

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades

Gobernanza ambiental en disputa: interacciones históricas entre ONG internacionales y el Estado ecuatoriano en la conservación de la Amazonía (1980-2025).

Ana Paula Salvador Nieto

Relaciones Internacionales

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito
para la obtención del título de
Lic. 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**

Título del Trabajo de la materia final de carrera

Ana Paula Salvador Nieto

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: Ana Paula Salvador Nieto

Código: 00325718

Cédula de identidad: 1721345237

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UNPUBLISHED DOCUMENT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

El presente trabajo de investigación examina las dinámicas históricas y contemporáneas entre las organizaciones no gubernamentales (ONG) ambientales internacionales y el Ministerio del Ambiente en Ecuador, en el contexto de la conservación de la Amazonía ecuatoriana. Partiendo de la teoría constructivista en Relaciones Internacionales, la investigación observa cómo estas dinámicas se han transformado desde la cooperación, el conflicto y la competencia, influenciadas por factores como los cambios de gobierno, la disponibilidad de financiamiento internacional y los procesos de institucionalización ambiental. Tras realizar entrevistas a personal de ambas organizaciones se reveló que las relaciones entre estos actores han estado marcadas por momentos de auge, declive y estabilidad, directamente relacionados con el fortalecimiento o debilitamiento del aparato estatal. Asimismo, el presente trabajo identifica desafíos estructurales como la falta de planificación a largo plazo, la limitada articulación interinstitucional y la dependencia del financiamiento internacional, especialmente vulnerable a los cambios geopolíticos globales. Es así como esta investigación contribuye a la comprensión de la gobernanza ambiental en Ecuador, proponiendo una lectura crítica de las relaciones entre actores, destacando la necesidad de construir marcos colaborativos más estables y eficaces para la conservación sostenible de la Amazonía.

Palabras clave: Organizaciones No gubernamentales, Ministerio del Ambiente, Cooperación, Dinámicas Clave, Gobernanza ambiental, Ecuador

ABSTRACT

This research examines the historical and contemporary dynamics between international environmental non-governmental organizations (NGOs) and the Ministry of the Environment in Ecuador, within the context of Amazon rainforest conservation. Grounded in constructivist theory in International Relations, the study explores how these dynamics have evolved through phases of cooperation, conflict, and competition, influenced by factors such as changes in government, the availability of international funding, and processes of environmental institutionalization. Based on interviews conducted with personnel from both types of organizations, the study reveals that the relationships between these actors have been marked by periods of expansion, decline, and stability, directly tied to the strengthening or weakening of the state apparatus. Furthermore, the research identifies structural challenges such as the lack of long-term planning, limited inter-institutional coordination, and a reliance on international funding, particularly vulnerable to global geopolitical shifts. Thus, the study contributes to a deeper understanding of environmental governance in Ecuador by offering a critical analysis of the relationships among actors, and by emphasizing the need to construct more stable and effective collaborative frameworks for the sustainable conservation of the Amazon.

Keywords: Non-governmental organizations, Ministry of the Environment, Cooperation, Key dynamics, Environmental governance, Ecuador

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	9
ANTECEDENTES	11
REVISIÓN DE LITERATURA.....	14
Rol de las ONG	15
ONG y Estado	16
Gobernanza y Gobernabilidad	17
Casos de estudio.....	18
JUSTIFICACIÓN	20
METODOLOGÍA.....	21
HALLAZGOS	23
Evolución histórica	24
Influencia política y técnica de las ONG	29
Principales desafíos.....	30
ANÁLISIS	35
Conclusiones.....	40
Referencias bibliográficas	43

DEDICATORIA

A mi hermana Camila, por ser mi mayor motivación para nunca rendirme

A mis padres, Paola y Christian, por impulsarme a ser mejor cada día

A mi abuelita América, por su apoyo incondicional

A mis demás familiares y amigos, por estar a mi lado hasta el final de este camino

A mi profesor de tesis, Angus Lyall por su guía y paciencia

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, Ecuador ha enfrentado severas problemáticas relacionadas con la gobernanza ambiental, esto debido a la creciente presión del cambio climático causada por la expansión petrolera y la deforestación. Bajo este contexto, los actores no gubernamentales se incrementaron notablemente, buscando incidir tanto en territorio como en la configuración de normas nacionales e internacionales relacionadas con temas ambientales.

Adicionalmente, la creciente presión internacional respecto al tema llevó a la formación del Ministerio de Ambiente en Ecuador, institución encargada del marco regulatorio de actividades con impacto ambiental, y el desarrollo de proyectos basados en la restauración y conservación. Como consecuencia a estas condiciones, los actores se ven presionados a trabajar en conjunto; con el fin de ejecutar proyectos en territorio guiados por enfoques en común. En Ecuador, estas interacciones han sido particularmente complejas, dado que la relación entre las ONG y el Ministerio del Ambiente ha oscilado entre la cooperación, el conflicto y la competencia. Estas dinámicas reflejan tanto la evolución institucional del aparataje estatal, como las transformaciones normativas y financieras del sistema internacional de cooperación. Por estos motivos, es crucial comprender estas dinámicas, debido a la presencia de los paisajes más megadiversos del mundo y al riesgo latente de su degradación ecológica.

Aunque la bibliografía en torno a la gobernanza ambiental tiene un papel significativo en el ámbito académico, la mayoría de las investigaciones adoptan perspectivas funcionalistas o enfocadas en el análisis institucional, en las que se suele examinar a los participantes de manera individual en el contexto ecuatoriano, los estudios sobre gobernanza ambiental y conservación en la Amazonía aún son escasos. Este estudio

busca analizar las interacciones entre las Organizaciones No Gubernamentales y los Estados.

Dicho esto, el objetivo de este proyecto es analizar las dinámicas entre ONG internacionales y el Ministerio del Ambiente en la conservación de los principales paisajes del país, desde una perspectiva constructivista y crítica, evaluando su configuración y el impacto de los cambios políticos tanto nacionales como internacionales en dichas dinámicas. De esta manera se responde la pregunta de investigación: ¿Qué dinámicas y eventos han caracterizado la relación entre las ONG ambientales y el Ministerio del Ambiente en Ecuador en el contexto de la conservación ambiental desde los años 80?

Para responder a la pregunta de investigación, este proyecto se enfoca en el período comprendido entre los años 1980 y 2025, con énfasis en los lugares de intervención de ONG activas en el país como World Wide Fund for Nature (WWF), Amazon, Eco Ciencia, Fundación Pachamama y Wildlife Conservation Societ (WCS), combinando métodos cualitativos como revisión bibliográfica, entrevistas semiestructuradas y análisis documental. En definitiva, este estudio busca no solo contribuir al cuerpo teórico sobre gobernanza ambiental en Ecuador, sino también identificar áreas de mejora que fortalezcan la cooperación efectiva entre el Estado y las ONG, en favor de la sostenibilidad de los ecosistemas y promover un sistema de gobernanza funcional con líneas claras de acción entre los actores.

ANTECEDENTES

Los temas ambientales han tomado relevancia en las últimas décadas. Tras empezar a notar la importancia del uso sostenible de recursos, la comunidad internacional pone sobre la mesa un tópico nuevo fuera del marco de seguridad internacional que se tenía desde la Segunda Guerra Mundial. De esta manera, se toma como punto de partida la conferencia de la Biósfera organizada por La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 1968; esta es la primera reunión entre estados acerca de temas ambientales. En el mismo marco, la UNESCO crea el programa de Hombre y Biósfera en 1971, el cual buscaba desarrollar la Red Mundial de reservas de la Biósfera. Posteriormente, en 1972 se llevó a cabo la Primera conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, que actualmente se la conoce como La Cumbre de Estocolmo. Tras esta cumbre, se emitieron principios clave para la conservación de ciertas especies y se dio paso a los primeros principios ambientales en cuestiones internacionales relativas al medioambiente. Años más tarde, en 1980, se lanza la Estrategia Mundial para la conservación, marcando precedentes en preservación, uso de recursos de manera sostenible, restauración y conservación. En consecuencia, la agenda ambiental pasa a ser un componente clave en los diálogos internacionales, promoviendo la cooperación sur-norte y el manejo sostenible de recursos.

Estos antecedentes crean presión para el gobierno ecuatoriano, lo que llevó a la creación de un organismo estatal especializado en la regulación medioambiental. Este se lo conoce como el Ministerio del Ambiente (MAE). El mismo fue creado por el presidente Abdalá Bucaram en 1996, mediante el Decreto ejecutivo No 195. Permitiendo la separación de las cuestiones ambientales de las actividades productivas, pues el organismo antecesor encargado de ambos aspectos era el Ministerio de Agricultura,

originado en 1901, el mismo se enfocaba en cuestiones ambientales basados en su uso productivo, principalmente con enfoques en agricultura, ganadería y pesca.

En este sentido, en 1999 oficialmente se consolidaron objetivos claros para el Ministerio del Medio Ambiente, esto tras la fusión de dicho ministerio con el INEFAN. Conformando un organismo sólido, el cual se encarga de:

Una gestión ambiental, que permita garantizar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado para hacer del país, una nación que conserva y usa sustentablemente su biodiversidad; mantiene y mejora su calidad ambiental, promoviendo el desarrollo sustentable y la justicia social, reconociendo al agua, suelo y aire como recursos naturales estratégicos.

Es así como este Ministerio opera desde el año 2000 con total independencia jurídica y financiera, a pesar de los cambios de nombre efectuados por diversos gobiernos, tales como:

- Ministerio del Medio Ambiente
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
- Ministerio de Ambiente y Agua
- Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica

Sus funciones se han mantenido en la misma línea de acción con el pasar de los años.

Por otro lado, las ONG en el país surgen desde la misma presión internacional. Tras la creación de una agenda ambiental, las organizaciones sociales empiezan a consolidarse en el país. " Esto significa que las ONG propagan los valores de sociedades determinadas y, por lo mismo, desempeñan un rol destacado en diseminar formas de ver el mundo y patrones culturales asociados (Bustamante, 2016, p.372). Respondiendo así a

necesidades ambientales mediante un enfoque asociado a los valores típicos del norte global, debido a la influencia de las ONG internacionales en el territorio ecuatoriano.

Históricamente, el auge de dichas organizaciones se da aproximadamente entre 1980 y 2000. Siendo la Fundación Natura la primera ONG ambiental en constituirse en 1978. A partir de este hito la formación de ONG aumenta, debido a las facilidades presentadas para su constitución. Muchas de estas organizaciones tenían dos personas contratadas para su funcionamiento, pues no se presentaban trabas en estos procesos. Posteriormente, en 1939, las ONG ambientales empiezan a conformarse desde la academia, siendo EcoCiencia pionera en este ámbito. A pesar de que las primeras ONG tenían enfoques en la Amazonía ecuatoriana, durante las primeras décadas los objetivos comunes se concentraban en los Andes y Galápagos, se veía a la Amazonía como un territorio prístino, sin mayor intervención del ser humano.

De esta manera, la Amazonía entra en el radar de las ONG debido a la llegada de la extracción petrolera a gran escala. Si bien la extracción de crudo se da desde 1900, esta se llegó a intensificar con la creación de Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana¹ (CEPE) en 1972 y la construcción de oleoductos de crudos pesados desde 2003. El frente extractivo se comienza a ver como una amenaza para la biodiversidad en la Amazonía, por ende, desde el año 2000 se intensifican las medidas en el territorio y el Ministerio del Ambiente juega un rol primordial en el enfoque regulatorio.

Conjunto a la extracción petrolera, la minería a gran escala se convierte en una amenaza, con la llegada de la concesión del Proyecto Mirador, de esta manera las ONG intensifican su trabajo a favor de la naturaleza, mientras que el enfoque del Ministerio del

¹ CEPE: Entidad estatal ecuatoriana que se encarga de la gestión y explotación de los hidrocarburos en el país

Ambiente sigue siendo la productividad económica. Por este motivo, las primeras dinámicas entre estos dos actores se ven como contrarias y rivales.

Con el tiempo, ambos actores empiezan a trabajar bajo objetivos en común, la cooperación internacional y la creación de fondos multilaterales como The Global Environment Facility² (GEF), logran crear vínculos inesperados entre las partes. El tener objetivos similares facilita el trabajo de las ONG alineadas con agendas políticas. Sin embargo, estas se ven afectadas en el 2007 con la llegada de Rafael Correa Delgado, debido a que “se planteó la importancia del multilateralismo regional como forma de contrapesar el dominio hegemónico de los países industrializados y, particularmente, de Estados Unidos.” (Zepeda & Egas, 2022, p.104) Perdiendo así fuentes económicas importantes para el desarrollo de proyectos de conservación como USAID.

Finalmente, desde el 2017, con la llegada al poder de Lenin Moreno, la cooperación entre los actores se retoma; sin embargo, existen ciertos desafíos significativos con relación a los objetivos ambientales. Varias ONG ambientales en una petición al presidente en el 2020 afirman: “hemos visto con preocupación algunas voces que plantean la flexibilización de los marcos jurídicos ambientales para salir de la crisis” (Conservación Internacional, 2020). De esta manera, se demostró que el gobierno, por medio de la regulación ambiental, pretendía un enfoque que priorizaba la economía, mientras que las ONG contaban con un enfoque guiado por la conservación.

REVISIÓN DE LITERATURA

La siguiente revisión de literatura examina la literatura relevante para el tema de investigación. Basándose en la conceptualización de elementos sustanciales con relación al rol de las ONG y entidades públicas en materia ambientales.

²GEF: Fondo internacional que proporciona financiamiento para proyectos que abordan desafíos ambientales globales

Rol de las ONG

Las ONG cuentan con un papel crucial en las políticas públicas. Arcos & Palomeque (1997) destacan que las ONG no solo implementan proyectos, sino que también son actores fundamentales en la creación de un marco normativo que responda a las necesidades ambientales del país. En este sentido, existen cinco procesos clave, coordinados y ejecutados por ONG: abogacía y conciliación, monitoreo, facilitadores de diálogo, desarrollo de capacidades e innovación.

La abogacía y conciliación hace referencia a la ejecución de proyectos orientados a la investigación para procesos de políticas públicas y su implementación. El segundo proceso, monitoreo, es la capacidad operativa de las ONG enfocada en desarrollar tecnología de implementación y control de proyectos basados en su amplia trayectoria en temas relacionados con conservación y restauración. El tercer concepto, facilitadores de diálogo, se refiere al proceso por el cual las ONG tienden a tener equipos de trabajo permanentes dedicados y capacitados para relacionarse con comunidades locales o actores involucrados. Este concepto también toma en cuenta a la cooperación internacional y dependencias con el sector público. El cuarto proceso, desarrollo de capacidades, está ligado a las operaciones internas de las ONG, donde se busca incorporar criterios basados en la calidad y eficiencia. El quinto, y último proceso es innovación, siendo primordial, puesto que involucra el constante desarrollo y avance de las ONG debido a su enfoque en atacar problemáticas que se encuentran en constante evolución (pp. 39-40). Los conceptos mencionados toman en cuenta las acciones de impacto directo que tienen dichos organismos, involucrando así diversos actores, ya sea en contribución con el Estado o de manera independiente.

De manera similar, Pérez et al. (2011) denomina a las ONG como el tercer sector. Es decir, estos son grupos autónomos e independientes del Estado; sin embargo, cumplen

con una función política, manteniendo la voz en el debate democrático, promoviendo el desarrollo de comunidades y supervisando la participación desde diferentes niveles tanto académico como local. Ante eso, el rol de las ONG va más allá de la agenda política de un determinado gobierno, estas se mantienen en el tiempo con agendas propias, que no necesariamente se ven influenciadas por una entidad pública, a pesar de necesitar permisos de funcionamiento y regulación basados en el Estado. Es así, como las ONG se encajan en un sistema social, partiendo desde la sociedad civil.

ONG y Estado

Históricamente, en relaciones internacionales, las dinámicas entre las ONG y Estado han sido estudiadas desde varias aristas, como el conflicto, cooperación y competencia.

De esta manera, la imagen de conflicto entre las partes es poderosa, tanto en concepciones populares como en los tratamientos académicos; sin embargo, estos patrones pueden ser bastante variados. (Stroup, 2019, p.33). Las primeras documentaciones de estudio acerca del tema parten desde el conflicto, resaltando la limitación del Estado y suponiendo modelos de gobernanza como el bumerán y espiral. Clark (2001) destaca que en el modelo bumerán las ONG son bloqueadas por el gobierno interno, por lo cual sus preocupaciones se ven repartidas hacia actores externos quienes ejercen presión al gobierno desde el exterior. Por otra parte, el modelo de espiral supone que las ONG y el Estado tienen trayectoria compuesta por múltiples etapas de vínculos nacionales e internacionales. Es así como los modelos de gobernanza se enfocan en el conflicto, basados en la premisa de un Estado represivo que no está dispuesto a escuchar las demandas de ONG. (Stroup, 2019, 34)

En temas relacionados con la cooperación, Stroup (2019) enfatiza que ambos actores solo colaboran cuando se tienen objetivos en común. En este sentido, las ONG

tienden a prestar servicios, ya sean académicos o de ejecución, cuando el Estado carece de cierta capacidad (p.34). A largo plazo, esto llega a tener repercusiones en la toma de decisiones, las ONG, sobre todo en temas ambientales, llegan a ejercer tal presión sobre los Estados incrementando las probabilidades de incidencia en regulaciones nacionales e internacionales (Betzol, 2014).

Finalmente, se encuentra la competencia. Si bien el auge de las ONG no necesariamente genera competencia entre las mismas y el Estado, la prestación de servicios se puede ver como un modelo de competencia con el Estado tras mostrar debilidad. Es así como la competencia de legitimidad incrementa. Un ejemplo de esto es el alcance de las ONG ambientales en el control de pesca ilegal, donde se argumenta que sus acciones se encuentran amparadas bajo el derecho internacional donde los Estados no han actuado, ya sea por limitaciones económicas o falta de interés. (Eilstrup-Sangiovanni & Bandaroff, 2014, como se citó en Stroup, 2019)

Gobernanza y Gobernabilidad

Según Brower (2016), como se citó en Jiménez et al. (2007), la gobernabilidad se define como la capacidad de los sistemas políticos para responder a las demandas sociales cada vez más diversas y complejas (p. 151). Siendo así, un concepto asociado a la efectividad de un gobierno para responder a las necesidades sociales, basado en un modelo democrático. Por otro lado, la gobernanza hace referencia “a los procedimientos que posibilitan la interacción horizontal entre el ámbito público, el privado y los actores sociales, en el contexto más amplio de una institucionalidad que permita avanzar sobre grandes acuerdos sociales.” (Brower, 2016, p. 153). En el contexto ambiental, la gobernanza fortalece las acciones multilaterales, colaborando con una agenda que promueva la sostenibilidad mediante el apoyo de las ONG, Organismos Internacionales, entre otros.

Enfocándonos en Ecuador, acorde a Montoya & Rojas (2016), de los mayores ejemplos de gobernanza es la instauración del buen vivir. Quienes las promueven, proponen que para la resolución de los conflictos ambientales deben modificarse las relaciones de poder desiguales entre los grupos sociales. (p. 313). La comprensión de estos conceptos es significativa en las relaciones entre las ONG y entidades públicas, pues marca límites a la manera en la que se ejecutan políticas públicas, ya sea de manera multilateral o unilateral por parte de un organismo de control estatal.

Casos de estudio

Las relaciones entre las ONG y el estado han sido analizadas en diversos contextos y continentes. De esta manera, se toma en cuenta los diversos roles que juegan las ONG dependiendo del lugar donde se encuentren y su influencia con otros actores, como lo es el caso México-Estados Unidos. A lo largo de los años, el incremento de ONG ambientalistas en México ha sido notorio; las mismas, han sido financiadas o cuentan con financiamiento por ONG en Estados Unidos. En su investigación Torres (1999) determina que las ONG en México han tenido éxito al influir en las políticas ambientales, pero generalmente esta influencia se ha dado a través de la presión ejercida desde Estados Unidos, ya sea con apoyo en proyectos, financiamiento o relaciones intergubernamentales con efectos en ONG. Si bien, la cooperación transnacional es primordial, la autora destaca dos puntos de interés para el apoyo en temas ambientales. Biodiversidad y el deterioro de hábitats temporales para animales migratorios. En este sentido, no solo la riqueza biótica de México es atractiva para la cooperación, sino también lo es la fauna migratoria que habita en México y Estados Unidos (pp. 454-458). Es así como se demuestra que el rol de las ONG dentro de un territorio no solo se ve influenciada por actores nacionales, sino también por actores extranjeros, en este caso Estados Unidos.

En la misma línea, la gobernanza ambiental en Europa toma un giro interesante, en la que los procesos legislativos se ven influenciados por las ONG. Es relevante aclarar que, los países pertenecientes a la Unión Europea cuentan con un marco legal sólido; sin embargo, cuenta con graves problemas de implementación, por lo cual el rol de las ONG ambientales en procesos judiciales es clave. Un ejemplo de esto es el caso del bosque de Bialowieza en Polonia, donde una ONG ambiental llevó el caso a los tribunales debido a la falta de control para la tala de árboles en este sitio protegido. Adicionalmente, las ONG han trabajado en colaboración con los gobiernos europeos para mejorar la aplicación de normativas y cumplimiento de sentencias ambientales. Marcando una dicotomía entre el conflicto y la colaboración. Actualmente, las ONG crean incidencia en los derechos de la naturaleza y la aprobación de la Convención Aarhus (Borras, 2020, pp. 80-115). Demostrando así que la incidencia de las ONG va más allá de proyectos, también se ven reflejadas en políticas públicas y la supervisión de su cumplimiento. Todo esto basado en las necesidades o limitaciones que se presenten en referencia a la conservación.

Por el contrario, Chile marca un caso excepcional, pues el rol de las ONG ambientales ha marcado estrategias guiadas a la privatización y políticas públicas, donde el Estado ha pasado a segundo plano, reconfigurando así el sistema de gobernanza ambiental en Chile. Para Rivera & Vallejos (2015) la principal implicación de este modelo de gobernanza recae en el rol decisivo que han adquirido las ONG ambientales, en la discusión de políticas públicas y en la creación de áreas protegidas, lo que ha llevado a una mayor integración entre los sistemas de conservación pública y privada. Sin embargo, se han planteado críticas sobre el carácter elitista de estas iniciativas y la posible exclusión de actores locales en la toma de decisiones. Este modelo de gobernanza supone un reto, y varios autores resaltan que la conservación podría convertirse en un negocio. En contraste, también ayuda a la creación de áreas protegidas y una gestión de recursos

eficiente en dichos proyectos. Este caso muestra cómo los actores privados también juegan un papel central en la definición de políticas y estrategias de conservación, llegando a modificar las dinámicas tradicionales de gobernanza. En este sistema, los actores estatales han dejado de tener un papel crucial en conservación y las ONG con apoyo de la empresa privada se ven como tomadores de decisiones.

JUSTIFICACIÓN

En las últimas décadas, la conservación se ha convertido en un tema relevante en las relaciones internacionales, debido a su enfoque multidisciplinario y la necesidad de conservación como consecuencia de las problemáticas relacionadas con el cambio climático que el mundo enfrenta actualmente. De esta manera, se ha generado una mayor colaboración entre gobiernos, organismos multilaterales y ONG, quienes desempeñan un papel clave en la implementación de políticas de conservación en países megadiversos como Ecuador.

El desarrollo del presente proyecto de investigación analiza y comprende las dinámicas clave entre ONG ambientales y el Ministerio del Ambiente, aportando al cuerpo teórico existente acerca de la gobernanza ambiental. Actualmente, la mayoría de las investigaciones evalúan a los actores por separado, es decir, efectúan un análisis del aparataje estatal o solo del enfoque de la sociedad civil por medio de las ONG. Además, los análisis de caso proponen contextos ajenos al ecuatoriano, en el que la literatura disponible es escasa y el análisis entre actores en materia ambiental se limita.

Frente a la creciente presión de actividades extractivas y el avance de la deforestación, comprender el papel de las ONG y su relación con las políticas públicas y comunidades locales es esencial para mejorar las estrategias de conservación y generar recomendaciones basadas en la situación actual e histórica de dichas relaciones. Construir

la trayectoria de gobernanza ambiental en la Amazonía es clave, pues el enfoque histórico permite identificar los patrones de cooperación y conflicto que han influenciado en las intervenciones de conservación.

En síntesis, esta investigación no solo busca llenar un vacío académico sobre el impacto de las ONG en materia de conservación en Ecuador, sino también aportar con recomendaciones concretas para mejorar su gestión y sostenibilidad en el tiempo. Más allá del aporte teórico, se espera generar insumos prácticos al sistematizar lecciones, errores y buenas prácticas entre los cooperantes.

En conclusión, la importancia de esta investigación radica en la necesidad de evaluar las acciones realizadas por dichas organizaciones en la preservación en uno de los ecosistemas más biodiversos del mundo. Esta investigación se enmarca en la comprensión de las interacciones entre los actores de la conservación y el desarrollo sostenible, destacando el papel clave de la cooperación entre las ONG y el MAATE en la protección de los ecosistemas amazónicos. Contribuyendo a la comprensión de estas dinámicas en el contexto ecuatoriano.

METODOLOGÍA

El presente proyecto busca investigar las interacciones a lo largo del tiempo entre ONG ambientales internacionales y el Ministerio del Ambiente. Mediante un análisis cualitativo, se pretende explorar las dinámicas entre ambos actores para la ejecución de proyectos de conservación con la finalidad de:

- a. Entender las dinámicas de los actores guiadas por su cooperación, conflicto y transformación institucional desde los años 80 hasta la actualidad.

- b. Identificar los momentos de tensión y cooperación, considerando factores como cambios de gobierno, financiamiento internacional y procesos de institucionalización.

De esta manera, para este estudio explicativo se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas a personas que cumplieran con ciertos requisitos como: trabajar o haber trabajado para una ONG Ambiental, ser parte o haber sido parte del Ministerio del Ambiente o ser académico en temas relacionados con la investigación. Esto con la finalidad de analizar las experiencias de los entrevistados trabajando con otros actores involucrados en proyectos de conservación e identificar los momentos de tensión o declive para las ONG y el enfoque ambientalista en el país.

Adicionalmente, el análisis de literatura se encuentra basado en la comprensión de las ONG y la observación de casos a nivel mundial, contrastando entre casos internacionales y transnacionales, con enfoque en el norte y sur global. Con el objetivo de comparar y describir modelos de gobernanza en temas ambientales que involucren a los actores relevantes para la investigación.

En cuanto a la unidad de análisis, este estudio pretende profundizar en factores que tienen incidencia en los proyectos de conservación, estos son: financiamiento internacional, cambios de gobierno y estructura interna, políticas públicas y presencia en territorios. Centrando así la investigación en el análisis histórico e identificación de desafíos a lo largo del tiempo basándose en los puntos expuestos previamente.

Como toda investigación, este estudio presenta ciertas limitaciones que deben ser reconocidas para comprender el alcance y la interpretación de los resultados. La principal limitación fue la falta de apertura de los funcionarios del Ministerio del Ambiente para llevar a cabo las entrevistas necesarias en el proceso de investigación. En la misma línea,

la dificultad para acceder a los archivos históricos de ONG en Ecuador almacenados por el Ministerio de Exteriores y Movilidad Humana dificulto contar con un análisis variado y equitativo entre actores. Se realizó un mayor número de entrevistas a directores y funcionarios de ONG ambientales que a trabajadores del sector público.

Además, es importante destacar que, al tratarse de un estudio cualitativo con enfoque histórico, los resultados no pueden generalizarse a todos los contextos ni pretenden establecer relaciones causales concluyentes, sino más bien ofrecer un análisis interpretativo del proceso, mayormente enfocado en la Amazonia ecuatoriana. En la misma línea, aunque el enfoque está mayormente basado en la Amazonía ecuatoriana, no se cubre de manera exhaustiva toda la región, sino ciertos casos específicos, basados en las áreas de incidencia de los actores entrevistados.

Finalmente, a pesar de las limitaciones de estudio, la información recopilada logra analizar un panorama complejo, comprendiendo los desafíos y contribuciones que han tenido los actores a lo largo del tiempo en materia ambiental. Aportando así a la comprensión de la gobernanza ambiental en Ecuador.

HALLAZGOS

En base a la pregunta de investigación ¿Qué dinámicas y eventos han caracterizado la relación entre las ONG ambientales y el Ministerio del Ambiente en Ecuador en el contexto de la conservación ambiental desde los años 80? Este apartado pretende responder a dicha pregunta. Las relaciones entre el Estado, específicamente el MAATE (Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica) y ONG ambientales de carácter internacional, se pueden definir como complejas y cambiantes. A lo largo del tiempo se han presentado diversos desafíos que han complicado dichas interacciones, los

cuales se detallan a continuación, enfatizando su evolución histórica, influencia política, desafíos, y dinámicas actuales.

Evolución histórica

Las relaciones entre dichas organizaciones han presentado cambios significativos desde los ochenta. Teniendo momentos de auge y declive dependiendo la época y las dinámicas manejadas en el momento. Los representantes de varias Organizaciones No gubernamentales destacan que dichos cambios pueden presentarse a partir de la ausencia estatal. Es decir, durante los períodos en los que el Estado no provee servicios o gobernanza necesarios, las ONG intervienen para llenar ese vacío.

Décadas de los 80-90.

En los 80, el tema ambiental se tomó como un componente de importancia a nivel internacional. Robert Hofstede, biólogo con amplia experiencia en América Latina y trabajo con organismos internacionales, destaca que “El crecimiento de las ONG ambientales y temas relacionados con la diversidad se da a partir de 1992 con la Cumbre de Río y la cooperación internacional en torno al tema.” El caso de Ecuador no es la excepción, pues como se detalla en el contexto, en este periodo de tiempo se crea el Ministerio del ambiente y se empiezan a conformar las primeras ONG ambientales en el país.

A partir de este momento, el incremento de las ONG en el país es evidente. Sebastián Valdivieso, director de Wildlife Conservation Society, expresa: “En la década de los 80 y 90 las ONG ambientales empezaron a crecer aceleradamente, normalmente era fácil constituir una. Lo que contribuyó a que se registró tanto de ONG nacionales como internacionales.”

En este contexto, Ecuador empieza a tener fondeo internacional, principalmente proveniente de países europeos y Estados Unidos. Es importante destacar que las primeras ONG ambientales en el país se forman a partir de extranjeros o personas naturales con un alto capital económico. Esto llevó a la validación y aceptación de dichos organismos en el país. Posteriormente, la creación de ONG se da desde la academia, resaltando la importancia de la investigación científica para la ejecución de proyectos. Esta década se puede definir como el primer auge de las ONG ambientales, debido a su crecimiento exponencial en pocos años.

Periodo 2000-2006.

En el ámbito internacional, las conferencias climáticas toman un rol primordial con respecto al desarrollo sostenible y cambio climático. Conferencias como: La cumbre de La Haya en 2000, y la Cumbre de Montreal en 2005 plantean que los países del norte global enfoquen sus acciones en la reducción de emisiones de carbono e incrementen sus acciones en cooperación norte-sur. En consecuencia, el Fondo Internacional para fondos multilaterales se incrementa. De esta manera, las ONG ambientales en el país continúan de manera estable sus proyectos y planes de trabajo. Siendo la creación de reservas privadas un área central para varias ONG nacionales e internacionales.

Por el contrario, las entidades públicas presencian carencias significativas. Durante este rango de tiempo, los temas ambientales no son una prioridad para los gobiernos ecuatorianos. Tras el feriado bancario y la crisis económica, las agendas políticas se centran en la seguridad nacional y estabilidad política, por ende, la cooperación internacional mantiene el mismo enfoque. “Es necesario poner de relieve que todos estos acontecimientos tuvieron lugar en forma paralela a una profunda crisis del sistema político ecuatoriano, que se tradujo en una década de inestabilidad interna.” (Zepeda & Egas, 2022, p. 99). Durante este periodo existieron 5 presidentes diferentes,

lo que complicaba el establecimiento de relaciones con ONG, debido a los cambios abruptos de gobierno.

Con este contexto, las interacciones entre los actores se ven afectadas, las agendas políticas no corresponden a los objetivos de las ONG ambientales, por lo cual las reservas privadas se incrementan, principalmente en la zona interandina. En contraste, dentro de la Amazonía existe un incremento de actividades productivas como la ganadería y agricultura, impulsando la fragmentación y reducción de la selva, como respuesta el sistema Nacional de Áreas Protegidas, establecido en 1976, comienza una etapa de expansión, como medida complementaria las ONG aumentan sus planes de investigación y monitoreo en paisajes como el corredor Llanganates-Sangay.

Periodo 2007-2016.

A partir del 2007, con la llegada del presidente electo Rafael Correa Delgado, se propone una nueva etapa para Ecuador. Dichos cambios son guiados por siete ejes clave:

- a) la defensa de la soberanía; b) el multilateralismo activo; c) la integración latinoamericana; d) la diversificación de mercados internacionales y la cooperación Sur-Sur, e) la protección del medioambiente; f) la protección de los derechos de los migrantes ecuatorianos en el exterior, y g) la libre movilidad de las personas y la ciudadanía universal. (Zepeda & Egas, 2022, p. 99).

Estas medidas tienen repercusiones en la gobernanza ambiental del país. Por un lado, el nuevo constituyente brinda a Ecuador avances en torno a la naturaleza, convirtiéndose en el primer país en otorgar derechos a la misma en su carta magna. Por el contrario, la cooperación internacional empieza a redireccionarse directamente al

Estado o a fondos multilaterales como los es el GEF.³ Dando como resultado un cambio de dinámica entre ONG y gobierno. Estas acciones dan inicio al declive de las ONG ambientales en el país

Más tarde, por medio del Decreto Ejecutivo N. °16⁴ y N.° 739⁵ se comienza a poner límites al trabajo autónomo de las ONG. Si bien esto afectó a varias organizaciones sociales, las ONG ambientales fueron de las más afectadas debido a constantes amenazas por parte del ejecutivo.

Un ejemplo del uso de estos decretos fue la disolución de la Fundación Pachamama acorde al comunicado oficial del MAE (2013) se determinó que la ONG cometía acciones de injerencia a políticas públicas atentando, según lo que determina el Reglamento de Organizaciones Sociales, contra la seguridad interna del Estado y a la paz pública. (p. 3) Un caso parecido se refleja con Acción Ecológica quienes tuvieron abierto un proceso administrativo solicitado por Diego Torres Saldaña⁶, quien justificó esta acción debido a que la ONG “llega a desviarse de los fines y objetivos para los cuales se constituyó, según establece el Decreto N.° 739.” De este modo, los expertos entrevistados consideran que se puede hablar de un momento de declive en el campo de acción de las ONG. Como consecuencia, las relaciones entre el Ministerio del Ambiente y las ONG se ven afectadas, causando el cierre o disolución de varias ONG, sobre todo aquellas pequeñas o nacionales, dándole así mayor campo de acción a ciertas ONG internacionales. Las ONG transnacionales que mantuvieron sus funciones durante este

⁴ *Decreto Ejecutivo 16*: En el 2011 El presidente Rafael Correa establece normas de funcionamiento para las organizaciones sociales. En el caso de las ONG se imponen medidas significativas como la restricción de su autonomía y el poder estatal para su disolución.

⁵ *Decreto Ejecutivo 739*: Tiene por objeto homologar los requisitos para el otorgamiento de personalidad jurídica de las organizaciones sociales y ciudadanas.

⁶ *Diego Torres Saldaña*: ex-viceministro de Seguridad Interna de Ecuador, en el gobierno de Rafael Correa

periodo de tiempo abarcaron gran parte de los proyectos de conservación, transformando así las dinámicas con el Ministerio del Ambiente. Bustamante (2016) afirma que las autoridades de un país pueden considerar el hecho de que las ONG extranjeras, que usualmente aportan recursos económicos, se alían en los espacios internacionales, a diferencia de los organismos locales que a veces compiten por recursos con las autoridades estatales (p. 419). Esta afirmación hace referencia a un nuevo modelo de gobernanza en Ecuador, donde la legitimidad de las ONG extranjeras se incrementa.

En contraste, durante este tiempo existió un fortalecimiento del Estado, el cual se vio reflejado en diversos esfuerzos de institucionalización a través de mecanismos de eficiencia en gestión pública. Este proceso se dio en todos los organismos del Estado gracias al nuevo constituyente del momento. Sin embargo, los mayores cambios se evidenciaron a nivel ambiental, pues se planteó contar con mayor eficiencia en temas climáticos, sobre todo después de la Constitución ecuatoriana de 1998. De esta manera, el nuevo enfoque se guía por una perspectiva del sistema descentralizado con énfasis en una política ambiental nacional enfocada en temas institucionales, ecosistémicos y espaciales (López, 2008, pp. 3-4). Por ende, las interacciones con las ONG pasan a tener nuevos enfoques, trabajando a la par con Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y comunidades locales.

Período 2017 – 2025.

Con la llegada del presidente Lenin Moreno en el 2017, el panorama que se mantenía hasta la fecha pasó por un proceso de conversión. A pesar de las predicciones acerca de su mandato en relación con su antecesor, Moreno derogó los Decretos Ejecutivos 16 y 739. A partir de este momento él en ese entonces MAE reconoció que se violó el derecho ha debido proceso y devolvió la personería jurídica a la Fundación Pachamama y tras el pedido de Acción Ecológica se archivó el trámite de disolución,

declarando que no había elementos que vincularan a la ONG con los procesos por los cuales se inició el proceso administrativo.

Adicionalmente, Moreno llevó a cabo varias veces temas ambientales. Un ejemplo de esto es el “Plan Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción sostenible”, expuesto en el Diálogo de alto nivel sobre cambio climático; marcando así un antecedente para reuniones bilaterales con respecto al tema. Lo cual, a largo plazo, logró recuperar la cooperación internacional y el financiamiento bilateral sur-norte, sobre todo con Estados Unidos. De esta manera, se restablecen las relaciones positivas entre ONG y Estado, bajo el umbral de trabajo colaborativo y ejecución de proyectos financiados por actores internacionales.

Actualmente, las interacciones entre ambos actores se encuentran en un llamado “momento medio” donde el estado se encuentra parcialmente fortalecido. Robert Hofstede afirma que “el Estado se encuentra fortalecido en temas relacionados con el fondeo internacional, sin embargo, por su propia debilidad institucional las ONG internacionales siguen estando presentes como un actor crucial, mientras las ONG nacionales se toman en cuenta como subcontratados de ONG internacionales.”

Influencia política y técnica de las ONG

Debido a la ausencia estatal detallada anteriormente, las ONG han tenido un alto impacto en las conversaciones relacionadas con políticas medioambientales, se encuentran presentes en los diálogos de convenciones internacionales y a nivel local están inmersas en el desarrollo de políticas públicas; a pesar de ser actores claves en estos procesos el poder de decisión sobre las mismas se encuentra en el aparato estatal competente, en este caso el MAATE en temas nacionales y del Ejecutivo en firma de convenios internacionales. Si bien esto forma parte del debido proceso, también limita los ejes de acción de las ONG y el impacto que tienen sobre las políticas públicas.

Desarrollando, las ONG ambientales en Ecuador cuentan con la capacidad técnica necesaria para el desarrollo de investigación relacionada con la implementación de políticas públicas. Carmen Joss, directora de EcoCiencia, destaca que “es primordial el uso de tecnologías avanzadas”. Esto abarca el cambio en el uso del suelo, la cobertura de ríos, el agua, los humedales y el pronóstico de crecimiento de caudales para implementar políticas públicas efectivas basadas en la data.” Estos elementos son cruciales para instaurar proyectos de conservación efectivos y sostenibles en el tiempo. Tristemente, no siempre se utilizan o tomados en cuenta por el MAATE, aún existen carencias significativas en la creación de proyectos de conservación multidisciplinarios con enfoque en la academia.

En detalle, el Estado no ha tenido la capacidad técnica, de implementar proyectos que respondan a las necesidades ambientales del país; por lo tanto, el capital humano para desarrollo de proyectos está ubicado en las ONG. Las mismas cuentan con sistemas técnicos y personal capacitado para investigación, lo que desencadena en políticas públicas y ejecución de proyectos basándonos en el marco de la normativa internacional.

En resumen, las organizaciones no gubernamentales (ONG) ejercen una influencia significativa sobre las políticas estatales y la implementación de proyectos. Estas organizaciones mantienen contactos directos con funcionarios gubernamentales, lo que les permite proponer y moldear políticas de manera efectiva.

Principales desafíos

Planificación a largo plazo

Tarsicio Granizo, director de la WWF expone que existe una necesidad significativa de marcos de planificación que trasciendan los típicos ciclos gubernamentales de cuatro años. “Es necesario considerar la gestión ambiental en un

horizonte de veinte a treinta años. Este enfoque permite desarrollar estrategias más estables y coherentes para el desarrollo sostenible del país.” Ecuador cuenta con una historia compleja, con altos índices de inestabilidad política, donde en cada elección o incluso antes se cambia de personal en organismos estatales. En este contexto, la continuidad de la agenda ambiental se ve afectada. Acorde a Hofstede “En el país un presidente que no cambia a sus ministros cada año se considera un mal presidente, pero este enfoque puede ser fatal para la institucionalidad.”

Esto se debe a que, cuando se produce un cambio de ministro, también se producen cambios en todos los niveles, desde viceministros hasta directores y subdirectores de divisiones. Generando así inestabilidad dentro del aparataje institucional, lo cual complica la gestión gubernamental. Dicha filosofía basada en el cambio constante implica afectaciones de continuidad de los proyectos desarrollados en conjunto con ONG y presenta afectaciones en los resultados generales en torno a proyectos desarrollados en materia ambiental.

Comunicación

Adicionalmente, se destaca la necesidad de establecer una comunicación efectiva y el establecimiento de acuerdos formales. Joss, expresa que, “diversas ONG han manifestado un interés significativo en colaborar en iniciativas desarrolladas o apoyadas por el gobierno; sin embargo, la ausencia de acuerdos formales y de mecanismos de seguimiento ha representado un obstáculo para una cooperación efectiva.” Esto evidencia una brecha en la comunicación estructurada y en el compromiso entre las partes involucradas.”

Este tema se ve manifestado específicamente en la Amazonía ecuatoriana en temas relacionados con la gestión de la información sobre los humedales en la región. La

relación entre las ONG y el MAATE, carece con frecuencia de procesos de consulta proactiva. Esta falta puede derivarse en la pérdida de oportunidades para que las ONG aporten insumos valiosos y retroalimentación en el diseño de políticas ambientales.

En general, promover un entorno más colaborativo, sustentado en una comunicación clara y en acuerdos formales, resulta esencial para superar estos desafíos en la gestión ambiental.

Limitaciones económicas

El tercer desafío que enfrentan las ONG al colaborar con el MAATE son las limitaciones económicas y la capacidad de invertir recursos de manera efectiva. Las ONG a menudo tienen dificultades para asignar suficientes fondos, tiempo y esfuerzo para establecer una relación productiva con el MAATE. Esta inversión es crucial para desarrollar términos de referencia para análisis o consultorías que se alineen con las necesidades del MAATE en cuanto a políticas o información.

Además, las organizaciones más grandes tienden a tener una relación más fluida con el MAATE debido a su fortaleza económica, algo de lo que las ONG más pequeñas a menudo carecen. Esta disparidad en las capacidades de financiamiento puede dificultar que las organizaciones más pequeñas se involucren eficazmente con el MAATE y logren establecer colaboraciones necesarias. Otro factor en dicha disparidad es la diferenciación entre ONG nacionales e internacionales. Donde las internacionales tienen mayores oportunidades de establecer conversaciones con las entidades públicas, debido a las dinámicas explicadas anteriormente.

En general, la capacidad económica de las ONG juega un papel significativo en su habilidad para colaborar con el MAATE, lo que resalta un desafío crítico en la construcción de alianzas efectivas. Como lo es el caso de EcoCiencia quienes mantienen

un énfasis técnico en la recolección y sistematización de datos, particularmente en lo referente a las especies y su entorno. Esta orientación hacia la precisión y el análisis detallado de información biológica es indicativa de una metodología científica robusta, fundamental para la toma de decisiones informadas en materia de política ambiental. En este sentido, el trabajo de EcoCiencia no solo aporta a la comprensión de la biodiversidad nacional, sino que también constituye un referente en cuanto a prácticas de investigación aplicada y manejo de información técnica en el contexto ecuatoriano. A pesar de los datos de EcoCiencia lograr que el ministerio del Ambiente los utilice es una tarea compleja, identificándose como un gran desafío al momento de implementar proyectos.

En la misma línea, es necesario destacar que las ONG cuentan con fondos autónomos, es decir, no reciben dinero por parte del gobierno. Joss explica que tras trabajar en una ONG ambiental en EE. UU. y actualmente ser la directora de EcoCiencia, la mayor diferencia que encuentro entre ambos es el financiamiento. En Ecuador, a diferencia de EE. UU. no existe un fondo específico que se otorgue a las ONG para su trabajo, lo cual, a largo plazo, supone una limitación en la implementación de proyectos.

Impacto de cambios a nivel mundial

Debido a la falta de apoyo económico por parte de MAATE, la dependencia económica de los actores no gubernamentales se centra en fondeo internacional o donantes externos, por lo cual las situaciones coyunturales a nivel mundial han jugado un rol relevante en la capacidad económica de las ONG. Actualmente, esta dinámica se ha visto afectada de manera significativa, con un mayor impacto al que se veía manejando en las últimas décadas, el financiamiento de iniciativas internacionales suele depender de la cooperación bilateral, como se observa en el caso de EcoCiencia, que recibe una parte considerable de su presupuesto de diversos países, entre ellos Noruega, Bélgica y Francia.

Esto resalta el papel de las alianzas internacionales para asegurar recursos financieros destinados a proyectos de desarrollo.

El financiamiento internacional constituye un pilar fundamental para el funcionamiento de las ONG ambientales, especialmente en países como Ecuador. Este financiamiento proviene principalmente de tres fuentes: agencias gubernamentales como USAID, fondos de países europeos como Bélgica, Dinamarca y Alemania, y mecanismos multilaterales como el GEF y el Fondo Verde para el Clima. Esta diversidad de fuentes permite a las ONG mantener sus operaciones y reducir riesgos financieros.

Sin embargo, el panorama global ha cambiado en los últimos años. Durante la nueva administración de Donald Trump 2025-2029, Estados Unidos redujo significativamente su cooperación internacional, afectando a organizaciones que dependían en gran medida de estos recursos, los diversos directores entrevistados indican al menos 1 o varios proyectos fueron cancelados por el cierre de USAID.

Al mismo tiempo, el crecimiento exponencial que ha tenido la derecha y la extrema derecha en Europa ha generado climas políticos más hostiles hacia las ONG, particularmente aquellas enfocadas en derechos humanos, justicia social y ambientalismo. Estas tendencias se ven agravadas por condiciones económicas globales como la inflación y las tensiones geopolíticas, Granizo explica que «se espera una época de declive para el financiamiento y las conversaciones acerca de la revaluación de prioridades económicas de la Unión Europea empiezan a incrementar dentro de las ONG.» En este contexto incierto, las ONG se han visto forzadas a diversificar sus estrategias financieras y fortalecer su presencia local mediante redes de colaboración y movilización comunitaria, destacando que dicha diversificación no incluye al Estado como un ente financiero estable para el desarrollo de proyectos.

En resumen, la sostenibilidad financiera de las ONG en Ecuador no solo depende de su capacidad técnica o de gestión local, sino también de factores políticos y económicos internacionales. Adaptarse a estos cambios se vuelve imprescindible para garantizar la continuidad de los proyectos de conservación y el cumplimiento de sus objetivos a largo plazo.

ANÁLISIS

La relación entre las ONG ambientales y el estado revela un panorama complejo, el cual se ve afectado por varias aristas, involucrando cambios políticos, las fluctuaciones de financiamiento relacionadas con la geopolítica global, y la falta de comunicación en procesos de coordinación.

Este capítulo analiza los hallazgos obtenidos sobre el rol de las ONG internacionales y su relación con el Estado en materia de conservación desde los años 90. De esta manera, se interpreta la información a partir de enfoques teóricos de relaciones internacionales, comparando los resultados con el marco teórico expuesto previamente.

Los hallazgos de la investigación, en relación con el contexto histórico, suponen que la influencia de las ONG se ve determinada por la coyuntura política del momento. De esta manera, dichos organismos responden a periodos de ausentismo del Estado, determinando así que las fluctuaciones entre ONG se ven arraigadas a la política interna que maneja cada gobierno. Las ONG tienden a responder a las agendas políticas planteadas, en el periodo ordinario de 4 años o menos, debido a la inestabilidad política del país. Por lo cual, la respuesta de dichas organizaciones se ven en la necesidad de presentar variaciones en la ejecución de proyectos y fortalecer sus acciones en periodos de debilitamiento institucional.

En contraste, como se evidencia en los hallazgos, la ausencia estatal fortalece a las ONG en materia ambiental, dicho argumento se puede sustentar desde una perspectiva constructivista. Usualmente, los paradigmas tradicionales de las Relaciones Internacionales como el realismo y el neoliberalismo han explicado el comportamiento de los Estados a partir de intereses materiales y racionales, vinculados a la seguridad o el poder. Por su parte, el constructivismo plantea una ruptura epistemológica, la cual sostiene que las estructuras sociales, los significados compartidos y las normas internacionales también moldean el aparataje nacional e internacional, sobre todo, las identidades e intereses de los actores. Esta perspectiva es especialmente útil para analizar fenómenos transnacionales y normativos, como el papel de las ONG en la incidencia política global contemporánea, así como la incidencia en proyectos de conservación en el contexto ecuatoriano. Desarrollando, el constructivismo brinda una perspectiva crítica en la construcción de intereses de los actores. Por lo tanto, al existir ausencia estatal, las ONG son las encargadas de moldear las perspectivas ambientales y el enfoque de trabajo. De esta manera, en momentos de declive estatal, el desarrollo de políticas públicas es guiado por actores sociales.

En su defecto, el fortalecimiento del Estado brinda un panorama diferente, pues el gobierno pasa a dar estructura a la realidad nacional y por ende los intereses y objetivos que el mismo mantenga. Como consecuencia, las ONG cumplen un rol secundario basado en la prestación de servicios.

Adicionalmente, el constructivismo permite comprender cómo surgen nuevas normas ambientales que no solo se ven reflejadas en la normativa local, sino también se impulsan desde el ámbito internacional. Un ejemplo de esto es el establecimiento de estándares internacionales tales como: El principio de desarrollo sostenible y la transformación de prácticas productivas. Esta presión internacional se ve reflejada en

Ecuador desde la creación del Ministerio del Ambiente, demostrando así la influencia de diversos actores para la reflexión y cuestionamientos en materia ambiental.

Además, el constructivismo ilumina el papel de los actores no estatales, como las ONG y las comunidades indígenas, quienes no solo influyen en las decisiones del Estado, sino que también construyen marcos de referencia alternativos sobre lo que debe ser la relación entre sociedad y naturaleza. Así, los intereses del Estado en temas como la explotación petrolera, por ejemplo, no son fijos, sino que pueden ser transformados por medio del debate público, la presión internacional o los compromisos adquiridos mediante acuerdos multilaterales. Estos procesos no pueden explicarse únicamente por cálculos racionales de poder o seguridad, sino que implican la internalización progresiva de normas globales que transforman lo que se considera aceptable dentro de la comunidad internacional.

En contraste con las teorías racionalistas, que ven las instituciones como instrumentos netos de cooperación, los constructivistas sostienen que las instituciones internacionales también son espacios de socialización, donde los actores aprenden, negocian y modifican sus identidades e intereses. En este sentido, dicha construcción también se ve desde temas de financiamiento. En Ecuador los proyectos de conservación responden a los intereses de cooperantes y donantes. Un claro ejemplo es el proyecto de conservación del Jaguar en la Amazonía ecuatoriana, que en parte cuenta con financiamiento del “Proyecto GEF-PNUD Jaguar^[1]”. De esta manera se contrasta que actualmente Ecuador es parcialmente dependiente del Fondo Internacional para la ejecución del proyecto. A largo plazo, esto plantea una problemática, pues la coyuntura internacional actual ha causado el cierre de varios proyectos de conservación a nivel nacional. En este caso, el recorte de fondos de USAID y la expectativa de recortes

financieros provenientes de Europa debido al cambio en las agendas políticas crean inestabilidad y retrasos importantes en la ejecución de proyectos.

Si bien, estos factores presentan una problemática, también son una oportunidad para la diversificación de fondos. La cooperación multilateral se encuentra en un nuevo momento, el financiamiento de la empresa privada se ha incrementado en los últimos años, iniciando así una nueva etapa para el desarrollo de proyectos. En otras palabras, existe un cambio en la distribución del financiamiento dentro de la gobernanza global, donde las empresas ganan protagonismo y los Estados se retraen, considerando así un desplazamiento de fondos que tiene como efecto la privatización de la cooperación.

Finalmente, tras analizar los hallazgos, se destaca la importancia y carencias relacionadas con el modelo de descentralización del Estado que ha ido evolucionando desde 1997. Este modelo plantea una nueva manera de afrontar los desafíos en referencia a la conservación, desarrollo económico y social. Ojeda (1999), como se citó en López (2008), señala que:

La descentralización aparece como un mecanismo de reforma privilegiado, que permitirá fortalecer la acción pública a escala territorial, transferir poder político, responsabilidades y recursos a los organismos subnacionales, involucrar y ampliar los espacios de participación democrática, responder eficazmente las demandas y carencias de la población local, brindar servicios equitativamente y vigilar la eficacia de estos (p. 3).

En este caso, el modelo se ve implementado mediante los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Con respecto al trabajo de conservación, este sistema crea mayor conexión entre sociedad civil y entidades gubernamentales, las ONG en el país destacan la importancia de estas para realizar proyectos de restauración y conservación,

pues los GAD suponen una ventaja en temas de eficiencia de toma de decisiones, facilitando así la implementación de proyectos.

Ahora bien, este sistema presencia carencias importantes, mayormente por la falta de recursos, lo cual, crea desestabilización dentro de los mismos, teniendo repercusiones en la continuidad de trabajo o establecimiento de relaciones para proyectos con ONG, si bien existen GAD con presupuestos y estructuras sólidas, no es el caso de todos, sobre todo en aquellos establecidos en zonas empobrecidas. La falta de financiamiento o personal presentan limitaciones importantes que deben ser consideradas. Teniendo en cuenta que este sistema plantea crear agilidad en procesos, es relevante contar con una correcta transferencia de competencias, pues varias ONG destacan esta limitación como una de las principales razones por la cual la implementación de proyectos se ve demorada. En resumen, la descentralización plantea una solución factible para agilizar procesos; sin embargo, en la práctica no necesariamente se ve reflejado. Dicho sistema ha estado presente en mesas de diálogo con los actores involucrados, destacando así su importancia, y áreas de mejora para su correcto funcionamiento y ejecución de acciones de carácter ambiental.

En resumen, es interesante comprender las dinámicas opuestas entre ONG y el Ministerio del Ambiente, las cuales crean una correlación clave. Con mayor fortalecimiento estatal, las ONG entran en un periodo de declive; por el contrario, ante la ausencia estatal, las ONG tienen momentos de auge. Mientras que en los momentos neutros donde existe un equilibrio en la cooperación de actores, la influencia internacional toma mayor relevancia.

Conclusiones

Este estudio tuvo como objetivo comprender las dinámicas entre ONG y el Ministerio del Ambiente tomando en cuenta su cooperación, conflicto y transformación institucional desde los años 80 hasta la actualidad. Identificando así los momentos de tensión y cooperación de los actores, basándonos en cambios de gobierno, financiamiento internacional y procesos de institucionalización.

A lo largo de los años analizados, se identificaron patrones fluctuantes en la relación entre el Ministerio del Ambiente y las ONG ambientales, marcados por épocas de auge, declive y momentos medios. Dichas etapas tienen relación directa con los cambios en las agendas políticas y la coyuntura internacional. Los resultados muestran que el principal factor de tensión institucional y declive de las ONG fue el fortalecimiento del Estado. Desde el constructivismo se explica que el aparataje estatal es el encargado de dar estructura a la realidad nacional y, por ende, los intereses y objetivos del estado. Por lo tanto, al momento de contar con un aparataje estatal sólido la labor de las ONG baja.

Por el contrario, las épocas de auge de las ONG y la cooperación entre actores se dan principalmente en momentos de ausentismo del Estado. En este punto, las ONG pasan a tener un rol esencial en el desarrollo de políticas públicas, y aplicación de proyectos de conservación. Creando marcos de referencia alternativos sobre lo que debe ser la relación entre sociedad y naturaleza, lo cual abre nuevos campos de intervención e incidencia en territorio beneficiosos para el mantenimiento y conservación de los paisajes a nivel nacional.

Adicionalmente, los momentos medios son aquellos donde la coyuntura política no tiene cambios abruptos; es decir, a pesar de contar con desafíos y limitaciones

importantes las dinámicas entre el Estado y las ONG ambientales continúan su trabajo con normalidad.

En referencia a los desafíos que presentan las dinámicas entre actores, es crucial resaltar las limitaciones nacionales e internacionales. Por un lado, el mayor desafío internacional es el componente económico. Como consecuencia de la falta de financiamiento nacional los proyectos ejecutados por ONG se ven afectados por la coyuntura internacional; los cambios de mandato en países del norte global tienen serias repercusiones en los proyectos de conservación en Ecuador, debido a los recortes de financiamiento.

Por el contrario, los principales desafíos nacionales son la falta de planificación a largo plazo y las brechas comunicacionales. Actualmente, existe una necesidad significativa de marcos de planificación que trasciendan los típicos ciclos gubernamentales de cuatro años, pues la gobernanza ambiental necesita décadas para una correcta ejecución. Esto se encuentra ligado con la brecha comunicacional entre los actores estudiados, es sustancial tener una comunicación efectiva, así como establecer acuerdos formales entre las partes para evitar problemas de ejecución tras cambios de gobierno o de personal.

En conclusión, las dinámicas entre el Estado y las ONG son complejas y su análisis presenta amplio campo de estudio, el cual puede ser sustentado desde diversas perspectivas. Si bien, esta investigación propone un análisis histórico del caso, se considera primordial estudiar a profundidad la influencia de otros actores en el marco de conservación ecuatoriana; así como contrastar estas fluctuaciones con indicadores de conservación en paisajes específicos en el país, con el objetivo de demostrar la trascendencia de dichas dinámicas.

En síntesis, este análisis demuestra que la conservación ambiental en Ecuador ha sido, y seguirá siendo, el resultado de negociaciones políticas, disputas normativas y alianzas estratégicas que trascienden al Estado. Por lo tanto, es necesario seguir comprendiendo la historia de las relaciones entre los actores, analizando el pasado y proyectando alternativas más justas y sostenibles para el futuro de la conservación en Ecuador.

Referencias bibliográficas

- Acuerdo Ministerial No 125 de 2013 [Ministerio de Ambiente]. Por el cual se establece disolver Fundación Pachamama. 4 de diciembre de 2013
- Arcos, C., Palomeque, E. (1997). El mito al debate “La ONG en Ecuador” Ediciones Abya-Yala.
- Betzold, C., 2014. Responsiveness or influence? Whom to lobby in international climate change negotiations. *International Negotiation*, 19 (1), 35–61.
- Borras, S. (2020). Los derechos de la naturaleza en Europa: hacia nuevos planteamientos transformadores de la protección ambiental. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 65, 79-120. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.65.03>
- Brower, J. (2016). En torno al sentido de gobernabilidad y gobernanza: delimitación y alcances. *Daimon. Revista Internacional de filosofía*, 67. 149-162. <http://dx.doi.org/10.6018/daimon/202011>
- Cardenas, F., Uribe, D. (2010). Derecho Internacional Ambiental. *Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo*.
- Clark, A.M., 2001. *Diplomacy of Conscience*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Conservacion Internacional. (2020, 11 de mayo). *ONG ambientales hacen una petición formal al presidente Lenin Moreno para plantear un modelo de recuperación económica sostenible*. [Comunicado de prensa]. <https://www.conservation.org/ecuador/noticias/2020/07/06/ong-ambientales-hacen-una-petici%C3%B3n-formal-al-presidente-lenin-moreno-para-plantear-un-modelo-de-recuperaci%C3%B3n-econ%C3%B3mica-sostenible>

- Davila, T. (2010). ONG Y Estado: Participación, rivalidad y cooperación en la gestión ambiental. *Ediciones Abya-Yala*.
- Eilstrup-Sangiovanni, M. and Bondaroff, T.N.P., 2014. From advocacy to confrontation: Direct enforcement by environmental NGOs. *International Studies Quarterly*, 58 (2), 348–361.
- López A. Víctor (Ed.). 2008. Memoria de la Jornada “Descentralización, Gestión Ambiental y Conservación”, EcoCiencia. Quito. 1-5.
https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/9180.DESCENTRALIZACION_GA_ECU.pdf
- Motonya, E., Rojas, R. (2016). Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental. *Gestión y Ambiente*, 19(2), 302-317.
<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/64547>
- Pérez, G., Arango, M & Sepulveda, L. (2011). Las organizaciones no gubernamentales – ong–: hacia la construcción de su significado. *Ensayos de economía* 38, 243-260.
<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/39393>
- Rivera, C., Vallejos, A. (2015). La privatización de la conservación en Chile: repensando la gobernanza ambiental. *BOSQUE*, 36(1). 15-25
- S. Stroup. (2019). NGOs’ interactions with states. En T, Davies. *Routledge Handbook of NGOs and International Relations*, (pp. 32-42). Routledge.
- T, Bustamante. (2016). Historia de la conservación ambiental en Ecuador Volcanes, tortugas, geólogos y políticos. *Abya Yala*. FLACSO Ecuador.
- Torres, B. (1999). Las ONG ambientalistas en las relaciones México-Estados Unidos. *Foro Internacional*, 39(4). 453-478. <http://www.jstor.org/stable/27738959>

Zepeda, B., Egas, M. (2022). La política exterior de la revolución ciudadana: opinión y actitudes públicas. *Revista Mexicana De Política Exterior*, (93), 95–134.
<https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/548>.