capacitado en cooperación internacional limita la participación de los GADs en plataformas como la Red Latinoamericana de Gobiernos Locales para la Cooperación Internacional Descentralizada, espacios fundamentales para la construcción de alianzas, intercambio de buenas prácticas y acceso a nuevas fuentes de financiamiento, de este modo, se deja en evidencia que el GAD de Tena y otros GADs pequeños de Napo enfrentan una desventaja estructural en la competencia global por recursos de cooperación internacional, lo que perpetúa su marginación de los principales flujos de ayuda y disminuye su capacidad para impulsar proyectos de desarrollo local con enfoque internacional.

El Ing. Jonathan Rosales, en este contexto expone que, algunas ONGs y fundaciones tienen una presencia limitada a ciertos territorios, lo que impide expandir los beneficios de

sus intervenciones a otras zonas del cantón o la provincia, ya que, por ejemplo, hay fundaciones que sólo actúan en Chontapunta y no tienen intención de ampliar su cobertura ni su focalización, la cual responde a razones de operatividad, acuerdos previos o intereses estratégicos de las organizaciones.

4. Ausencia de estrategias territoriales para la gestión de cooperación internacional.

Un hallazgo transversal en el estudio del caso del cantón Tena y la provincia de Napo es que los proyectos de cooperación actualmente en ejecución muestran una fuerte dependencia de actores externos en su planificación, ejecución y evaluación, pese a que, dichas iniciativas responden a ciertas necesidades locales, la apropiación por parte de los GADs especialmente los cantonales y parroquiales es limitada, lo que compromete la sostenibilidad y continuidad de los proyectos una vez que finaliza el apoyo externo.

En este contexto, Jonathan Rosales indica que, en muchas zonas rurales y amazónicas la cooperación internacional ha actuado como sustituto del Estado o de los GADs, debilitando la capacidad institucional local para generar soluciones propias, patrón el cual, es ampliamente identificado en proyectos ambientales, educativos y de género en Tena, donde fundaciones u ONGs ejecutan directamente las acciones, mientras los GADs participan como facilitadores logísticos o acompañantes simbólicos, generando una baja sostenibilidad gubernamental, ya que, cuando se retiran los fondos externos, las iniciativas suelen quedar inconclusas o sin seguimiento técnico, por falta de recursos y personal capacitado en el nivel local.

En este sentido, es relevante mencionar, que como parte importante del presente hallazgo la descentralización efectiva solo se consolida cuando los gobiernos locales pueden

gestionar de forma autónoma su propio desarrollo, lo que implica tanto recursos como capacidades institucionales, por lo que, en ausencia de estas condiciones, como ocurre en los GADs pequeños de Napo, la cooperación tiende a reproducir una lógica asistencial y vertical, en vez de empoderar a los actores locales. En este sentido el Ing. Milton Hidalgo, expone que, pese a la existencia de oportunidades, se evidencia que muchos GADs, especialmente los más pequeños, no tienen una política activa de autogestión de cooperación, más bien, la mayoría de proyectos se articulan cuando las ONGs ya tienen propuestas formadas, y no al revés, evidenciando entonces, una escasa generación proactiva de propuestas desde los GADs que busquen atraer financiamiento externo, situación la cual, limita el aprovechamiento del potencial que tiene la cooperación internacional como herramienta estratégica de desarrollo local y refuerza una relación de dependencia hacia las ONGs y entidades del gobierno central.

5. Concentración de los proyectos vigentes en sectores específicos.

Finalmente, es relevante mencionar un hallazgo clave de la investigación en el caso del GAD de Tena y, en general, de los GADs amazónicos, el cual, se basa en la cooperación que actualmente se ejecuta en el territorio, misma que, no se articula dentro de un marco de cooperación internacional estratégica o sostenida, sino que proviene principalmente de iniciativas puntuales de ONGs, fundaciones y asociaciones civiles, de carácter tanto nacionales como extranjeras, iniciativas, las cuales a pesar de ser valiosas, no constituyen cooperación internacional formal en sentido estricto, y menos aún bajo una planificación estructurada liderada por los gobiernos locales.

Esta situación evidencia una confusión conceptual y operativa sobre qué se entiende por cooperación internacional, la cual, según lo expuesto por el Ing. Milton Hidalgo, la

cooperación internacional implica una relación formal entre actores públicos o privados de distintos países, bajo principios de reciprocidad, corresponsabilidad, planificación y resultados medibles, más, sin embargo, las actividades de asistencia que parten unilateralmente de ONGs no siempre cumplen con estos criterios, y por tanto no generan capacidades institucionales duraderas en los gobiernos locales, ya que, las ONGs reemplazan al Estado y los gobiernos locales en funciones clave, debido a su mayor capacidad organizativa y financiera, lo cual puede ser útil en el corto plazo, pero contraproducente en a largo plazo, ya que, no se consolidan estructuras institucionales permanentes ni políticas públicas propias. Dicha dinámica es particularmente evidente en la Amazonía ecuatoriana, donde las ONGs lideran proyectos sobre pueblos originarios, desarrollo sostenible o salud intercultural, sin que exista un anclaje fuerte en las estrategias de los GADs.

En el caso de Tena, la investigación evidenció que organizaciones como Fundación Pachamama, Rainforest Foundation, y otras ONGs ambientales y sociales, han ejecutado proyectos relevantes en territorio, pero muchas veces sin una integración clara con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) del GAD, y sin garantizar procesos de monitoreo o continuidad una vez finalizado el financiamiento.

De acuerdo a lo expuesto por el Ing. Lupo Machoa, algunos cooperantes prefieren trabajar con ciertos niveles de GAD, especialmente con los sumas o consejos provinciales y no con municipios o gobiernos parroquiales, debido a percepciones negativas sobre su capacidad logística, transparencia o compromiso, lo que desemboca en desigualdades en cuanto al acceso a cooperación y por lo tanto, se debilita el principio de equidad territorial, así también, en algunos casos, se menciona que el clima político y las disputas internas

afectan la voluntad de colaboración de ciertas autoridades, lo cual desincentiva a los actores externos.

De acuerdo a los hallazgos previamente recabados se logró constatar que la cooperación existente no proviene en su mayoría de acuerdos internacionales formales, sino de iniciativas impulsadas por organizaciones no gubernamentales, fundaciones y asociaciones de carácter privado. Esto demuestra que existe una confusión conceptual sobre el tipo de cooperación presente en los GADs amazónicos, y pone en evidencia la necesidad de diferenciar entre asistencia externa y cooperación internacional en sentido estricto, por lo que lejos de constituir alianzas estratégicas, los vínculos actuales son principalmente circunstanciales, dependientes de proyectos puntuales y de la agenda propia de los cooperantes.

Así también, se identifica que los GADs enfrentan limitaciones presupuestarias importantes, especialmente en las áreas sociales, que dificultan su participación efectiva en esquemas de cooperación internacional. Muchos programas de cooperación exigen una contraparte local que los gobiernos amazónicos no están en condiciones de financiar debido a sus restringidos presupuestos, realidad la cual limita la posibilidad de acceder a fondos internacionales, participar en proyectos de impacto y sostener las iniciativas en el tiempo, perpetuando situaciones de dependencia y debilidad institucional. Finalmente, se observó que la cooperación que se ejecuta responde más a ofertas puntuales de ONGs que a una estrategia estructurada de cooperación internacional por parte de los GADs, dicha disparidad no solo dificulta la planificación a largo plazo, sino que también impide la articulación de esfuerzos y la construcción de redes de cooperación que fortalezcan verdaderamente la autonomía local y la resiliencia institucional.

ANÁLISIS.

La presente investigación busca dar respuesta a la interrogante de ¿Cuáles son los límites y las facilidades que existen en la cooperación nacional de los GADs en la región amazónica, específicamente en el caso de Napo – Tena? Los hallazgos permiten afirmar que, aunque existe cooperación, sus características, alcances y dinámicas están condicionadas por factores internos de los GADs y el contexto externo.

1. Facilidades Identificadas en la Cooperación

Las facilidades identificadas se logran gracias a la existencia de iniciativas de apoyo externo, donde la presencia de organizaciones no gubernamentales, fundaciones y asociaciones que ejecutan proyectos sociales, ambientales y culturales representa una facilidad significativa para los GADs. Dichas organizaciones han permitido que ciertos sectores poblacionales accedan a programas de desarrollo que, de otra manera, no hubieran sido posibles dadas las limitaciones presupuestarias locales. Además, se observa una apertura institucional por parte de los GADs, que han mostrado una disposición positiva para colaborar con agentes externos, facilitando procesos de coordinación, permisos y apoyo logístico que hacen viable la ejecución de proyectos en la región. Estos gobiernos locales han demostrado cierta capacidad para adaptar las ofertas de cooperación a las necesidades inmediatas del territorio, logrando en algunos casos fortalecer políticas locales o complementar las acciones previstas en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT).

2. Límites Identificados en la Cooperación

Sin embargo, también se han logrado identificar límites, los cuales se enmarcan en la falta de conceptualización y estrategia en cooperación internacional, puesto que la mayoría de los GADs no cuentan con políticas o programas específicos de cooperación internacional. Esto genera que la cooperación se base en oportunidades puntuales, sin articularse dentro de un proyecto político-institucional más amplio. Además, cuentan con limitaciones presupuestarias, dado que muchos GADs amazónicos, especialmente los cantonales y parroquiales, no tienen fondos suficientes para cumplir con los requisitos de cofinanciamiento que demandan los cooperantes, lo que limita la posibilidad de postular a proyectos mayores o más estructurales. Dichas limitaciones están estrechamente vinculadas a una débil estructura institucional, puesto que únicamente el gobierno provincial de Napo dispone de un departamento de relaciones internacionales, ya que los GADs de menor nivel carecen de personal capacitado y de oficinas dedicadas a gestionar la cooperación, limitando su capacidad para atraer, administrar y mantener relaciones de cooperación. De este modo, también se evidencia una dependencia de ONGs, ya que la cooperación que se recibe no es el resultado de negociaciones institucionales de los GADs, sino más bien de iniciativas individuales de ONGs, lo que provoca que los proyectos no necesariamente respondan a las prioridades locales y que su continuidad esté condicionada por factores externos. Finalmente, se destaca una falta de sostenibilidad y apropiación de proyectos, puesto que muchos de los proyectos ejecutados no se integran plenamente en las estrategias de desarrollo local, lo que afecta su impacto en el mediano y largo plazo y refuerza la dependencia de la ayuda externa.

3. Análisis Integral de Facilidades y Limitaciones

Al dar contestación a la interrogante previamente realizada, se logra obtener una respuesta clara y matizada a partir de los hallazgos obtenidos, donde el análisis de los datos revela que si bien existen ciertas facilidades que permiten el acceso a la cooperación externa, los límites estructurales que enfrentan los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) en esta región son mucho más determinantes y, en muchos casos, restringen el verdadero aprovechamiento de las oportunidades de cooperación. Una de las principales facilidades es la presencia activa de organizaciones no gubernamentales, fundaciones y asociaciones de carácter privado en el territorio, ya que dichas entidades se han convertido en actores clave para la ejecución de proyectos sociales, ambientales y culturales en zonas donde la acción estatal es limitada, así como los GADs han mostrado apertura para trabajar con estas organizaciones. No obstante, esta facilidad no es suficiente para consolidar procesos de cooperación internacional estructurada, debido a la naturaleza fragmentada, temporal y externa de estas intervenciones. Frente a esta facilidad inicial, emergen una serie de límites que afectan profundamente la dinámica de la cooperación. Uno de los principales obstáculos es la falta de conceptualización y estrategia de cooperación internacional dentro de los GADs amazónicos. Los gobiernos cantonales y parroquiales no cuentan con departamentos especializados ni con personal capacitado en relaciones internacionales, lo cual dificulta enormemente la formulación de propuestas de cooperación sólidas, la negociación de acuerdos, y la gestión efectiva de los proyectos recibidos. Otro límite fundamental identificado en la investigación es el relacionado con las restricciones presupuestarias, donde los GADs de la región amazónica manejan presupuestos limitados, especialmente en las áreas sociales, que resultan insuficientes para cubrir las contrapartes financieras que exigen muchas organizaciones de cooperación. Además, la cooperación que se ejecuta no siempre responde

a las prioridades estratégicas locales, dado que en muchos casos, los proyectos impulsados por ONGs o agencias externas obedecen más a sus propias agendas y objetivos que a los planes de desarrollo de los territorios, lo que genera una baja apropiación local de los proyectos, reduciendo su impacto a largo plazo y fortaleciendo dinámicas de dependencia.

Es así como se puede afirmar que las facilidades existentes son mínimas frente a las profundas limitaciones que condicionan la cooperación en la región amazónica, puesto que los GADs tienen apertura y reciben ciertos apoyos externos, pero carecen de la capacidad institucional, el respaldo presupuestario y la visión estratégica necesaria para consolidar procesos de cooperación internacional estructurados, sostenibles y alineados a sus necesidades locales. La cooperación, tal como se evidencia en el caso de Napo – Tena, es todavía fragmentaria, reactiva y dependiente de la iniciativa de agentes externos. Por lo tanto, existe una urgente necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de los GAD'S para convertir la cooperación internacional en un verdadero instrumento de desarrollo territorial y no simplemente en una suma de intervenciones puntuales. Solo a través del fortalecimiento de su estructura interna, la profesionalización de su personal, la planificación estratégica de sus vínculos internacionales y una adecuada gestión presupuestaria, los GAD'S podrán transformar las oportunidades existentes en procesos de desarrollo sostenible y soberano para la región amazónica.

CONCLUSIÓN.

En conclusión, la investigación sobre las dinámicas de la cooperación internacional a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) en la Amazonía ecuatoriana, tomando como caso de estudio la provincia de Napo y, particularmente, el cantón Tena,

revela un panorama marcado por una complejidad intrínseca. Si bien, se constata una presencia de apoyo externo, proveniente en su mayoría de organizaciones no gubernamentales de carácter nacional, la cooperación internacional propiamente dicha, en su acepción más formal y estructurada, se manifiesta de manera limitada, a menudo sujeta a la mediación de terceros y, en ocasiones, desalineada de las prioridades de desarrollo local.

Un hallazgo recurrente es la carencia, en la mayoría de los GADs, especialmente en los GADs a nivel cantonal y parroquial, de unidades especializadas y personal debidamente capacitado en las disciplinas relacionadas con la gestión de la cooperación internacional. Esta situación constituye una limitación fundamental para su capacidad de atraer y administrar recursos provenientes de fuentes externas de manera eficiente y efectiva. Asimismo, las restricciones presupuestarias, que caracterizan a estos gobiernos locales, les impiden cumplir con las exigencias de contrapartida que suelen requerir los cooperantes, lo que compromete la sostenibilidad de los proyectos y limita su impacto a largo plazo.

La investigación también evidencia que la cooperación, en muchos casos, responde más a las agendas e intereses de los actores externos que a una planificación estratégica y coherente a nivel local. Esta dinámica genera una relación de dependencia y disminuye la apropiación de los proyectos por parte de los GADs y las comunidades, reduciendo su capacidad de impulsar procesos de transformación territorial de manera autónoma y sostenible.

En resumen, se puede afirmar que la cooperación existente en la región amazónica es, en gran medida, fragmentaria, reactiva y dependiente de la iniciativa de agentes externos. A pesar de la apertura y disposición de los GADs a colaborar con estos actores, la falta de una

estructura institucional sólida, un respaldo presupuestario adecuado y una visión estratégica clara impiden convertir la cooperación internacional en un instrumento efectivo de desarrollo territorial.

Ante este panorama, surgen interrogantes relevantes que merecen ser exploradas en futuras investigaciones. ¿Cómo pueden los GADs amazónicos fortalecer sus capacidades institucionales y desarrollar estrategias de cooperación internacional a largo plazo que respondan de manera efectiva a sus prioridades de desarrollo? ¿Qué mecanismos pueden implementarse para garantizar que los proyectos de cooperación sean verdaderamente sostenibles y contribuyan al fortalecimiento de la autonomía de los GADs y las comunidades locales? ¿Cómo pueden los GADs establecer relaciones más directas y equitativas con los actores de la cooperación internacional, evitando la intermediación y maximizando el impacto de los recursos externos? ¿De qué manera pueden las políticas públicas, tanto a nivel nacional como internacional, apoyar el desarrollo de capacidades locales y la promoción de la cooperación internacional descentralizada en la región amazónica? Finalmente, ¿cómo se puede fomentar la participación activa de las comunidades locales en la planificación y gestión de los proyectos de cooperación, garantizando que sus necesidades y conocimientos ancestrales sean valorados y respetados en todo el proceso? Estas preguntas representan desafíos importantes que deben abordarse para transformar la cooperación internacional en un motor de desarrollo sostenible y equitativo en la Amazonía ecuatoriana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Arias Vargas, L. H. (2019). *Límites a la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados: Estudio de los GAD parroquiales rurales* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar].
- Banco Interamericano de Desarrollo & BID Invest. (2022). *Estrategia del Grupo BID con Ecuador (2022-2025)*.
- Bastidas Redin, C. (2017). *Balance de la descentralización en el Ecuador: 1998-2016*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
- Bruno Ayllón Pino, Natalia Ceppi, Miryam Colacrai, Alejandra S. Kern, María Elena Lorenzini, Margarita Olivera, Valeria Pattacini, Miguel Gabriel Vallone, & Lara Weisstaub. (2013). *La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM* (M. Colacrai, Ed.). UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
<https://www.flacsoandes.edu.ec>
- Burbano de Lara, F. (2014). *La revuelta de las periferias: Movimientos regionales y autonomías políticas en Bolivia y Ecuador*. FLACSO Ecuador.
<https://www.flacsoandes.edu.ec>
- Cañarejo Quilumbaquí, I. (2019). *Análisis de la gestión descentralizada de la competencia de cooperación internacional con recursos no reembolsables y asistencia técnica en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura en el periodo 2014-2018* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar].
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. (n.d.). *CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6716.pdf>

- COOTAD. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.
- Gámez Chávez, J. (2007). El movimiento indígena ecuatoriano: cultura, identidad y nuevo ejercicio del poder. In Asociación Latinoamericana de Sociología, *XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. <https://www.aacademica.org/000-066/1169>
- Lozano Castro, A. (2010). *Ordenamiento territorial y buen vivir -Sumak Kawsay-: Retos del Estado Plurinacional ecuatoriano*.
- Monje, J. A. (2014). *Cooperación internacional, descentralización y participación ciudadana: La gestión de la asistencia oficial para el desarrollo desde los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020). *Contribuyendo al desarrollo sostenible del Ecuador: PNUD Ecuador Revista institucional*. Manthra Comunicación.
- Ruiz, L. (2000). *Amazonía ecuatoriana: escenario y actores del 2000*. EcoCiencia.