

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

FLACSO – SEDE ECUADOR

PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES

PROMOCIÓN 2007-2009

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
CON MENCIÓN EN ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES**

Gobernanza, participación y territorio.

Los awá del Ecuador y su proceso organizativo

JUAN PINEDA MEDINA

15 de junio de 2010

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

MAESTRÍA EN ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES

CONVOCATORIA 2007-2009

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
CON MENCIÓN EN ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES**

DIRECTOR DE TESIS

GUILLAUME FONTAINE, PhD.

Gobernanza, participación y territorio.

Los awá del Ecuador y su proceso organizativo

JUAN PINEDA MEDINA

Quito, junio de 2010

A Lucy... sabia compañera, apoyo sin condición.

A mi madre y mis hermanos... por ser luz y fuerza en el camino.

A los amigos... todos... por la alegría y la invitación a trascender.

*A la conciencia trascendente... por la grandiosa oportunidad de
comprender.*

AGRADECIMIENTOS

La realización de este trabajo debe tanto a tantas personas, ante las cuales me siento especialmente agradecido.

Existieron diversas formas de apoyo para que finalmente esta etapa llegara a su término. Siento especial gratitud con mi familia que desde la distancia fueron siempre un pilar de sustento, motivación y alegría.

También siento especial gratitud hacia Lucy por su apoyo incondicional, sus sabios consejos y su comprensión.

Es también una fuente de alegría manifestar ahora mis sentimientos de gratitud y profundo aprecio hacia Sandy quien ha sido fiel amiga. A Anne-Lise por brindarme su amistad, permitir aprender de sus experiencias y por compartir el trabajo de campo... fue un gran apoyo y grata compañía. A Oliver, Didier, Viviana y a tantos compañeros y compañeras con las que compartí y me enriquecí de sus vivencias.

Agradezco también a Guillaume Fontaine por todo el apoyo y por ser guía y fuente de aprendizajes. Igualmente al grupo del Observatorio Socioambiental y al laboratorio de gobernanza y políticas públicas, que brindaron un ambiente ameno y muy propicio para el crecimiento académico. El apoyo, las conversaciones amenas y los comentarios de Paul Cisneros fueron particularmente enriquecedores.

Debo también un sincero agradecimiento a todas las personas de la FCAE que abrieron las puertas y su corazón, convirtiendo las salidas de campo en un encuentro grato entre amigos. Agradezco la disposición y el apoyo de Olindo Nastacuáz, Mónica Álvarez, Silvio Álvarez, Mauro Ciriminna, Nils Fishbein, Neftalí Pozo, y de todas las personas que conforman la FCAE.

Me siento también muy agradecido con todas las personas de las comunidades awá que visité, a los líderes y demás personas de Guadualito, Palmira, Balsareño, La Unión, El Pailón.

Agradezco también el apoyo de WCS y su equipo por brindar el apoyo financiero, logístico e institucional para la presente investigación. Y también por sus comentarios a esta investigación que fueron importantes para “refinar” la visión y las reflexiones.

Agradezco a los profesores que me brindaron sus conocimientos y enriquecieron mi visión del mundo, nuevamente a Guillaume Fontaine, a Xavier Izko, a Teodoro Bustamante, a Anita Krainer, a Iván Narváez, a Santiago Basábe, a Marcelo Bedoya, a Francisco Neira, a Alberto Acosta, a Karen Andrade, a Víctor López y a Eduardo Bedoya.

INDICE

	Pág.
Resumen.....	8
Introducción.....	9
Cuestiones de método. Marcos, herramientas y experiencias.....	19
CAPITULO I	
Las múltiples caras de la gobernanza. Apuestas por una noción analítica del concepto.....	29
Los gobernantes y los gobernados. Una vieja discusión.....	30
Desde “governability” hasta “buena gobernanza”. La evolución de un concepto..	30
La noción de “buena gobernanza” y sus implicaciones. Mucha prescripción y poco análisis.....	34
La gobernanza ambiental. ¿Una “hija” de la “buena gobernanza”?.....	35
Retornando a una dimensión analítica del concepto de gobernanza. Los aportes teóricos de las visiones interactivas.....	37
Gobernantes-gobernados y respuestas- demandas: herramientas para un análisis detallado de la interacción.....	39
CAPÍTULO II	
El mundo awá en el Ecuador. Entre la tradición y los proyectos.....	45
Organización indígena, territorios y conservación en el Ecuador.	46
Consideraciones para el caso awá.....	46
Los awá y su proceso de organización y conservación del territorio.....	48
El proceso de organización territorial awá. Una síntesis.....	59
Recuento de la creación de la Federación de Centros awá del Ecuador. La formalidad institucional de la representación y administración territorial...	79
CAPITULO III	
Entre las autonomías comunitarias y la integración. Relaciones complejas en torno a la administración del territorio.....	89

Las relaciones comunitarias.	89
La relación de las comunidades con la FCAE.....	95
Los conflictos de la FCAE y las comunidades.....	100
La legitimidad de la asamblea: la defensa del territorio y la representación de la colectividad.....	104
Conclusiones.....	109
Mas allá del mundo awá. Lo que este caso nos enseña.....	112
Bibliografía.....	116
Anexos.....	121

INDICE DE MAPAS FIGURAS Y ANEXOS

MAPAS	Pág.
Mapa 1. Ubicación del territorio awá en el Ecuador.....	50
Mapa 2. El territorio awá binacional.....	53
Mapa 3. El territorio awá.....	61
Mapa 4. La comunidad de Guadualito en el territorio awá.....	65
Mapa 5. La reserva de la vida.....	74
Mapa 6. La carretera de los minero que atraviesa el territorio.....	93
FIGURAS	
Figura 1. La estructura de la FCAE.....	81
ANEXOS	
Anexo 1. Comunidades, familias y centros awá del Ecuador.....	121
Anexo 2. La dimensión de la legitimidad en la participación.....	122
Anexo 3. La dimensión de la justicia en la participación.....	123
Anexo 4. Entrevistas.....	124
Anexo 5. Mapa del Plan de Manejo Forestal.....	126

Anexo 6. Mapa detallado del territorio awá y sus comunidades (centros awá).....	127
Anexo 7. Proyectos de la fundación Altrópico en el territorio awá y sus alrededores.....	128
Anexo 8. Estudio de impacto social de las amenazas territoriales en los centros Guadualito y Balsareño-Territorio awá.....	129

RESUMEN

El presente trabajo de tesis aborda y analiza la configuración del proceso organizativo de los awá del Ecuador en la frontera norte. Se hace una revisión de la historia del proceso y de la configuración de las principales tendencias. Se indaga en torno a preguntas sobre la interacción entre los modelos de gobernanza de los diferentes actores y de las consecuencias de dicha interacción. Especialmente se analiza el proceso de configuración de un sistema de gobernanza en el territorio y cuáles fueron las principales dimensiones que influyeron en su estructuración.

Se analiza la solidez del proceso organizativo en términos de la legitimidad de las dinámicas e instancias de representación, pasando revista por los diferentes proyectos implementados en la zona, por la función de la FCAE y las agencias de cooperación en el territorio y por los principales conflictos que aparecieron en el proceso.

Se discute también acerca de la consolidación de los procesos de participación y del papel que estos juegan en la estructuración de un sistema de gobernanza.

Se concluye que la asimilación por parte de la FCAE de un modelo de gobernanza que ha priorizado y utilizado a la gestión e implementación de proyectos como “herramientas” capaces de estructurar, dirigir y cohesionar un proceso organizativo, ha conllevado a ciertas “falencias y debilidades” de dicho proceso.

Se concluye también que el distanciamiento de la FCAE y sus bases comunitarias, es un aspecto que responde, en parte, a las falencias en los procesos de participación. Dicha participación ha tenido un papel limitado frente a las funciones generales que se le han atribuido, es decir, la de guiar y determinar el “rumbo” de la FCAE y del proceso organizativo awá.

Se reflexiona sobre la posibilidad de una dinámica de cogobernanza en el territorio awá, identificando los obstáculos para que una dinámica horizontal de administración del poder se consolide. Se discute sobre las consecuencias de la ausencia estatal y de la necesidad del apoyo del Estado para consolidar verdaderas dinámicas de cogobernanza amortiguando las disparidades de poder de los actores.

Se indica y se resalta que la aparición de nuevos espacios de participación, anuncia un giro en el proceso, que promete con fortalecer y consolidar la legitimidad de la relación entre la FCAE y las bases comunitarias, dando más solidez al proceso organizativo en general. Este “giro”, que es también apoyado por la cooperación, está aún en consolidación.

INTRODUCCIÓN

Las interacciones sociales que integran el sistema y el proceso de gobierno han captado la atención desde la Grecia antigua. Dado que son dichas interacciones el tema de estudio de la presente investigación, presento aquí el análisis que he hecho de las dinámicas concretas de gobierno e interacción de actores en contextos particulares que detallaré a lo largo del texto. Por lo pronto es importante indicar que los gobiernos locales, y más específicamente los gobiernos indígenas tienen dinámicas particulares y precisas de administración, control y gestión del territorio y de las relaciones que en él ocurren, así como también presentan interacciones particulares entre los gobernantes y los gobernados. Por ejemplo una de las dinámicas más abordadas por académicos de diversos ámbitos en el Ecuador, son aquellos procesos de los gobiernos indígenas de Cotacachi donde la participación de la comunidad toma un lugar preponderante. Este proceso de participación activa y abierta, aparece como una ventaja importante que estabiliza, a la vez que dinamiza el equilibrio entre demandas de la sociedad y las respuestas del gobierno. Adicionalmente, la interacción que está marcada por una participación directa, define un modo o modelo concreto de “gobernanza indígena”.

La presente investigación analiza la interacción de modelos de gobernanza, (haciendo énfasis en la participación) entre las agencias de conservación y las comunidades y organizaciones aawá del Ecuador y discute los efectos de dicha interacción en la administración y uso de los recursos, así como también en el proceso de defensa y consolidación del territorio. El análisis implica una conceptualización de los conceptos de *gobernanza* y *governabilidad*, pasando revista por las nociones más difundidas actualmente de “buena gobernanza”. En esta tarea, también busco cuestionar estas nociones para luego replantear y utilizar el concepto de gobernanza desde su perspectiva analítica planteada desde la ciencia política, tarea que implica retomar las definiciones de gobernanza como parámetro de evaluación de las interacciones de gobierno.

El caso particular al que el presente trabajo hará referencia corresponde a la relación entre las comunidades y organizaciones awá del Ecuador¹ con las agencias de cooperación al desarrollo y las agencias internacionales de conservación, particularmente la Agencia de los Estados Unidos Para el Desarrollo Internacional (USAID) y Wildlife Conservation Society (WCS).

Los awá son una etnia binacional con territorio colindante pero que ha sido dividida en su dinámica organizativa política y social por el límite nacional. Si bien, actualmente no faltan las comunidades awá en las agendas de la mayoría de agencias de cooperación al desarrollo, hace 30 años eran totalmente desconocidas para el resto del Ecuador y sus dinámicas organizativas obedecían a su herencia tradicional cultural. Los awá han vivido tradicionalmente en las selvas pluviales del Chocó biogeográfico² del sur de Colombia y el norte del Ecuador y sus modos de vida y dinámicas sociopolíticas respondían principalmente a una estrategia de adaptación a las condiciones naturales y a sus representaciones culturales del mundo. La dispersión espacial y la ausencia de poblados en el mundo tradicional awá marcaban también un sistema político y de toma de decisiones particular, asociado a las dinámicas familiares. Inicialmente este sistema empezó a cambiar de forma lenta con la llegada de la colonización, pero en las últimas décadas tuvo transformaciones rápidas con la llegada de la cooperación y las organizaciones no gubernamentales (ONG), con las que empezaron a entablar relaciones en las últimas décadas.

La información existente respecto al modo tradicional mediante el cual se gobernaban las comunidades awá y a la configuración del sistema de interacciones para la toma de decisiones, es relativamente escasa. No obstante, y en virtud de la dinámica sociopolítica reciente, las comunidades awá de Ecuador y Colombia han consolidado una estrategia particular de apropiación del territorio que implica indudablemente una dinámica concreta de gobierno, inmersa en un sistema de gobernanza específico.

¹ Se tendrá consideraciones a las comunidades y organizaciones awá de Colombia, cuyo proceso sirve de “contrapunto” en algunos momentos de la investigación, pero no constituirán un eje comparativo de análisis.

² El Chocó biogeográfico corresponde al territorio comprendido entre el extremo sur de Panamá, la costa pacífica colombiana y el norte de la costa ecuatoriana. Este territorio tiene características ecológicas distinguibles como unidad *bioregional* tanto a nivel ecológico como cultural, y ha sido identificado como área prioritaria de conservación por varias agencias internacionales de conservación. Ver:

<http://www.natureserve.org/latinamerica/prioritySites/chocodarien.jsp> o también [http://www.panda.org/who we are/WWF offices/colombia/WWF colombia conservation/choco darien /](http://www.panda.org/who_we_are/WWF_offices/colombia/WWF_colombia_conservation/choco_darien/)

Los contextos sociopolíticos de los territorios awá del Ecuador y de Colombia son diversos aunque coinciden ambos en sus altos grados de conflictividad. Esta conflictividad está alimentada por los múltiples intereses de diversa índole que convergen en la zona, los cuales van desde intereses económicos en los recursos, hasta intereses políticos y geopolíticos de los gobiernos, de las agencias de cooperación y de los grupos armados. Las crecientes tensiones diplomáticas entre el Ecuador y Colombia han traído a la luz las múltiples complejidades de los conflictos en la frontera, pero también han agregado intereses que redimensionan y complejizan los conflictos ya existentes.

La historia reciente de las comunidades awá indica un proceso de organización sociopolítico en torno a la disputa por el territorio tanto frente al Estado, como también ante las comunidades afroecuatorianas de Esmeraldas, los grupos de campesinos y las empresas madereras y palmicultoras en el caso ecuatoriano. Las comunidades colombianas han vivido el caso particular de tener que organizarse para disputar el territorio con grupos armados como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), los paramilitares, los narcotraficantes y el Estado colombiano. Ante esta dinámica, el fortalecimiento de organizaciones de primer grado como las comunidades (o centros)³ y la consolidación de instituciones de segundo grado [en el Ecuador está la Federación de Centros awá del Ecuador (FCAE). En Colombia está la Unidad del Pueblo Awá (UNIPA), Cabildo Mayor Awá de Ricaurte (CAMAWARI) y Asociación de Cabildos Indígenas del Pueblo Awá del Putumayo (ACIPAP)] han dado un nuevo carácter al proceso de gobierno en el territorio awá, lo cual implica también cambios en la interacción entre las comunidades y sus dirigentes.

Esta dinámica también es susceptible de ser analizada bajo el concepto de gobernanza con el objetivo de identificar las particularidades que presenta la interacción entre gobernantes y gobernados. Sin embargo, más interesante aun puede resultar el análisis del encuentro entre dos modelos de gobernanza como el que se presenta en el actual contexto de los pueblos awá y su relación con las agencias de cooperación y conservación.

³ La palabra *centros* y *comunidades* son sinónimos en el contexto awá. Es más común que se hable de *centros* en el ámbito de la FCAE. En un ámbito comunitario es más común que se hable de *comunidades*.

En este contexto de cooperación se ha empezado a consolidar un proyecto amplio de planificación del uso y del manejo de los recursos naturales del territorio awá, aspecto que está en el centro de las disputas en las dinámicas de gobierno de las comunidades awá y también es un tema de gran interés por parte de las agencias de cooperación al desarrollo y de conservación. El territorio awá está dentro de uno de los Hot Spot⁴ mundiales de biodiversidad (el corredor biogeográfico Chocó-Darién), además es uno de los últimos remanentes de bosque en buen estado de conservación de toda la vertiente pacífica ecuatoriana y sobretodo es el espacio de reproducción de la cultura awá.

Dado este panorama, encontramos entonces un proceso de cooperación que implica el encuentro y la confrontación de dos formas de gobernanza diferentes. No obstante, también existe la necesidad de lograr una dinámica conjunta que permita acuerdos en cuanto al manejo del territorio entre las comunidades, las agencias de conservación y las regulaciones estatales, lo cual implica inevitablemente una interacción entre los modelos de gobernanza.

Los modos de gobernanza y las interacciones entre los diferentes actores han sido el objeto de análisis de varios académicos. En efecto, con el reposicionamiento que tuvo el concepto *governability* con el informe de la comisión trilateral en 1975 (Crozier *et al.*, 1975), se consolida una herramienta conceptual para la evaluación del proceso de gobierno. A partir de este momento, una avalancha de referencias incorpora el concepto en sus reflexiones, adaptándolo a contextos y situaciones sociopolíticas diversas. Consecuentemente, dicho concepto ha sufrido múltiples transformaciones en su significado, generando confusión y hasta cierto punto vaguedad (Coppedge, 2001). La amplitud del término y su multiplicidad de significados también han sido, en parte, un resultado de la cooptación por parte de las agencias de cooperación al desarrollo, quienes en virtud de su amplio poder de difusión de información, han difundido una noción particular del concepto *governability* (Fontaine, 2004). El proceso de evolución del concepto, que ha implicado diversas “etapas” en torno a los conceptos relacionados

⁴ Los *Hot Spot* hacen referencia a aquellas regiones del planeta que cumplen con 2 características principales: son lugares con una muy alta concentración de especies por unidad de área, especialmente especies endémicas (aquellas con rangos de distribución espacial pequeños). Son lugares que están siendo sometidos a presiones ecológicas fuertes, especialmente pérdida de hábitat. Ver <http://www.biodiversityhotspots.org/xp/hotspots/Pages/default.aspx> , y http://www.ithaca.edu/faculty/rborgella/environment/biodiversity_hotspot.pdf

como *Governance* y su traducción al español como *Gobernanza*⁵, será analizada en el capítulo 1, así como también el giro particular que toma en el ámbito de la cooperación internacional y las implicaciones de las nociones más difundidas de *gobernanza ambiental* y especialmente de “buena” *gobernanza*.

Resulta pertinente adelantar que las actuales nociones de *good governance* o en español “buena gobernanza”, (que es el uso del termino más difundido entre las agencias de cooperación), presenta diferencias sustanciales respecto a las conceptualizaciones iniciales de *governability*; por ejemplo, encontramos diferencias en su significado, así como también respecto al valor del concepto como herramienta de análisis de las relaciones de gobierno, y consecuentemente hay diferencias respecto al contexto en el que este concepto es utilizado.

Como podremos ver más adelante, los nuevos usos del concepto, no están exentos de problemas. Esto es evidente principalmente en el momento de pretender aplicar a casos concretos las nuevas acepciones del concepto, donde este podría aparecer como una herramienta insuficiente para el análisis de las dinámicas de gobierno a nivel local, nacional o global, o en las interacciones sociales.

Actualmente, la noción de *buena gobernanza* tiende a aparecer como una forma hegemónica del concepto de *gobernanza*. Esto es un resultado principalmente de la promoción y gran difusión del concepto que han hecho las mayores agencias de cooperación al desarrollo como la Agencia de los Estados Unidos Para el Desarrollo Internacional (USAID), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), etc. No obstante, dicha aproximación a la buena gobernanza como el mero cumplimiento de ciertos criterios, considerados “ideales” desde estas visiones hegemónicas y que están comúnmente marcadas por un corte político neoliberal, presenta problemas sustanciales. En un principio, esta noción suele ser presentada como un conjunto de características que debieran cumplir las dinámicas de gobierno y generalmente son aplicadas como “plantilla de diagnóstico” de un gobierno o una situación en particular (cf. Kaufmann *et al.*, 2006). Como podremos ver, los mayores problemas de estas visiones nos refieren

⁵ Entre las diversas aproximaciones a los conceptos mencionados, se encuentran posturas que plantean como conceptos diferentes *governabilidad* y *gobernanza*. En el presente documento se tomara como sinónimos a los dos conceptos, lo cual no implica, que aun siendo sinónimos, la noción general no haya sufrido un proceso de evolución y cambio de su significado.

principalmente a la falta de poder analítico del concepto frente a las relaciones de gobierno e interacciones gobernantes-gobernados, pues preguntas importantes como ¿Quiénes participan? ¿Como se seleccionan?, ¿Cómo se comunican?, ¿Qué modos de gobernanza existen? etc., no podrían ser detalladamente respondidas. Estos aspectos serán abordados con más profundidad posteriormente.

La aproximación que planteo pretende cuestionar las actuales nociones de *buena gobernanza* y retornar al ámbito analítico-valorativo de las relaciones de gobierno que, desde la ciencia política, ha planteado el concepto de *governabilidad*. Esta tarea implica en un principio, hacer un recuento del término y su proceso de transformación, indicando los principales giros y cambios de significado. Implica posteriormente evidenciar las actuales versiones y pretensiones del término, analizando sus implicaciones al detalle. Finalmente, buscaré retomar las dimensiones iniciales del concepto que hacían de él una herramienta útil de evaluación del proceso de gobierno, especialmente como una herramienta de análisis de la interacción entre gobernantes y gobernados. Esta interacción está definida principalmente por una permanente demanda por parte de la sociedad civil y por una respuesta por parte del gobierno.

En este sentido, Camou (2001) hace un planteamiento de gobernabilidad⁶ como un parámetro valorativo que indica el *grado de gobierno* que se ejerce sobre una sociedad. El autor además plantea que este grado de gobierno queda representado por el nivel de factibilidad de alcanzar un equilibrio en la interacción entre demandas sociales y respuestas gubernamentales (Camou 2001: 46). De esta forma, el contenido analítico del concepto, permite evaluar la interacción entre gobernantes y gobernados de una forma más profunda.

Siguiendo a Camou, entiendo los conceptos de “gobierno” y “relaciones de gobierno” en su sentido amplio y abstracto, es decir, como el acto de dirigir y generar acuerdos en la toma de decisiones en una sociedad y toda la gama de interacciones que esta tarea pueda implicar.

⁶ Como veremos más adelante, las diferencias en los usos de la palabra gobernabilidad o gobernanza, obedece más bien a tradiciones académicas y preferencias regionales que a diferencias sustanciales en el significado del concepto. Para el caso de la conceptualización de Camou (2001), el uso que le da al concepto de gobernabilidad, puede ser entendido como un sinónimo de gobernanza, que ha sido el término más difundido en un contexto latinoamericano reciente.

La participación, como eje fundamental de la interacción, es además un proceso que configura aspectos fundamentales como la legitimidad, la justicia y la efectividad en cuanto a la relación del gobierno y la sociedad. Al respecto Fung plantea *el cubo de la democracia* haciendo referencia a las tres dimensiones principales que abarcan el concepto de *participación* y los diferentes tipos y configuraciones de la participación que se pueden dar en sistemas complejos de gobernanza (Fung, 2006).

La gobernanza como un concepto referente a la configuración de las interacciones de gobierno, ha sido también planteada desde un enfoque sistémico por Kooiman (2005), aportando nuevas herramientas de análisis. Uno de sus aportes importantes es la diferenciación de los modos de gobernanza, es decir, de los modos de interacción entre gobernantes y gobernados en parámetros como “autogobierno”, “cogobierno” y “gobierno jerárquico”. Es importante adelantar que la noción de gobernanza de Kooiman es netamente interactiva, por lo cual desemboca (en una forma bien cercana a la definición inicial de gobernabilidad de la comisión trilateral) en una definición de gobernanza concebida como el proceso de interacción para la creación de acuerdos u oportunidades, para la conformación de instituciones en las cuales tendrán lugar las interacciones y los acuerdos, y para la configuración de principios para regularlos. (Kooiman, 2005). Estas 3 fases son denominadas por el autor como *órdenes de gobernanza*.

Tanto los aportes de Camou (2001), Fung (2006) y Kooiman (2005) y sus propuestas analíticas del concepto de gobernanza, serán analizados y contrastados en el primer capítulo con las nociones de *gobernanza* y *buena gobernanza* que profesan las agencias de cooperación al desarrollo.

El contraste entre las dos visiones del concepto permite a su vez consolidar un “prisma” de análisis conceptual para dilucidar con más profundidad cómo se configuran las relaciones de gobierno en un caso particular y consolidar una postura crítica al respecto.

En términos de Kooiman (2005), resulta interesante indagar cuáles son los modos de gobierno que se dan en el campo de estudio y desde qué esfera se estarían impulsando. En este contexto, la reconfiguración de un sistema de gobierno que denota la interacción entre diferentes configuraciones de gobernanza, aparece como un objeto de estudio atractivo.

También resulta de especial interés el grado de apropiación por parte de las comunidades awá del modelo de gobernanza que promueven las agencias de conservación y las consecuencias y cambios que esto pueda acarrear.

A este respecto, podríamos pensar que las mayores diferencias pueden estar relacionadas principalmente con las dinámicas de interacción entre gobernantes y gobernados, más específicamente en las dinámicas de participación, rendición de cuentas, toma de decisiones, acceso a la información etc.

Definir la problemática de estudio nos lleva en primera medida a reconocer que el proceso de organización awá cuenta ya con aproximadamente 3 décadas durante las cuales se han atravesado etapas diferentes. Estas “etapas” han ido agregando complejidad al proceso, en especial por la llegada de actores importantes y por la redefinición de roles y enfoques del proceso organizativo. En una primera instancia se debe reconocer que la consolidación de las comunidades y la federación awá, así como la defensa del territorio frente a otras etnias y campesinos fue la apuesta principal del proceso. Posteriormente, es necesario abrir un espacio en la historia al papel que jugó la fundación Altrópico apoyando dicho proceso y logrando establecer alianzas estratégicas con otras instituciones incluyendo el gobierno ecuatoriano y agencias de cooperación. En un tercer momento, cuando las agencias de cooperación, en especial USAID, inician con un programa de apoyo continuado, se marcó un nuevo “carácter” del proceso enfocado a la conservación y al apoyo del desarrollo comunitario mediante proyectos de diversa índole (especialmente de conservación, planificación del uso de los recursos y aprovechamiento sustentable).

Si bien el acompañamiento por parte de ONG al proceso awá no es nuevo, la dimensión, la cantidad y el alcance de los proyectos viene tomando ya desde aproximadamente el año 2000 un nuevo nivel, consolidando una relación más estrecha entre las ONG y la FCAE. De hecho, la sostenibilidad económica de la FCAE depende del apoyo de la cooperación. Estas interacciones de apoyo y coordinación que se han dado entre las comunidades awá, la Federación de Centros Awá del Ecuador (FCAE) y las agencias de cooperación, especialmente USAID, enmarcan un panorama complejo que conjuga dimensiones más tradicionales y menos institucionalizadas como las comunidades con otras dimensiones más “occidentales” y mas institucionalizadas como las agencias de cooperación, pasando por niveles intermedios como la FCAE.

Detrás de este “gradiente” de “institucionalización” existen visiones contrastantes de lo que pudiera ser el proceso de gobierno y la configuración de un sistema de gobernanza ambiental para el territorio awá. Estos “modelos” de gobernanza tanto de las agencias de cooperación como de las comunidades se encuentran en el punto medio que es la FCAE, que por un lado debe responder a las demandas comunitarias y por otro lado debe articularse y responder a los “ritmos y exigencias” de las agencias con las cuales coopera para la ejecución de proyectos.

No obstante, y a pesar del doble papel que debe jugar la FCAE, la relación con la cooperación exige un cierto grado de coordinación y acoplamiento no solamente frente a actividades dentro de proyectos, sino también de visiones y modos de gobernanza.

Como se mencionó anteriormente, las nociones de gobernanza de las agencias de cooperación al desarrollo, entre las que se encuentra USAID, son cercanas a las visiones de *buena gobernanza*. Por otro lado, si bien las comunidades no tienen discursos consolidados frente a la gobernanza, sí existen modos concretos para configurar los sistemas de gobernanza que consideren más afines a sus expectativas.

En este sentido, me parece pertinente indagar acerca de si *¿Existe una asimilación por parte de la FCAE y de las comunidades, de los modelos de gobernanza promovidos desde las agencias de cooperación y conservación y cuáles son sus efectos?*

La aproximación que planteo toma como elemento importante de análisis a las dinámicas y espacios de participación. Considero que la participación es un elemento importante que permite, o bien configurar modos y modelos de gobernanza, o bien direccionarlos o transformarlos. En este sentido, también planteo algunas preguntas secundarias como *¿Cuál ha sido el papel de la participación en la configuración del sistema de gobernanza en el territorio awá?*, y también *¿Por qué se presentan dificultades en frenar los actuales conflictos de penetración de mineras que amenazan con la integridad del proceso y el territorio?*

Responder dichas preguntas nos lleva a hacer una aproximación al proceso de organización awá y especialmente a analizar las interacciones políticas que se han dado entre los actores relevantes para esta investigación⁷ (comunidades awá, FCAE y

⁷ En el territorio están presentes otros actores tales como: las comunidades afroecuatorianas y Chachi, las empresas palmicultoras, madereras y mineras, así como las autoridades estatales, nacionales y provinciales, incluyendo a los actores armados presentes en la zona fronteriza. No obstante, la presente

agencias de cooperación). Esta aproximación implica aventurarse a plantear, a manera de hipótesis, que la historia de formación de la FCAE y el profundo nexo que ha tenido con la cooperación desde etapas tempranas, ha implicado una apropiación sustancial del modelo de gobernanza impulsado desde dichas agencias de cooperación. Este modelo contempló durante mucho tiempo a los diferentes proyectos como herramientas importantes y suficientes para la administración y consolidación de un sistema de gobernanza en el territorio. No obstante, en las comunidades no ha habido una apropiación sustancial de dicho modelo de gobernanza configurándose un escenario de tensión frente a los modelos propios.

Me aventuro también a plantear que esto ha tenido consecuencias importantes para la consolidación de un sistema de gobernanza, puesto que muchos de los proyectos no han resultado ni suficientes ni satisfactorios para las comunidades, especialmente aquellos enfocados en la conservación y el uso sostenible de los recursos. Esto a su vez, ha conllevado a que la legitimidad de la FCAE ante las comunidades cuente con ciertas limitaciones. Escenario que dificulta consolidar estrategias integrales de administración y planificación del uso de los recursos, a nivel de todo el territorio o incluso a nivel de las comunidades.

En relación a lo anterior, podemos también plantear que la dinámica de participación de las bases comunitarias presenta deficiencias frente al papel esperado, - ser el canal mediante el cual las bases dirigen y orientan el accionar de la FCAE y del proceso organizativo en sí-. Sin embargo, frente a otras situaciones como la defensa territorial ante otras etnias y el Estado y frente a conflictos internos, la FCAE aún cuenta con la legitimidad y el respaldo de las comunidades. Finalmente, me aventuro a plantear que las deficiencias de legitimidad de la FCAE no han permitido frenar los conflictos que han aparecido en el territorio, especialmente aquellos en torno a la penetración de empresas extractivas. En este sentido es importante indicar que la ausencia de un Estado de derecho sumado a las condiciones geográficas y sociales del territorio ha ayudado a la configuración de dicho panorama.

La presente investigación tiene como objetivo principal evaluar la consolidación de un sistema de gobernanza en el territorio awá pasando revista a la historia del proceso

investigación no deja de considerar los momentos en que estos actores han entrado a jugar papeles importantes en el proceso organizativo awá.

organizativo y de consolidación de la FCAE. Se pretende realizar un análisis de las interacciones entre los modelos de gobernanza de las comunidades, sus instancias representativas y las agencias de cooperación, identificando si ha habido una apropiación por parte de la FCAE y las comunidades de dichos modelos, e ilustrando a que conlleva dicha apropiación.

Lograr este objetivo general implica también evaluar aspectos más particulares como las dinámicas de participación, la legitimidad de la FCAE y su papel en los diferentes conflictos que han aparecido en el territorio.

Finalmente, esta investigación busca ayudar a comprender la interacción entre los elementos importantes que conforman los procesos de gobierno y administración, y en general el sistema de gobernanza en el territorio indígena awá. Espero que esta investigación sea un apoyo para los interesados en comprender y fortalecer los procesos organizativos locales, especialmente aquellos que apuntan hacia el equilibrio entre los pueblos y los ecosistemas naturales.

Cuestiones de método. Marcos, herramientas y experiencias.

Aproximarse al “mundo” awá es un ejercicio que puede hacerse desde varios ángulos diferentes. En efecto, ha sido desde el ámbito de la cooperación y la conservación “la entrada” mas común de visiones externas al territorio. Evidentemente muchas personas también se han ido articulando al proceso awá por su participación o cercanía a algún proceso comunitario u organizativo.

Mi aproximación al territorio no se circunscribe solamente a un ejercicio académico de elaboración de tesis, aunque si está principalmente estructurado por dicho fin, al menos respecto a lo operativo y a lo formal; pero también se proyecta mas allá de un requisito académico, abriéndose al ámbito de mis intereses personales y mi compromiso de brindar un apoyo a las comunidades interesadas, desde las herramientas y fortalezas que he ido adquiriendo, que reconozco como pequeñas frente a los retos de los procesos indígenas, pero valiosas al interior de contextos particulares, especialmente frente a la comprensión de las tendencias, las dificultades y los retos de procesos organizativos comunitarios puntuales como el awá.

Tengo referencias del proceso awá principalmente desde Colombia, además de haber tenido cercanía con otros procesos organizativos indígenas en otras regiones de Colombia, especialmente con los Paéces (o Nasa como ellos mismo se denominan). Sin embargo, la aproximación que hago en esta tesis tiene elementos completamente nuevos para mí, especialmente frente a las herramientas analíticas y teóricas.

El paradigma de la gobernanza.

La presente investigación utiliza como marco metodológico al paradigma de la gobernanza, que identifiqué como idóneo (sin dejar de reconocer el inmenso valor de otros marcos o paradigmas de interpretación) por su carácter integral y aproximación panorámica, que permite analizar la acción o los roles tanto de los actores comunitarios o del ámbito de las organizaciones más institucionalizadas (Federaciones, confederaciones, ONG`s, etc.), así como los marcos y los “niveles” (jurídicos, legales, institucionales etc.) que circunscriben tanto a los actores como a su accionar. Finalmente identifiqué el valor del paradigma de la gobernanza por su capacidad que tiene de analizar y explicar las “interacciones de gobierno” en contextos donde el Estado no está presente o su presencia es muy deficiente, pero donde los actores interactúan para regular sus territorios y tomar decisiones que pretenden ser vinculantes. El paradigma de la gobernanza alberga también dimensiones analíticas de los actores y sus interacciones como la legitimidad, la participación, la autonomía, etc.

Las herramientas

Para la aproximación al territorio y al tema de estudio, he usado varias herramientas metodológicas que considero complementarias y que detallaré a continuación: en un principio, la planificación de la investigación inició con una identificación de la problemática que fue sintetizada en una pregunta de investigación principal y varias preguntas secundarias. Posteriormente, se identificaron los temas que era necesario aclarar para responder la pregunta y la relación entre ellos.

El trabajo de recolección de información secundaria fue diverso. Se revisó la literatura teórica y temática de diferentes fuentes como el centro de documentación de la

FCAE y WCS, la serie de reportes e informes *online* de USAID, las páginas en internet de la FCAE así como otras páginas de actualidad en temas indígenas⁸. También se obtuvo información de las versiones digitales de los periódicos el Universo y el Comercio.

El trabajo de campo tuvo una duración de 6 meses aproximadamente, con varias salidas campo a las comunidades de 3-5 días y visitas a la oficina de la FCAE en Ibarra y otras ONG. Este trabajo de campo fue hecho en su gran mayoría en conjunto con Anne-Lise Naizot a quien reitero una vez más mi gratitud por la compañía y las múltiples y extensas conversaciones que tuvieron lugar a la luz de los acontecimientos y que enriquecieron la comprensión del panorama.

Hay dos aspectos importantes que enmarcaron la fase de campo en el territorio. El primero fue la solicitud formal de permiso ante el consejo de gobierno ampliado, donde los líderes de las diferentes comunidades y las directivas de la FCAE escucharon nuestras propuestas de trabajo y accedieron finalmente a que realizáramos el trabajo de tesis en el territorio. Para esta reunión y presentación se contó con el apoyo de WCS quien adelanta un proyecto amplio en el territorio en conjunto con la FCAE. WCS hizo la respectiva introducción de nuestros proyectos, evidenciando que se enmarcaban dentro de las áreas y convenios del proyecto y de WCS-FLACSO.

El otro aspecto importante para el desarrollo de la fase de campo fue el acuerdo de cooperación que se estableció con la FCAE consistente en la realización de un estudio de amenazas territoriales en los centros de Guadualito y Balsareño. Este acuerdo fue fundamental para agilizar las salidas de campo a comunidades alejadas dadas las demoras iniciales en el apoyo logístico, pero una vez establecido el acuerdo, este fue el pilar para la coordinación logística de la entrada a las comunidades. Uno de los resultados de este acuerdo fue un documento de 102 páginas que analiza los impactos sociales de la palmicultura y la minería en los centros acordados. Este documento se presenta como un anexo de esta tesis. Otros resultados importantes fueron las entrevistas, los grupos focales y la participación en espacios relevantes de la dinámica comunitaria que enriquecieron mucho nuestra comprensión del tema. La sinergia entre la realización del estudio de impacto social y la tesis fue total. Un último producto importante fueron varios mapas de *cartografía social* realizados participativamente con

⁸ Como www.yacta.org o <http://www.etniasdecolombia.org/actualidadetnica/>

las comunidades de Guadualito y Balsareño que ilustran no solo los impactos ambientales sino también el contexto de las relaciones con los actores que circundaban el territorio como las empresas palmicultoras, los gobiernos seccionales, otras etnias vecinas, ONG's de apoyo y autoridades ambientales como el MAE entre otros. Los originales de estos mapas reposan en las comunidades y la FCAE. Nosotros conservamos copias digitales.

Otras salidas de campo no fueron hechas en el marco del convenio del estudio de amenazas territoriales, pero se visitaron las comunidades en las fechas de las reuniones comunitarias, donde se pudo recopilar información detallada del funcionamiento de los espacios participativos al nivel comunitario.

En todas las salidas realizadas se utilizaron varias herramientas metodológicas que indicaré brevemente a continuación: Entrevistas semi dirigidas a diferentes líderes y personas de las comunidades, organizaciones awá y agencias de cooperación (ver anexo 4). Talleres de cartografía social⁹ de dos días cada uno en las comunidades de Guadualito y Balsareño (Esmeraldas). Se asistió a varios Consejos de Gobierno Ampliado, a reuniones de planificación de la FCAE y a una asamblea. En las visitas a las comunidades también se participó en las reuniones comunitarias. La observación participante fue otra herramienta importante para la obtención de la información.

Toda la información de campo fue consignada en una bitácora que posteriormente se consolidó en uno de los depósitos de información más valiosa durante la fase de campo. Esta bitácora tiene registrada información de diversa índole, desde los aspectos de la logística (contactos comunitarios, teléfonos, nombres de los líderes, mapas del territorio, horario de medios de transporte etc.) hasta las reflexiones más elaboradas que se iban consolidando a medida que la información se iba interrelacionando. Las entrevistas también tienen un respaldo de notas breves en la bitácora, así como las asambleas y los consejos de gobiernos, donde la bitácora ilustra un esquema o “mapa” de los temas abordado, las discusiones, y los giros de dichos espacios de participación.

⁹ Cada taller contó con 30-40 participantes aproximadamente. Durante estos talleres se generaron diversas conversaciones grupales sobre temas relacionados a las amenazas territoriales y sobretodo sobre la configuración de las relaciones con la FCAE y las agencias de cooperación. Estas conversaciones fueron plasmadas y esquematizadas en mapas hechos colectivamente. En estos talleres se identificó a informantes clave que luego fueron entrevistados. Estos talleres fueron realizados en conjunto con Anne-Lise Naizot (estudiante de maestría en Flacso) y el apoyo de personal técnico de la FCAE.

Los roles de los actores, sus discursos y demás información contextual también quedaron registrados en la bitácora.

Las vivencias

La “inmersión” en el mundo awá tuvo múltiples dimensiones: “intelectual”, espacial, vivencial etc., que conformó un proceso “experiencial” intenso y complejo.

En este sentido, las salidas de campo y las visitas a las comunidades fueron los espacios de más profundidad, donde lo que pudiese ser un ejercicio académico tomaba fácilmente un aire de aventura y muchas veces “extrema”.

El territorio awá de por sí corresponde a la zona más conflictiva del Ecuador en la actualidad, donde convergen grandes extensiones de bosque con muy pocos pobladores, y luego grandes extensiones de palma, ríos contaminados por pesticidas y desechos de minería aurífera, etc. que impactan profundamente a las comunidades indígenas y afro descendientes. La presencia de actores extractivistas ilegales, y la sombra de actores armados al margen de la ley pesan sobre el territorio y a veces también sobre los que lo visitan. Las múltiples historias sobre la violencia en San Lorenzo y la línea de frontera con Colombia, que toman algunas veces dimensiones casi fantásticas, no dejan de ser un factor a considerar a la hora de visitar el territorio. Afortunadamente, una vez dentro, todo tiende a ser relativo.

Mi condición de colombiano en el territorio era un factor adicional. Recuerdo las múltiples historias en las que “los colombianos” era la categoría perfecta para adjudicar todo mal que ocurriese en el territorio. Recuerdo también con fidelidad la sensación que percibía mientras caminaba rumbo a la asamblea semestral justamente por la línea fronteriza a lo largo del río San Juan¹⁰, de que para muchos, el río era más que eso y casi que se convertía en el límite entre el “bien y el mal”, pero todo se redimensionaba cuando del otro lado del río venían apareciendo mujeres awá con los mismos niños cargados y los mismos atuendos sencillo como los awá de este lado del río. Evidentemente no podría ser de otra manera.

¹⁰ Del otro lado del río está Colombia, que también pertenece a territorio awá.

El primer encuentro formal con el territorio y el proceso organizativo se dio en el poblado de Lita, en el consejo de gobierno ampliado¹¹ cuando fuimos a pedir permiso para hacer la tesis en el territorio. Es particular la forma sutil de reafirmar las posiciones y las jerarquías por parte de las comunidades, aspecto que se hizo evidente cuando inicialmente negaron la posibilidad de realizar la tesis en el territorio¹². Después de una larga discusión entre los líderes comunitarios, y varias preguntas y aclaraciones, accedieron a nuestra petición. De ahí en adelante, establecer amistad con las personas de las comunidades se daba casi de forma espontánea.

La primera comunidad que visité fue Palmira de Toctomí. Había ya hablado con el presidente comunitario en el segundo consejo de gobierno ampliado al que había tenido la posibilidad de asistir en Ibarra. Habíamos planificado mi visita para el día de la reunión comunitaria.

Partí solo y con la respectiva carta para el cabildo por parte de la FCAE. Palmira se encuentra a seis horas de camino por un sendero enlodado y solitario. A la quinta hora de caminata ya se acercaba el medio día y tenía la sensación de haber tomado el camino equivocado y la preocupación de llegar cuando la reunión comunitaria hubiese terminado. En este contexto me surgió la inquietud sobre ¿Cómo mantener un territorio cohesionado políticamente con comunidades tan alejadas, que la misma FCAE no ha visitado en más de tres años? Esta inquietud volvía cada vez que visitaba alguna de las otras comunidades.

Cuando vi frente a mí las primeras casas, pensé que aun estaba a tiempo y empecé a buscar el puente para pasar el río que me separaba de ellas. Solo 40 minutos después logré llegar a la reunión. El puente de una sola tabla era casi invisible entre los árboles que bordeaban el río.

En la reunión estaba casi toda la comunidad y un norteamericano que me sorprendió encontrar allí. Pero escucharlo hablar awapit fue una sorpresa aun mayor. “Michael”¹³ pertenece a la orden misionera Livencé, y él personalmente tiene vínculos familiares

¹¹ El CGA es una reunión bimensual de los presidentes de las comunidades awá y las directivas de la FCAE. Es un espacio de participación y toma de decisiones que busca mantener conectadas a la FCAE con sus bases comunitarias.

¹² Para aquel entonces, ya tenía el plan de tesis aprobado con el cual además había ganado una beca para la realización de la tesis y no había nunca pensado en *un plan B*.

¹³ Los nombres son cambiados para proteger la identidad de esta persona.

con líderes importantes del Instituto Lingüístico de Verano en Colombia que han interactuado con los Nukak Makú¹⁴ entre muchas otras etnias. “Michael” lleva 12 años en el territorio “llevando la palabra de Dios a los awá” como el mismo lo expresó, y traduciendo la Biblia al awapit. Cada 8 días va desde su casa (a cuatro horas de Palmira) para ofrecer un culto cristiano en awapit a algunas personas de la comunidad.

Participar en las reuniones comunitarias fue una oportunidad importante para conocer la dinámica de espacios poco “formalizados” de participación. El grupo focal con los miembros del cabildo y las entrevistas individuales refinaron las percepciones sobre la comunidad, su relación con la FCAE, sobre sus visiones del proceso organizativo, sobre sus necesidades, sus expectativas etc. Posteriormente a la reunión permanecí cuatro días en la casa del presidente, conociendo más sus modos de vida y ayudando a la construcción de su nueva casa. Fueron momentos realmente gratos.

La segunda comunidad que visité fue la Unión. El contexto de mi visita fue bien particular y tenso al principio. Los contactos los había hecho igualmente en el consejo de gobierno ampliado cuando un joven muy desenvuelto de nombre “Daniel”¹⁵ y que había permanecido en las primeras filas de la reunión, se me acercó y muy cordialmente me invitó a su comunidad, él era el profesor y ex presidente de la Unión.

Después de la salida a Palmira retomé el contacto por teléfono con “Daniel” un fin de semana que sabía que estaría en Ibarra. Un día antes de la salida, acordamos por teléfono encontrarnos en un pueblo cercano pues “sus amigos con camioneta” nos llevarían hasta un lugar cercano a la Unión. Cuando llegué al pueblo, sorpresivamente me encontré con todos los miembros de la FCAE y con funcionarios del MAE, que también se dirigían a la Unión para hacer una inspección jurídica en el marco de una demanda por los impactos causados por una carretera que llegaba hasta la comunidad y había sido hecha por mineros de oro en acuerdo¹⁶ con la comunidad de la Unión. Esta negociación de la Unión con la empresa minera era ilegal y violaba los estatutos de la FCAE. Obviamente la relación entre la comunidad y la FCAE estaban rotas. En este

¹⁴ Mas información sobre los Nukak Makú en <http://www.javeriana.edu.co/Humana/nukak.html>

¹⁵ Los nombres son cambiados para proteger la identidad de esta persona.

¹⁶ Existe un documento donde tres comunidades, incluida la Unión, pactan con la minera para la realización de la carretera. Este documento fue enviado a la FCAE por parte de las comunidades y la minera.

pueblo también me encontré con “Daniel” quien no estaba junto con la FCAE y me invitaba a reunirme con sus amigos.

El ambiente era tenso pues la demanda era contra la FCAE y el presidente estaba de viaje, pero había indicado que la comisión solo debía avanzar hasta cierto punto pues las condiciones de seguridad en la Unión eran inciertas. Los delegados del MAE también habían recibido la misma orden desde sus superiores en Quito.

Yo me enteré del conflicto en ese momento, pero lo más interesante estaba por llegar. Cuando vi a “los amigos de Daniel” supe inmediatamente que eran los mineros, y supe también que la alianza de la comunidad y la empresa minera había estado “catalizada” por “Daniel”. Supe también en ese momento que mi contacto, a pesar de participar en las reuniones de la FCAE donde lo había conocido, era un férreo opositor. Y desde ese momento supe también, que las relaciones comunitarias estaban atravesadas por la complejidad hasta en su más íntimo rincón.

Sentía la necesidad de explicar a la FCAE que mi cercanía con “Daniel” era producto de mi ingenuidad, y mi desconocimiento de los conflictos implícitos del contexto. Todos entendieron, afortunadamente. Mi decisión de seguir hasta la Unión mientras todos los demás se devolvían por temor a la seguridad no fue fácil, pero finalmente mi contacto era “Daniel” y él representaba mi seguridad en la zona. Esto también me lo dijo acertadamente “Pablo”, un líder de la FCAE que me tranquilizó cuando le pregunté con cara de preocupación ¿y ahora que hago? En ese momento también me di cuenta que el mundo comunitario nunca será “blanco y negro”, ni siquiera al interior de conflictos polarizadores como en el que me había metido repentinamente.

Cuando toda la comisión se regresó, yo seguí rumbo a la Unión solo con “Daniel”. Luego encontramos en el camino al presidente comunitario y otro miembro de la comunidad con alianza con los mineros. Tardamos unas cuatro horas de camino por una carretera extremadamente enlodada.

Ir a la Unión fue una experiencia intensa y, conocer la visión de las comunidades, sus necesidades, sus marginaciones y sus medios “desesperados” por salir de ellas, me permito construir los pilares de lo que he denominado las *condiciones contextuales*. Negociar con la minera fue la forma que la comunidad encontró para dar salida a tantas demandas desatendidas, que prometían solucionarse con la llegada de la carretera. La

mediación y la manipulación de líderes comunitarios le daban ciertos matices al evento. El pacto era sencillo, -la minera construía la primera fase de una carretera que beneficiaría a tres comunidades y daba un generador eléctrico a cada una. La comunidad autorizaba el paso de la carretera y cooperaba en la gestión ante los gobiernos seccionales del embalastramiento¹⁷ de la carretera-.

En la Unión encontré con un discurso unificado y simple –La FCAE nunca nos atendió y la minera si nos está dando cosas-. No había voz disidente y el presidente comunitario y demás líderes de la Unión habían sido cooptados por “Daniel” y su amigo. Esta homogeneidad en las percepciones y el acallamiento de los líderes me revelaba también la potencia de las empresas extractivas para penetrar territorios y comunidades y trastocar su equilibrio. La carretera fragmentó el territorio acá que es el remanente mas grande de bosque de la vertiente pacifica en el Ecuador. Esta carretera también es una vía de penetración de la modernidad y todas sus ventajas y desventajas. La extracción de la madera y la deforestación se sucederá a la extracción del oro y la contaminación con mercurio de los ríos.

Las salidas a las otras comunidades (Guadualito y Balsareño, provincia de Esmeraldas, Cantón San Lorenzo) se hicieron en el marco del convenio con la FCAE para la realización del *Estudio de impacto social de las amenazas territoriales en los centros Guadualito y Balsareño-Territorio acá*. Este estudio se anexa (ver anexo 8) a la presente investigación y en él se detallan algunas de las vivencias y el contexto.

La estructura

El presente documento cuenta con una estructura de una introducción inicial, tres capítulos y unas conclusiones finales. En el primer capítulo se hace una revisión de la evolución del concepto de gobernabilidad y gobernanza, identificando los giros y nuevos significados que ha tomado recientemente, especialmente en los ámbitos de las agencias de cooperación al desarrollo. Este capítulo desemboca en “un retorno” a las formas más analíticas del concepto planteadas desde la ciencia política y se propone un

¹⁷ La fase inicial de una carretera consiste en abrir la *pica*, que es el trazo de la vía en medio del bosque. Esta pica es intransitable para cualquier vehículo y aveces hasta para las mismas personas. La compactación de la vía usando material como piedra y arena se llama embalastramiento.

análisis de las interacciones entre los actores involucrados en un sistema de gobernanza dando especial atención a la configuración de la participación.

El capítulo dos presenta el contexto y los rasgos principales del territorio y el proceso de organización awá. Se identifican a los diferentes actores que confluyen en el territorio y se caracterizan las principales dinámicas en las que se encuentran. Se presentan también algunos rasgos generales del territorio awá colombiano. En una segunda parte del mismo capítulo se presenta con mayor detalle el contexto en el que aparecen los diferentes proyectos ejecutados entre la FCAE y las agencias de cooperación para la configuración de procesos de conservación, planificación del uso sostenible de los recursos. Esta parte sintetiza los tipos de interacciones y relaciones que se han dado entre la FCAE y las agencias de cooperación. Finalmente se hace el planteamiento de la problemática la cual hace referencia a la interacción entre los dos modelos de gobernanza que convergen en el territorio, el de los awá y el de las agencias de cooperación.

En el tercer capítulo inicia haciendo una síntesis histórica del proceso de organización del pueblo awá ecuatoriano, identificando las principales etapas. Acto seguido se presentan detalles acerca de la consolidación, estructura y funcionamiento de la FCAE. En una segunda parte, se hace un análisis de las interacciones que se dan entre los diferentes actores, iniciando con una descripción de las comunidades y su “funcionamiento” en términos organizativos y políticos. En una siguiente parte se hace una descripción de las relaciones entre la FCAE y las comunidades tanto en contextos normales, como al interior de conflictos. Se dan detalles de los dos conflictos más importantes que han surgido en el territorio. En una última parte se hace un análisis de los principales espacios de participación, especialmente la asamblea y los consejos de gobierno ampliado y se discute la legitimidad de la FCAE, las causas que la vulneran y las consecuencias de sus limitaciones.

CAPÍTULO I

LA MÚLTIPLES CARAS DE LA GOBERNANZA. APUESTAS POR UNA NOCIÓN ANALÍTICA DEL CONCEPTO

La conceptualización del concepto de gobernanza ha recibido múltiples aportes tanto desde la academia como de los organismos de cooperación. Sus giros y acepciones se han enmarcado entre aquellas concepciones más normativas, e incluso prescriptivas a aquellas más analíticas, pero en ningún caso ha habido consenso en torno a una definición concreta. En la presente investigación, más que analizar las definiciones, busco plantear una reconstrucción de las diferentes nociones del concepto y evidenciar sus limitaciones para finalmente escoger una visión más analítica del concepto.

El presente capítulo inicia con una reflexión general sobre la interacción entre los gobernantes y los gobernados y el interés que este tema ha tenido desde los clásicos griegos. Posteriormente, se hace una reconstrucción general de la evolución del concepto de la *gobernanza* desde que aparece un nuevo paradigma conceptual con la revolución francesa hasta la resignificación que se le da al concepto en los ámbitos de la cooperación al desarrollo; pasando, por supuesto, por el nacimiento formal del concepto con el informe de la comisión trilateral (Crozier *et al.*, 1975) y también las acepciones particulares que tomó en Latinoamérica. A paso seguido, se hace un análisis más detallado de la noción de *buena gobernanza*, y las implicaciones que tiene esta nueva resignificación del concepto, así como también se identifican los vínculos con la noción de *gobernanza ambiental*. A partir de este punto, enfoco mi argumentación en el valor que tienen las visiones analíticas del concepto de gobernanza, especialmente aquellas que abordan el tema como un problema de interacciones entre actores o de los diferentes sectores de la sociedad. Continuando con esta idea, el siguiente título del capítulo profundiza en el equilibrio entre las demandas de la sociedad civil y las respuestas que pueda dar el gobierno y plantea a la participación como uno de los vínculos fundamentales que permite este equilibrio. Acto seguido, sintetizo la conceptualización de los *modos de la gobernanza*, que permiten entender diferentes configuraciones de las interacciones mencionadas que conllevan automáticamente a diferentes roles de la participación.

Los gobernantes y los gobernados. Una vieja discusión.

El proceso de gobernar ha sido una preocupación que fácilmente nos remonta a los clásicos como Platón y Aristóteles y ha sido también uno de los temas que han capturado la atención de filósofos, politólogos, sociólogos, etc. La configuración de los ejes principales sobre los cuales recae y se conforma el “acto de gobernar” (proceso de representación y participación, proceso de toma de decisiones, rendición de cuentas, legitimidad, eficiencia, justicia etc.) es susceptible de ser analizada, y este análisis puede ser utilizado como un parámetro de evaluación del proceso de gobierno.

El acto de gobierno es un proceso que involucra por lo menos a dos grandes grupos importantes (los gobernantes y los gobernados) y es precisamente respecto al rol y al carácter de unos y otros donde hay fuertes divergencias teóricas. Podemos ver ya desde las teorías contractualistas divergencias importantes respecto al carácter de los gobernantes (el rol del estado). Por ejemplo Hobbes (1994), plantea que la función estatal es principalmente de control y coerción, mientras que para Rousseau (1986) el gobierno encarna la representación de la voluntad popular y es solamente en todo el pueblo donde puede recaer el poder, desvirtuando así cualquier dinámica de representación. John Locke (2002) en tanto, considera que el Estado sería solo un ente operativo cuya función principal es precautelar la libertad individual y la propiedad privada a través del cumplimiento de la ley.

Igualmente, el papel de los gobernados ha sufrido interpretaciones diversas. No obstante, y a pesar de las diferencias en las conceptualizaciones sobre el papel del Estado y los ciudadanos, existe un punto en común que debe ser resaltado y es la dinámica de interacción que lleva implícito el acto de gobernar. En este sentido el análisis de la interacción entre gobernantes y gobernados es un parámetro de evaluación fundamental del proceso de gobierno.

Desde “governability” hasta “buena gobernanza”. La evolución de un concepto.

Si bien, la preocupación por el proceso de gobernar no es nueva, la consolidación de un concepto de análisis formal al interior de un área disciplinar tiene una aparición muy posterior.

La revolución política que tuvo lugar en el siglo XVIII, vislumbró otro panorama sustancialmente diferente en lo que a materia de “gobierno” se refiere, acabando de paso con la matriz feudal de las relaciones entre la autoridad monárquica y el pueblo. La consolidación de una noción de *ciudadanos con derechos*, y con la potestad y el derecho para decidir *quiénes y cómo* se debe gobernar, define un marco histórico y conceptual diferente. La apertura a esta interacción “legítima” entre el gobierno y los “ciudadanos”, permite también pensar en diferentes modelos de gobierno, donde las variaciones en el “carácter” del Estado conllevan a diferencias sustanciales de la relación de dicho gobierno con sus gobernados. El surgimiento y posterior fortalecimiento del concepto de *sociedad civil* obedece también a este marco de interacciones entre los “cuerpos” de una sociedad que se reestructuran mutuamente en el proceso de gobernarse; proceso que incluye también al *mercado* como otro cuerpo importante en interacción.

Hacia la década de los años setenta, con las amenazas que pesaban sobre el Estado de bienestar y con el peso considerable que jugaba el mercado como actor determinante en las relaciones de gobierno, se hace particularmente importante consolidar una herramienta de análisis que permita dar cuenta de esta interacción compleja entre los sectores de la sociedad. La reestructuración sustancial del paradigma del proceso de gobierno, justificaba también la aparición de otro paradigma conceptual que permitiera comprender el estado de cosas. Es en este marco que aparece el concepto de *governability*.

La aparición del concepto de *governability*, si bien ya había sido usado hacia la década de los años cincuenta, se difunde hacia los años setenta dadas las condiciones sociopolíticas de la época en las que reaparece el concepto.

El inicio de la década de los años setenta implicó una reconfiguración del poder, la economía y la política en la arena internacional. Entre los factores importantes que alimentaban el cambio se encontraba la crisis del modelo de bienestar y una reconfiguración del poder mundial. Este cambio hacía referencia específicamente a la crisis energética de los países industrializados provocada por el fortalecimiento de la OPEP¹⁸ y su decisión de elevar los precios del petróleo considerablemente. En este contexto, los temores de los países consumidores de petróleo acerca de las amenazas a

¹⁸ OPEP. Organización de los Países Exportadores de Petróleo, consolidada hacia 1960. Ecuador se hace miembro en 1973.

la viabilidad de la democracia, abren el espacio para la noción de *governability* en referencia a la posibilidad de gobernar en democracia.

Es precisamente respecto a la *governabilidad*¹⁹ de la democracia que la Comisión Trilateral²⁰ encarga la realización de un informe que fue titulado “The crisis of democracy; Report on the governability of democracies to the trilateral commission”, (Crozier *et al.*, 1975). Este documento representa el inicio del debate sobre el concepto de *governability* que, en términos generales, hacía referencia a una noción de evaluación de una dinámica de gobierno y que, para el caso particular, hacía referencia a la gobernabilidad de las democracias.

Con el inicio del intenso debate que desató el concepto, se genera una gran cantidad de literatura utilizando el término de formas diversas, denotando también dimensiones diferentes del proceso de gobierno o aplicando el concepto para analizar un sinnúmero de situaciones dispares. Este proceso, evidentemente no estuvo exento de una diversidad de significados y confusiones. Al respecto Camou (2001) resalta la vaguedad en la que pudo quedar encasillado el concepto, mientras que de forma similar Coppedge menciona la falta de especificidad “ya que este término ha sido una mera etiqueta para un conjunto mal definido de fenómenos políticos, más que un preciso concepto analítico” (Coppedge, 2001: 212)

Los términos asociados al concepto de *governability*, como *governance* son elementos que han introducido complejidad al debate. Adicionalmente y no siendo suficiente con la multiplicidad de tratamientos que se ha dado al concepto, existe otro factor que agrega complejidad a su análisis. Dicho factor se refiere a la traducción al español y el redimensionamiento que el concepto puede representar en un “contexto” latinoamericano. Al respecto, Camou resalta que, dadas las dificultades de arribar a dinámicas de gobiernos democráticos medianamente consolidadas y estables en el contexto latinoamericano, la noción de un parámetro más fino de evaluación del “modo” de gobernar aun no tomaba relevancia, y cuando se hacía alusión al concepto, se pensaba más bien en la posibilidad de consolidar aspectos básicos como el orden público y político (Camou, 2001).

¹⁹ Traducción literal de *Governability*

²⁰ Fundada en 1973 por iniciativas privadas y con el propósito de mejorar la integración de las economías capitalistas líderes en el mundo: Estados Unidos, Europa y Japón.

Cuando en el 2001, aparece el *Libro blanco de la gobernanza* (comisión de las comiudades Europeas, 2001), se difunde el concepto de *gobernanza* como una traducción del concepto anglosajón *governance* (pero de raíces francófonas). En este caso, se acoge el significado de la traducción del término utilizado por el Instituto del Tercer Mundo en un documento previo²¹ y retomado por Sosa (2000) quien fuera la traductora oficial de dicho documento. En este contexto, el concepto de gobernanza hace referencias a las "condiciones financieras, sociales y administrativas necesarias para instrumentar y aplicar las decisiones políticas adoptadas y poder ejercer la autoridad" Sosa (2000).

Si bien, varios de los autores que han abordado el tema hacen una diferenciación entre *gobernanza* y *governabilidad* con base en el "rastreo" histórico-semántico de las raíces de los dos conceptos, no encuentro motivos relevantes para ello sobretodo en un sentido analítico. No obstante, es importante advertir que en ciertos contextos académicos o regionales, se usa preferencialmente uno u otro concepto, pero generalmente queriendo denotar lo mismo (Camou, 2001). Para efectos prácticos, y en vista del auge reciente del término *gobernanza*, este será el término usado en el presente trabajo.

Las transformaciones del significado del concepto de gobernanza, ya no analizados desde el ámbito semántico-lingüístico, sino más bien desde la dimensión operativa, nos lleva al encuentro del sentido particular que ha tomado dicho concepto en el ámbito de la cooperación al desarrollo y su adjetivo de "buena" gobernanza. América Latina es el blanco fácil de la cooperación, y el concepto de gobernanza es el concepto a la mano para viabilizar dicha cooperación.

De acuerdo con Fontaine (2005), el intenso debate sobre la reconfiguración mundial en materia de democracia y seguridad en un ambiente de globalización creciente, trajo consigo una ingente cantidad de referencias sobre el tema de la gobernanza, provenientes de las agencias de cooperación al desarrollo. Más allá de las diferencias semánticas e intercambiables que estas agencias hacen de los términos gobernanza y gobernabilidad (Cerrillo, 2001), es necesario poner en contexto la reaparición y masiva difusión de la discusión sobre gobernanza, promovida desde estas agencias.

²¹ South Centre - Instituto del Tercer Mundo (1998) La reforma de las Naciones Unidas, Una visión desde el Sur para fortalecer y democratizar a la comunidad internacional. Londres, South – Center.

Este ejercicio nos lleva rápidamente a constatar que la reaparición del término *gobernanza*, que viene muchas veces acompañada del adjetivo “buena”, obedece a dilemas fuertes en los que se hallaban dichas agencias frente al proceso de desarrollo en América Latina, como las consecuencias nefastas del ajuste estructural y las transiciones a regímenes democráticos basados en la economía de mercado (Cerrillo, 2001: 2).

La noción de “buena gobernanza” y sus implicaciones. Mucha prescripción y poco análisis.

De acuerdo con Hewitt de Alcántara (1997), la reincorporación de un término que retomaba las dimensiones sociopolíticas de los procesos de gobierno y desarrollo buscando un contrapeso al economicismo en el que habían caído las agencias de cooperación en América Latina, les permitía reivindicar su papel sin visibilizar demasiado el fracaso de su apuesta por las políticas neoliberales. Es así como las agencias de cooperación, aprovechando la grave crisis de los años ochenta resultado del experimento neoliberal en Latinoamérica, adoptan la noción de gobernabilidad²². No obstante, dadas las ingentes necesidades de reestructurar las dinámicas sociales (empleo, pobreza etc.), pero dadas también las incompatibilidades doctrinarias que frente a estas situaciones presentaban las políticas neoliberales, optan por promover con sus programas de buena gobernabilidad (de forma más bien encubierta), dinámicas encaminadas al proceso de reforma del sector público (Hewitt de alcántara, 1997).

La noción de *buena gobernanza* de las agencias de cooperación, permanecía siendo un programa de políticas neoliberales que buscaba prescindir del Estado en el proceso de dicha cooperación, y en un sentido general también. Esto respondía a la difundida creencia que las distorsiones en el proceso de desarrollo de América Latina llegaban por vía política. Es así como la noción de *buena gobernanza* continuaba buscando una reestructuración institucional neoliberal priorizando las nociones de eficacia y relegando

²² Si bien Hewitt de Alcántara utiliza la palabra “Gobernabilidad”, podemos entender que se refiere a la noción de gobernanza que hemos mencionado para el caso de las agencias de cooperación al desarrollo.

aspectos sociopolíticos como la legitimidad y la justicia en el proceso de gobierno y desarrollo de América Latina (Hewitt de Alcántara, 1997).

Esta noción de *buena gobernanza* también pareciera pretender alcanzar un ámbito prescriptivo. En este sentido, el análisis de las definiciones del término por parte de las principales agencias, muestra la contemplación de principios básicos que son “sugeridos” como la mejor vía para conformar la *buena gobernanza*; dichos principios son: la transparencia, la participación y la responsabilidad (*accountability*) y secundariamente la coordinación y coherencia en un ámbito de buenas relaciones entre los actores en juego (Cerrillo, 2001: 15).

Por otro lado, también es importante resaltar el condicionamiento y la fuerza de coacción que podrían llevar implícitos los proyectos de cooperación al desarrollo. Con un potencial financiero enorme, que hace contraste muchas veces con las capacidades financieras de los gobiernos locales especialmente en países latinoamericanos, las agencias de cooperación han tenido una gran capacidad para influir en las agendas políticas nacionales a pesar de que sus estatutos indiquen expresamente no tener competencia para ello (Hewitt de Alcántara, 1997). Así, “instituciones como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional han introducido cláusulas de condicionalidad política de la ayuda” (Cerrillo, 2001: 21).

El efecto negativo de la coacción y el condicionamiento que traen implícitos los mayores proyectos de cooperación al desarrollo, permiten cuestionar, ya en un sentido general, el beneficio neto que dicha dinámica tiene en países de América Latina. Y más grave aún, pareciera la imposibilidad de mejorar los efectos de este condicionamiento, dado el poco apoyo para mejorar las limitaciones de la participación que ofrecen los sistemas de incentivos de las agencias (Cerrillo, 2001: 26).

La gobernanza ambiental. ¿Una “hija” de la “buena gobernanza”?

Como bien señalan Scanlon y Burhenne-Guilmin (2004), el debate sobre la gobernanza ambiental y las áreas protegidas no puede ser considerado a parte de las discusiones sobre la gobernanza. Podemos entonces encontrar que la noción de

gobernanza en áreas protegidas de la UICN²³ nos refiere también, en parte, a la noción de buena gobernanza mencionada anteriormente:

“This is evident from the outcomes of the World Summit on Sustainable Development, with the Johannesburg Plan of Implementation stating that “good governance within each country and at the International level is Essentials for sustainable development” ”

(Scanlon y Burhenne-Guilmin, 2004: 1-2)

La UICN retoma la definición de gobernanza de la comisión de gobernanza global y la aplica a áreas protegidas, definiéndola como:

“Governance can be described as the means by which society defines goals and priorities and advances cooperation; be it globally, regionally, nationally or locally. Governance arrangements are expressed through legal and policy frameworks, strategies, and action plans; they include the organizational arrangements for following up on policies and plans and monitoring performance. Governance covers the rules of decision-making, including who gets access to information and participates in the decision making process, as well as the decisions themselves.”

(Scanlon y Burhenne-Guilmin, 2004: 2)

Como podemos ver, las nociones de buena gobernanza en el ámbito ambiental, recaen en una postulación de principios²⁴ como los mencionados por Cerrillo (2001), que pueden ser complementados con aquellos sugeridos por el PNUD (2007) como legitimidad y representatividad, orientación consensuada, eficiencia, equidad, prevalencia de la ley, responsabilidad y visión estratégica.

Un aspecto importante a resaltar respecto a estas definiciones de buena gobernanza es la incompatibilidad que existe entre estas visiones normativas y aquellas visiones sistémicas o interactivas de la gobernanza. La democratización del proceso de gobierno, y la configuración de un sistema de gobernanza democrática aparece también como una interacciones entre tres componentes esenciales (naturaleza de los problemas, la capacidad de conducción del sistema social para enfrentar los conflictos, y la naturaleza de los proyectos de los actores), lo cual abre la noción de gobernanza más allá del Estado y la hace aplicable a cualquier actor; esto a su vez implica un carácter relativo

²³ UICN-Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. También aparece referida como IUCN por su nombre en inglés.

²⁴ Transparencia, participación y rendición de cuentas

del concepto, y consecuentemente la incompatibilidad de normas tipo “buena gobernanza” (Fontaine *et al.* 2007: 11). Adicionalmente, la gobernanza entendida en esta dinámica de interacciones, implica más bien un equilibrio dinámico entre “los aparatos burocráticos de gestión y la participación de los sectores de la sociedad civil interesados” (Fontaine *et al.* 2007: 17), reforzando la incompatibilidad con la buena gobernanza.

En un sentido simple, la gobernanza entendida como una dimensión compleja de análisis del proceso de gobierno de una sociedad y que está determinada por una relación móvil y dinámica de los gobernantes y los gobernados, no puede ser analizada desde parámetros fijos como los criterios de “buena gobernanza”. Estos parámetros normativos pretenderían sobreponerse al proceso de interacciones de gobierno desde una noción absolutista y hegemónica, sin pasar primero por un proceso participativo o de legitimación. Esto implicaría a su vez desconocer el dinamismo y la auto legitimación con que cuenta la interacción entre sociedad civil y aparato burocrático y no permitiría tampoco pensar en una noción de gobernanza democrática.

Retornando a una dimensión analítica del concepto de gobernanza. Los aportes teóricos de las visiones interactivas.

Entender a la gobernanza como un parámetro referente a las interacciones de gobierno nos debe llevar a retomar otros aspectos importantes que pudieron quedar relegados en el proceso de “transformación” del concepto. En efecto, ya desde 1975 con el informe de la comisión trilateral, la definición de gobernabilidad hacía referencia al análisis de una interacción: “demands on democratic government grow, while capacity of democratic government stagnates. This, it would appear, is the central dilemma of the governability of democracy [...]” (Crozier *et al.*, 1975: 9).

El informe de la Comisión Trilateral, como bien señala Camou, nos remite también a considerar que este desbalance entre demandas y capacidad de respuesta está relacionado con tres dimensiones importantes del proceso de gobierno: la eficacia, la legitimidad y la estabilidad. La *eficacia*, encarnando la tradición de la “razón de Estado” quedaría definida como la capacidad de un gobierno para encontrar obediencia a sus

mandatos; la *legitimidad*, encarnando la tradición “del buen gobierno”²⁵ hace referencia a una dimensión de justicia, participación y atención de demandas de la sociedad civil, haciéndolas valer como un criterio de utilidad colectiva; y la *estabilidad*, como forma intermedia, hace referencia a la capacidad de adaptación y flexibilidad institucional ante un entorno cambiante (Camou, 2001: 33).

La articulación de estos factores nos permite arribar a una definición de gobernabilidad²⁶, que incorpora esta dimensión de análisis de la interacción entre gobernantes y gobernados.

“De acuerdo con esto entendemos por gobernabilidad²⁷ un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”

(Camou, 2001: 36)

El poder de análisis de esta definición va mucho más allá que el presentado por la noción de *buen gobierno*, el cual buscaría, simplificando un poco, homogenizar el proceso de gobierno bajo parámetros predefinidos. Por el contrario, el análisis del equilibrio entre demandas y respuesta y el análisis entre eficacia y legitimidad del procesamiento gubernamental de estas demandas, nos permite evaluar los grados de gobernanza de una sociedad o interacción de actores.

Partiendo de un grado de gobernanza normal, nos encontraríamos con un equilibrado proceso de demandas y respuestas donde podrían existir variaciones *tolerables*. No obstante, la aparición de anomalías en esta interacción, representadas por demandas insatisfechas, nos plantearía la posibilidad de un déficit de gobernanza. La creciente proliferación de anomalías en la interacción en cuestión, nos remitiría a una crisis de gobernabilidad (Camou, 2001).

²⁵ Es fundamental advertir que estas tradiciones de “buen gobierno” hacen referencia a las nociones de gobierno de la Grecia clásica y poco tiene que ver con las nociones de “buen gobierno” y “buena gobernanza” de las actuales agencias de cooperación al desarrollo

²⁶ Como fue mencionado anteriormente, el uso de *gobernanza* o *gobernabilidad*, obedece en este caso a diferencias regionales mas no a diferencias conceptuales de fondo. En este sentido, entiendo el concepto de *gobernabilidad* propuesto por Camou (2001) como un sinónimo de *gobernanza*, lo cual no significa que no se haga una diferencia entre la noción de *gobernanza* en un sentido político respecto a la noción de *buen gobierno* en el ámbito de la cooperación.

²⁷ Ídem

Finalmente, la consolidación de parámetros específicos de evaluación, vistos como herramientas analíticas, mas no como dimensiones normativas, plantea una diferencia epistemológica sustancial del modo en que es concebida la gobernanza; La diferencia radica en que, tomando estas definiciones como herramienta de análisis, se hace una aproximación desde la ciencia política, mientras que tomándolos desde una noción normativa, se pretende configurar una dinámica particular de gobernanza, apareciendo automáticamente como un actor más del campo de estudio²⁸.

Gobernantes-gobernados y respuestas -demandas: herramientas para un análisis detallado de la interacción.

La multidimensionalidad de la relación entre sociedad y gobierno ha generado aproximaciones diversas. Sin embargo, las propuestas de la teoría de la gobernanza como un parámetro de evaluación de esta relación, aparecen aún como aproximaciones generales del fenómeno, las cuales deben ser precisadas al momento de pretender analizar un caso concreto al interior de un proyecto de investigación. Esto implica entonces acotar detalladamente qué aspectos específicos se pretenden evaluar y mediante qué herramientas conceptuales.

Podemos enumerar varios aspectos importantes de esta relación, como lo serían las dinámicas de representación, de participación y de toma de decisiones, los procesos de rendición de cuentas, y las formas particulares de llevar a cabo las decisiones de políticas públicas. Si bien esta multiplicidad de dimensiones podría llevarnos a un análisis muy complejo, hay tres aspectos claves que han cautivado la atención desde los clásicos y han sido un eje de análisis fundamental: la legitimidad, la justicia y la efectividad.

El vínculo entre estos tres aspectos y la noción de gobernanza [o de gobernabilidad en el sentido de Camou (2001)], viene dado principalmente por la dinámica de participación. A pesar del uso indiscriminado del término, pocas veces se repara en la multidimensionalidad de la participación y de su potencial para configurar aspectos

²⁸ No estoy planteando aquí posturas respecto a la “objetividad” del investigador y las implicaciones de aparecer como “observador” o como “actor”. Por lo pronto solo pretendo diferenciar claramente estas dos aproximaciones a la gobernanza.

centrales de la relación de la sociedad y el gobierno, como la justicia, la legitimidad, y la eficiencia. La participación como un aspecto clave de esta interacción sociedad-gobierno aparece entonces como un concepto útil, aunque general y abstracto, para el análisis detallado de la gobernanza.

Al respecto, Fung (2006) hace un aporte sustancial denotando más claramente las principales dimensiones que abarca el proceso de participación.

La participación: un proceso tridimensional.

Tomar a la participación como objeto de análisis implica una aproximación detallada de dicha dinámica. Este ejercicio, conlleva en primer lugar a diferenciar varias dimensiones de la participación. De acuerdo con Fung (2006), los mecanismos de participación varían a lo largo de tres dimensiones importantes: Quiénes participan; cómo se comunican los participantes y arriban a decisiones conjuntas; y cómo las decisiones se vinculan con las políticas públicas o la acción pública (Fung 2006: 66). Específicamente vemos que,

“Primero, en referencia a quiénes participan. Algunos procesos participativos son abiertos a todo aquel que se quiera involucrar, mientras otros invitan sólo a elites interesadas [...]. La segunda dimensión determina cómo los participantes intercambian información y toman decisiones. En muchas reuniones públicas²⁹, los participantes solo reciben información de los oficiales³⁰ que anuncian y explican las políticas. Un mucho menor número de casos son deliberativos en el sentido de que los ciudadanos tomen posiciones, intercambien razones y algunas veces cambien sus opiniones en el curso de la discusión. La tercera dimensión describe el vínculo entre las discusiones y las políticas o la acción pública. Estas tres dimensiones –alcance de la participación, modo de comunicación y decisión y extensión de la autoridad- constituyen un espacio en el cual cualquier mecanismo de decisión pública puede ser ubicado.”³¹

(Fung 2006: 66)

La configuración específica de la participación, en referencia a cada uno de los tres ejes, es una medida de los problemas importantes de la gobernanza democrática. Por un lado, vemos que la legitimidad de una política o decisión pública recae fuertemente en el modo de selección de los participantes para su elaboración.

²⁹ Podría entenderse también “audiencias públicas”, o “debates públicos”

³⁰ Por “oficiales” se hace referencia a algún funcionario público.

³¹ La traducción es mía.

En este sentido, el *alcance de la participación* (Ver Anexo 2.) es una dimensión que varía desde un extremo más inclusivo, donde hay una autoselección para la participación, hasta un extremo más excluyente donde hay una selección con base en estrictos criterios de experticia técnica. Aquí, la potestad de selección está restringida a los funcionarios públicos, que seleccionarían solo a expertos. En un punto intermedio de este eje, encontramos un mecanismo de selección que permite la participación solo de algún pequeño grupo de ciudadanos interesados. A lo largo de este eje podemos identificar también que los procesos participativos incluyentes y las decisiones o políticas resultantes, estarán revestidas automáticamente de mayor legitimidad que aquellas decisiones o políticas efectuadas mediante mecanismos excluyentes de participación (Fung, 2006).

Por otro lado, los *modos de comunicación* (ver Anexo 3) de los procesos participativos también pueden variar desde aquellos donde no se busca formar una decisión colectiva y se participa como simples oyentes sin mucho compromiso ni involucramiento en el proceso, hasta aquellos donde un grupo reducido de expertos interactúan con base en su conocimiento y experticia para la elaboración de una política pública. La variación de dichos modos de comunicación es un factor clave que determina el “nivel” de *justicia* de las decisiones o las políticas públicas. Esto se cumpliría en tanto que, participaciones relativamente amplias pero con sentido de involucramiento, mutua receptividad y enfocadas a lograr decisiones conjuntas, tienen mayores posibilidades de considerar factores clave que definen aspectos importantes de los modos de vida de los ciudadanos. Estos modos de vida suelen no ser considerados por los expertos y los oficiales del gobierno. Estos modos comunicativos, estarían ubicados en niveles intermedios del eje (Fung, 2006).

Finalmente, el *grado de influencia o extensión de la autoridad* de las dinámicas participativas puede variar desde aquellas participaciones donde sin mucho interés “o esperanza” en lograr influir en las decisiones o políticas públicas, se participaría más bien motivado por intereses personales (como la educación personal o la cultura general), hasta aquellas participaciones mediante las cuales se ejerce autoridad directa, en el sentido que cada aporte del participante será un factor clave de la decisión o de la política pública. En un punto intermedio del eje se encuentran las dinámicas de participación donde hay una influencia importante en el poder de decisión y ejecución de políticas por parte de los participantes y que puede configurar dinámicas compartidas

de decisión con los funcionarios públicos en un contexto de *cogobierno*. En el otro extremo del eje, se puede dar una dinámica de participación donde haya un ejercicio directo del poder de decisión y ejecución de políticas por parte de la ciudadanía en un contexto de *autogobierno*.

El involucramiento y el grado de influencia de las participaciones de los ciudadanos en el ejercicio de la autoridad y la acción pública, son factores que influyen enormemente en la *eficiencia* con que las decisiones son tomadas o las acciones son aplicadas. Esto sería cierto en tanto que se podría disponer o no disponer del apoyo y del conocimiento de la comunidad local para una mejor (entiéndase *eficiente*) aplicación de las decisiones (Fung, 2006).

A manera de ejemplo, los anexos 2 y 3 ilustran la configuración de ciertas dinámicas de participación respecto a los tres ejes respectivos y sus efectos en legitimidad y justicia.

La diferenciación de las diferentes dimensiones y variedades de participación nos permite arribar a un nivel intermedio entre abstracción y denotación, consolidando entonces conceptos específicos (*alcance de la participación, modos de comunicación, influencia de la participación*) lo suficientemente abstractos como para configurarse como herramienta general de análisis, pero lo suficientemente concisos como para permitir una evaluación empírica al respecto. Este nivel intermedio de abstracción es, según Sartori (1970), un nivel apropiado para la investigación científica que involucra dinámicas empíricas de recolección de información y procesos de abstracción teórica.

Los modos de la gobernanza

Si bien, la participación es un factor clave de la interacción entre demandas de la sociedad y respuestas del gobierno, también es, y debemos reconocerlo, solo una entre la multiplicidad de dimensiones que esta interacción implica.

Al respecto Kooiman (2005), indica que las tendencias sociales de largo alcance³² llevan paulatinamente a un incremento de las interdependencias entre los subsistemas sociales, generando también un sistema complejo de interacciones público-privado que presentan una gran complejidad. Desde estas posturas podemos ver a la gobernanza

³² Especialmente aquellas tendencias de integración y diferenciación social.

como un sistema que denota los acuerdos y las interacciones entre las dimensiones pública y privada para generar oportunidades, solucionar problemas, configurar instituciones donde tendrán lugar dichos acuerdos y configurar principios y normas para regular dichos acuerdos y dichas instituciones (Kooiman, 2005).

Entonces, la gobernanza entendida como sistema complejo de interacciones de gobierno, puede ser abordada bajo tres categorías de análisis: diversidad, complejidad y dinamismo. Estas categorías son herramientas útiles que permiten caracterizar la *diversidad* de actores, o entidades interactuando en un sistema dado, permiten caracterizar la *complejidad* y arquitectura de las interacciones, y permiten caracterizar el *dinamismo* o la regularidad de los procesos de desarrollo e interacción entre sistemas (Kooiman, 2005).

La complejidad de las interacciones público-privado pueden ser también analizadas agrupándolas en tres tipos diferentes de gobernanza: autogobernanza, cogobernanza y gobernanza jerárquica. Las dinámicas de autogobernanza, apelan a la noción de *autopoiésis* en tanto que serían dimensiones auto referenciadas pero con dificultades para las interacciones con otros sistemas. Es decir, que sectores auto gobernados difícilmente acepten gobiernos externos a ellos. Dicho modo de gobernanza tiende a ser caótico pero de interacciones fluidas (Kooiman, 2005).

Las formas de *cogobernanza*, se centran en interacciones horizontales entre sectores públicos y privados encaminadas a la consolidación de acuerdos mediante la cooperación, la coordinación y la colaboración (Kooiman 2005).

En la *gobernanza jerárquica* caracterizada por los sistemas de intervención (regulados por normas), está centrada en modos tradicionales de gobierno. En estos sistemas de interacciones, la mediación de las desigualdades o las transacciones redistributivas contemplan desequilibrios a corto plazo que son manejados mediante un conjunto de normas y obligaciones impuestas en una lógica de distribuidores-receptores. Las tensiones surgidas en este modo de gobernanza, pueden ser compensadas mediante la institucionalización de solidaridades (Kooiman, 2005)

Retomando la noción de *cogobernanza*, podemos establecer un vínculo importante con las dinámicas de participación. La dinámica de cogobernanza entonces requiere un tipo particular de comunicación, donde el *grado de influencia* de la participación sea intermedio en el eje planteado por Fung (2006). Para consolidar una dinámica de

cogobernanza, la influencia de la participación en el proceso de toma de decisiones debe ser considerable, y el modo de comunicación específico debe implicar una mutua receptividad además de estar encaminado a la consolidación de acuerdos y planes de acción.

Finalmente, la conjugación de las conceptualizaciones de la gobernanza como un fenómeno de interacciones y de la participación como un elemento clave de dicha interacción, permite consolidar un marco teórico para el análisis detallado de dinámicas de gobernanza específicas, donde interactúen multiplicidad de actores y donde los tipos de comunicación sean diversos.

CAPÍTULO II

EL MUNDO AWÁ EN EL ECUADOR. ENTRE LA TRADICIÓN Y LOS PROYECTOS.

El presente capítulo tiene un propósito ambicioso que es hacer un recuento (relativamente detallado) de la historia organizativa awá en el Ecuador que abarca 30 años aproximadamente. Se han identificado las diferentes etapas, los logros, las dificultades e implicaciones de las acciones implementadas tanto por las comunidades, la FCAE y las agencias de cooperación que han apoyado el proceso organizativo awá.

En un primer momento, presento un breve estado del arte sobre la temática indígena en el Ecuador, y más específicamente sobre los awá. El título siguiente hace una presentación general del estado actual del territorio y del proceso organizativo. En esta parte del documento inicio sintetizando la poca información sobre los awá antes de iniciar el proceso organizativo, para, posteriormente presentar un breve resumen de la situación actual de los awá en Colombia y Ecuador. Hago una presentación de las interacciones que se han dado entre las agencias de cooperación y la FCAE las complejidades que aparecen en torno a dicha interacción y a los proyectos de conservación y manejo sostenible de recursos que se pretenden impulsar.

La siguiente parte del documento es una presentación detallada de la historia organizativa awá y la presento en 3 partes. En la primera hago una síntesis de los inicios del proceso organizativo en la década de los ochenta, que estaba enfocada en la defensa y la consolidación del territorio. En la segunda parte, hago una síntesis de la *etapa de los proyectos* que hace referencia al periodo organizativo donde aparece la FCAE y se establecen las alianzas con agencias como USAID, Altrópico etc. y se implementan una gran cantidad de proyectos en el territorio awá. La tercera parte de este título hace un recuento más detallado del proceso de conformación de la FCAE que implica analizar los tipos de relaciones establecidos con la cooperación y los diferentes enfoques que se le dio al proceso organizativo desde la FCAE y las ONG de cooperación al desarrollo. Finalmente se presentan unas conclusiones parciales para este capítulo.

Organización indígena, territorios y conservación en el Ecuador. Consideraciones para el caso awá.

La temática indígena en el Ecuador; una pequeña introducción.

El tema de las organizaciones indígenas en el Ecuador ha sido tratado en torno a varios ejes. Entre estos ejes sobresale por un lado el abordaje de las organizaciones indígenas que se articulan en torno a dinámicas de fortalecimiento de gobiernos locales y de sus propuestas de desarrollo participativo y democrático y de sus iniciativas productivas; y por otro lado y de manera relacionada, encontramos los trabajos sobre las organizaciones indígenas que se articulan como movimiento social en torno al levantamiento indígena y reclamo de derechos.

En el primer eje, la cantidad de información es sustancial y solo mencionaré algunos. El trabajo de Conejo *et al.* (1999) aborda el tema de las organizaciones indígenas Quichua-Otavalo en torno a la producción artesanal y la economía local y vincula estos factores con el proceso identitario que cohesiona la etnia y sus organizaciones. Este trabajo podría decirse complementario con aquel de Ibadango (sf) quien hace un recuento histórico de las comunidades Otavaleñas incluyendo sus procesos organizativos por luchas de tierras principalmente, aunque esto de modo tangencial. Por su parte Sinchigalo *et al.* (1999) aborda el tema de la organización indígena en torno a la educación indígena.

Las perspectivas de las organizaciones locales en torno a las dinámicas de gobiernos participativos las aborda Ortiz (2004), donde muestra el proceso de organización y participación de organizaciones locales en Cotacachi.

En el segundo eje encontramos varios trabajos que abordan el proceso organizativo para el reclamo de derechos a escala local y también a escala nacional. Un buen ejemplo del proceso de las organizaciones indígenas locales es presentado por Naula *et al.* (1999) quienes presentan de forma detallada el proceso interno de organización indígena comunitaria con especial énfasis en la creación de una democratización del poder local. De forma bastante similar pero haciendo énfasis en las relaciones de poder y las instituciones locales indígenas (el cabildo) con las autoridades no indígenas (jueces y tinterillos), Tocagón y Bautista (1999) presentan el caso de la comuna de Pajal, Imbabura. Otros trabajos en la misma línea son los de Ulcuango *et al.* (1993) que se enfocan en el proceso de organización indígena de la provincia de Pichincha.

Un trabajo detallado de los procesos históricos de organización indígena en Cayambe es la disertación doctoral de Becker (1997). Esta perspectiva historiográfica detalla los procesos de las múltiples organizaciones indígenas que fueron apareciendo en el proceso organizativo. La dimensión étnica del movimiento y las organizaciones indígenas del Ecuador también es abordada por Ibarra (1992) e Ibarra (2002). Bretón (2001) Aborda el tema particular de las organizaciones indígenas de segundo grado frente a la multiplicidad de propuestas desarrollistas que los asediaban impulsadas por ONG's. A una escala mayor, *Ecuador*, Ibarra (1992) aborda el proceso de organización indígena para el reclamo de derechos e incidencia en políticas públicas.

Un tratamiento detallado del proceso de la organización indígena lo hace Guerrero y Ospina (2003) mediante un abordaje comparativo entre el proceso de organización indígena, sin dejar de lado los elementos cohesionadores como la etnización del movimiento que de hecho agrupó también a campesinos “reetnizados” y los procesos de ajuste estructural del estado ecuatoriano (Guerrero y Ospina 2003). De forma similar, Barrera (2001) aborda el proceso de organización indígena específicamente desde las visiones de la acción colectiva y la acción social haciendo también un análisis comparativo con el proceso de crisis política que se manifestó agudamente en las dinámicas de participación institucional (Barrera 2001). Bajo el tema de la gobernabilidad y la democracia en el Ecuador, Verdesoto (2005) aborda de forma breve el proceso de organización y el movimiento indígena. También Larrea y Muñoz (1999) hacen una evaluación del movimiento indígena asociado a temas de descentralización y poderes locales en el contexto de un taller en la localidad de Baños.

La temática awá en el debate indigenista ecuatoriano:

Comparativamente con otras etnias que habitan en el territorio ecuatoriano, el material escrito y las investigaciones sobre la etnia awá son relativamente pocas. Algunos documentos son muy generales como el aporte de Donoso y Franco (2003). El aporte de Moncayo (1989) hace principalmente un diagnóstico socioeconómico y una descripción cultural general, dando énfasis a la dinámica de producción agrícola y la adaptación de sus técnicas a las características del ecosistema. Cerón (1976, 2000) hace una descripción detallada de los modos de vida y subsistencia de varias comunidades awá en el territorio colombiano siendo una de las aproximaciones más completas. Desde

una perspectiva de la ecología humana el mismo autor propone un tipo de manejo particular de la Selva Pluvial Andina con base en el manejo que le da esta etnia a las selvas de su territorio (Cerón 1991). En la misma línea ecológica pero también con el enfoque etnográfico como eje, Ehrenreich (1997) hace un recuento del contacto con occidente y culmina su aporte argumentando sobre la necesidad de la configuración de áreas protegidas. Sobresale el libro de Haug (1994) donde se hace una descripción etnográfica detallada del mundo awá y de muchas de sus construcciones sociales y sobretodo del cambio que están sufriendo con la llegada de las presiones colonizadoras en aspectos clave como la organización política, la ocupación del espacio y relaciones de parentesco. Estos cambios estarían articulados al proceso de conformación de poderes institucionalizados de forma “moderna” como federaciones, cabildos en sus “nuevas versiones” y fundaciones. Se encuentra también el documento de Villarreal (1986) quien alertara tempranamente sobre la crisis de supervivencia del pueblo awá en un momento en que apenas aparecía el tema en el panorama nacional.

Por otro lado, los múltiples trabajos de la fundación Altrópico recopilan por una parte el largo trabajo apoyando el proceso organizativo (Federación de Centros awá 2002), así como también la serie de documentos técnicos entre los que sobresalen los planes de manejo de varias unidades territoriales.

Los awá y su proceso de organización y conservación del territorio.

Desde varios siglos atrás, las comunidades awá han ocupado territorios selváticos del piedemonte andino colombiano y ecuatoriano en su vertiente hacia el Pacífico (Bosque húmedo tropical hasta bosque nublado). Sus territorios están en un rango altitudinal que va desde los 90 hasta los 2000 msnm. ubicados en la región comprendida entre Altaquer, Kuaiquer y Ricaurte del suroccidente colombiano (Federación de centros Awá, 2002).

Aproximadamente hacia principios de 1900 la consolidación del municipio de Ricaurte y la construcción de carreteras hacia estas regiones aceleró el proceso de colonización de los territorios awá. Finalmente a esto se sumó un evento particularmente importante, *la guerra de los mil días entre conservadores y liberales*, propiciando una migración hacia la zona norte de Ecuador en las provincias de Carchi y

Esmeraldas y alcanzando también terrenos de Imbabura (Federación de centros awá 2002). Aunque la llegada de población awá a territorio ecuatoriano se remonta casi un siglo, solo hacia 1982 los awá iniciaron un proceso organizativo, apoyados desde el inicio por la fundación *Altrópico del Ecuador*. Este proceso incluyó desplazamientos hasta Quito para concertar con el *Consejo Nacional de Coordinación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador* (CONACNIE) la defensa de su territorio (Walsh y Santacruz, 2006). Este proceso, que involucró instancias estatales, religiosas y de cooperación internacional, culminó con la conformación la *Federación de Centros awá del Ecuador* (FCAE) y la adjudicación de un territorio de 101.000 hectáreas que adquiriría posteriormente la figura de “reserva étnica forestal awá-kwaiker”³³. Actualmente la etnia awá en el Ecuador está agrupada en 22 centros (o comunidades) legalmente constituidos. 13 centros están en la provincia del Carchi, 6 están en la provincia de Esmeraldas y 2 en la provincia de Imbabura. En total cuentan con una población de 3.500 personas y 550 familias según un censo propio realizado en el 2002 (Federación de Centros awá, 2009).

El panorama awá en territorio ecuatoriano

³³ La adjudicación de este territorio tuvo varias etapas iniciándose en 1988 con el reconocimiento por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería del territorio ancestral awá. Posteriormente en 1995 el INEFAN delimita nuevamente los territorios ancestrales awá; y finalmente en enero de 2006 el ministerio del Ambiente adjudica a la FCAE 99.336,51 hectáreas en las parroquias Tululbi y Mataje del cantón San Lorenzo provincia de Esmeraldas y en las parroquias Chical, Tobar Donoso y Jijón y Caamaño de los cantones Tulcán y Mira de la provincia del Carchi. (Fuente: Revista Judicial, Registro Oficial del Tribunal Constitucional, Gobierno del Ecuador <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/R.O.Marzo.1.2006.htm#anchor313339>)



Mapa 1³⁴. *Ubicación del territorio awá en el Ecuador*: este mapa ilustra la ubicación del territorio awá en el Ecuador. Este territorio es colindante con el territorio awá colombiano.

Lograr el reconocimiento estatal del territorio de las diferentes comunidades fue un avance significativo que fortaleció el proceso de organizativo, pero implicó también nuevos retos entre los que sobresalen la defensa de este territorio frente a las múltiples amenazas a las que se ha visto sometido y el uso adecuado de sus recursos naturales. Entre las amenazas, sobresale la extracción ilegal de maderas, tanto dentro del territorio como en los terrenos circundantes³⁵, los cultivos de palma africana, con las múltiples presiones asociadas a esto que colindan en varios puntos con el territorio awá, y las relaciones comunitarias con etnias y grupos vecinos (Naizot y Pineda 2009). Los conflictos con comunidades campesinas se agudizaron con la resolución del INDA de separar del territorio awá 6.024 Hectáreas³⁶ (comunidad de Río Tigre) producto de

³⁴ Mapa modificado de www.federacionawa.org

³⁵ Existen denuncias ante el Juzgado Sexto Penal de San Lorenzo contra la empresa Setrafor la cual ha extraído maderas de forma ilegal del territorio awá.
http://www.accionecologica.org/index.php?option=com_content&task=view&id=93&Itemid=7643

³⁶ Este terreno había sido adicionado al territorio awá por resolución del INDA en el año 2002.

demandas reclamando terrenos por parte de la *organización de trabajadores agrícolas de San Vicente y la asociación de desarrollo comunitario Vista Hermosa de Río Tigre*. Según las organizaciones awá, estas organizaciones campesinas no han habitado ese territorio y lo quieren para hacer negocios y extraer la madera en virtud de sus conexiones con empresas madereras³⁷. Las relaciones con las comunidades Afroecuatorianas también se han tornado conflictivas por el reclamo de la *asociación de negros del ecuador* ASONE del territorio awá. Las organizaciones awá aseguran que detrás de los intereses de ASONE se encuentran intereses de traficantes de tierras e intereses comerciales³⁸. Esta relación con las comunidades afroecuatorianas del cantón de San Lorenzo se tornó más tensa a raíz de las disposiciones de la entonces Ministra del Ambiente Ana Alban, que mediante el *acuerdo modificador* del 12 de enero de 2007³⁹, sin consulta ni previo aviso determinó el co-manejo entre los awa y los afroecuatorianos de una porción de terreno que incluía 17.493 hectáreas del territorio awá⁴⁰. Ante tales disposiciones del Ministerio del Ambiente, las comunidades awá marcharon hasta Quito logrando no solo la reversión de la disposición, sino también el compromiso del presidente Rafael Correa de revisar y restituir el territorio de la comunidad de Río Tigre que había sido desarticulado anteriormente del territorio awá⁴¹. La relación de la organización awá y el Estado ecuatoriano ha sido tensa y ha tenido como punto de disputa principal la delimitación, la definición de las dinámicas de manejo del territorio y el reconocimiento en los hechos de la propiedad legítima por parte de los awá de este territorio.

Dado este panorama, el proceso de organización awá ha buscado fortalecerse con el propósito de iniciar dinámicas de acción colectiva que resulte en un reconocimiento real de su posesión territorial, no solo frente al Estado sino también ante intereses extractivistas e incluso ante otras etnias. Estas dinámicas incluyen por un lado movilizaciones colectivas con el apoyo de otras organizaciones indígenas y ONG como

³⁷ Comunicado del Presidente de la FCAE, señor Olindo Nastacuáz, publicado en <http://www.llacta.org/organiz/coms/2007/com0029.htm>. Ver también [Boletín N° 116 del WRM, marzo de 2007](#).

³⁸ <http://www.llacta.org/organiz/coms/2007/com0029.htm>

³⁹ Este acuerdo modificador implicaba la reversión de una porción de las 99.336,61 hectáreas que habían sido adjudicadas mediante Acuerdo ministerial N° 004 el 23 de enero de 2006.

⁴⁰ Ver <http://www.llacta.org/organiz/coms/2007/com0171.htm>

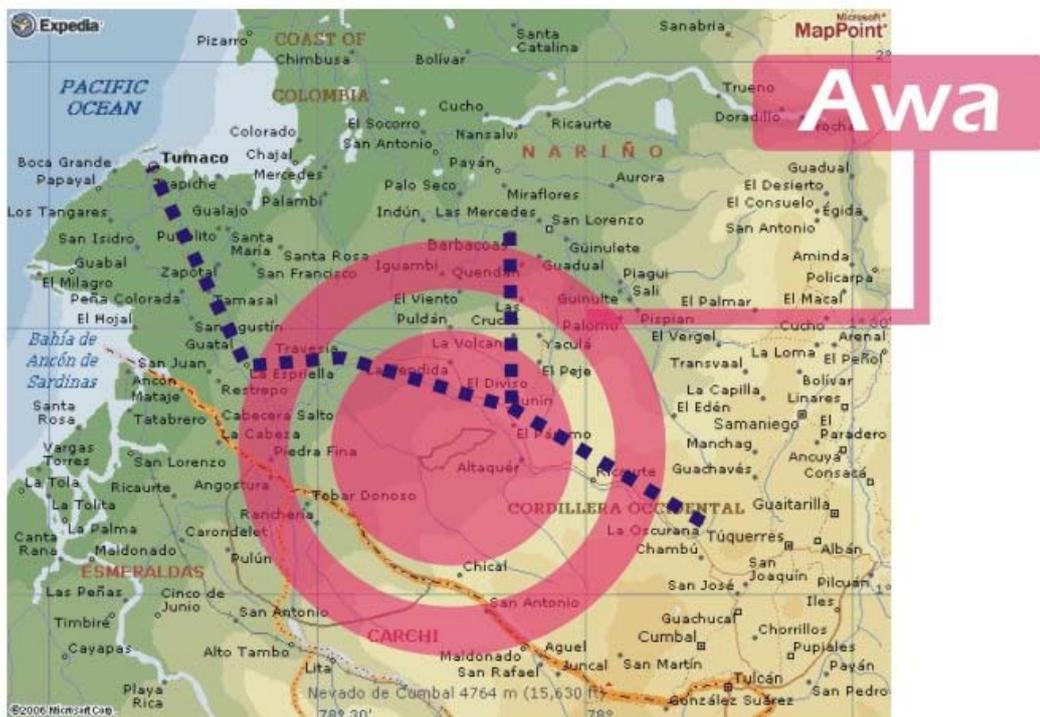
⁴¹ http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=122768&id_seccion=2

Acción Ecológica, y por otro lado legitimar su posesión territorial mediante un uso adecuado de los recursos naturales. En esta vía, el proceso organizativo awá ha dado ciertos pasos entre los que se encuentra la consolidación de un “programa de manejo sustentable de los recursos naturales”, con énfasis en el “subprograma de manejo forestal”⁴² hacia 1997. En este proceso se contó con el apoyo del World Wildlife Fund (WWF) y la fundación Altrópico. Han existido múltiples proyectos financiados por USAID encaminados a la planificación del uso de los recursos y la protección del territorio que han tenido resultados diversos. Entre estos sobresale el proyecto Conservación de Áreas Indígenas Manejadas (CAIMAN), que tuvo una duración de 11 años. Los procesos de fortalecimiento institucional de la FCAE han sido otro punto importante en el proceso y han contado con el apoyo de agencias de desarrollo, especialmente USAID y recientemente WCS. Durante todo el tiempo del proceso organizativo se han mantenido la asamblea (cada 6 meses) y los congresos (cada 3 años) desde donde se procura mantener una conexión entre la FCAE y las comunidades para direccionar la acción institucional y el desarrollo del pueblo awá ecuatoriano.

Los awá en territorio colombiano

Por su parte, los awá en territorio colombiano cuentan con una población de 30.000 personas aproximadamente y han tenido dinámicas diferentes a los ecuatorianos pero que recientemente convergen en torno al interés por proteger el territorio y hacer un uso adecuado de sus recursos y de unificar los procesos de organización. La Constitución colombiana de 1991 da un claro apoyo a las comunidades indígenas, especialmente en materia de la adjudicación y ampliación de los territorios indígenas bajo la categoría de “resguardos”. Durante los siguientes 15 años de su promulgación, la nueva legislación colombiana abrió un espacio al proceso organizativo awá, el cual logró configurar 21 resguardos con un territorio total de 450.000 Hectáreas (aprox.) y consolidar tres organizaciones, la Unidad Indígena del Pueblo Awá UNIPA, el Cabildo Mayor Awá del Ricaurte CAMAWARI ambas en el departamento de Nariño y la Asociación de Cabildos Indígenas del Pueblo Awá del Putumayo (ACIPAP) en el departamento del Putumayo.

⁴² <http://www.federacionawa.org/programa1.htm#mforestal>



Mapa 2.⁴³ *El Territorio awá binacional.* Este mapa ilustra de forma aproximada la distribución del territorio awá en el Ecuador y Colombia. El límite nacional es la línea amarilla. La línea gruesa de puntos cuadrados es la carretera de Pasto hasta Tumaco en el lado colombiano.

Las condiciones sociopolíticas del territorio awá colombiano son particularmente conflictivas. La presencia de varios grupos armados (guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC y Paramilitares) y sus nexos con traficantes de narcóticos, que usurpan territorios indígenas para establecer cultivos, ejercen una fuerte presión social y ambiental sobre los territorios awá. Asociado a esto, está el interés de madereros y palmicultores, que han llegado a establecer vínculos con los grupos armados y los narcotraficantes, consolidando una seria amenaza para la etnia awá. La situación se torna más compleja con las múltiples acusaciones y amenazas que reciben las organizaciones vinculándolos con grupos armados (entrevista E1, 2009. Ver anexo 4). Por su parte las organizaciones awá se mantienen en permanente denuncia de estos atropellos a su territorio y a su dinámica sociocultural y avanzan en su proceso de organización y consolidación de acciones colectivas como movilizaciones y congresos.

⁴³ Tomando de Walsh, Katerin y Santacruz, Lucy. 2006. Cruzando la raya. Dinámicas socioeducativas e integración fronteriza. El caso del Ecuador con Colombia y Perú. Quito, Convenio Andrés Bello. 183 p.

Estas acciones tienen como objetivo principal fortalecerse en la lucha por la protección del territorio y sus modos tradicionales de vida. Como parte de estas acciones y estrategias de protección del territorio, varias comunidades awá colombianas han venido desarrollando desde el año 2003 un proceso de planificación del uso de los recursos naturales con el apoyo del WWF. Este proceso ha sido relativamente independiente del ecuatoriano.

La dinámica reciente en Ecuador y Colombia.

Las comunidades awá ecuatorianas a través de la FCAE han iniciado en el año 2006 un proyecto con la ONG de conservación WCS, quien cuenta con financiación de USAID. Este proyecto está encaminado a la configuración de áreas de conservación y manejo especial de los recursos naturales. Sin embargo, dado que las acciones de protección ambiental del territorio requieren una visión de conjunto a escalas espaciales amplias, y también, dado que los intereses de la FCAE y WCS abarcan no solamente temas de conservación sino también de organización e integración comunitaria, social y política, el proyecto ha permitido revivir los propósitos de integración binacional o al menos de mayor articulación de toda la etnia. En un sentido general, las dinámicas sociales entre las que se encuentran los procesos de organización y consolidación institucional, los procesos de lucha por la obtención de territorios e incluso dinámicas de uso, planificación y conservación de los recursos naturales, han sido independientes, sin llegar a afirmar que no haya habido intercambios y apoyo mutuo. Recientemente la FCAE y WCS ven en el nuevo proyecto una importante oportunidad de integración y de articulación de las organizaciones y las comunidades de los dos países en actividades conjuntas de conservación y uso especial de los recursos⁴⁴.

No obstante, el panorama es bastante complejo y heterogéneo. Entre las principales diferencias se encuentra el proceso organizativo mismo en cada país. El proceso organizativo de cada lado de la frontera ha sido permanentemente influenciado por la dinámica sociopolítica de la zona. Estas dinámicas han tenido efectos tanto a nivel comunitario como a nivel de las instituciones. Por un lado, del lado colombiano el

⁴⁴ Entiendo por uso especial de recursos aquellos usos restringidos y que no tienen un impacto severo en la dinámica de los ecosistemas. Estos usos especiales están frecuentemente determinados por los planes de manejo territoriales, cuya configuración es uno de los objetivos del proyecto.

conflicto armado ha irrumpido en la dinámica comunitaria generando desplazamientos y muertes violentas. A esto se suman también los efectos de las dinámicas extractivas que han captado a ciertos indígenas awá en sus lógicas, lo cual ocurre también en el Ecuador donde algunas comunidades y empresas mineras han tranzado y cooperado para la construcción de carreteras ilegales que atraviesan el territorio (entrevista E2, 2009. Ver anexo 4). A nivel institucional, el conflicto armado colombiano ha sido fuente de múltiples amenazas a líderes awá. Pero por otro lado, las políticas y las dinámicas nacionales de consolidación de territorios indígenas comunitarios y secretario de la junta directiva de la comunidad de La Unión. En Colombia contemplan la transferencia de recursos económicos por parte del Estado para el funcionamiento y la autonomía de las instituciones indígenas. Este aspecto permite pensar en dinámicas de autonomía financiera de las organizaciones indígenas, pudiendo prescindir de apoyos condicionados que merman legitimidad ante las bases.

Por su parte, el proceso de organización ecuatoriano ha estado desde un inicio fuertemente apoyado por ONG, especialmente la fundación Altrópico del Ecuador y USAID que han jugado papeles protagónicos tanto al nivel de gestores como de financiadores respectivamente. Esto pudo ser un factor que causó dependencia en algunas etapas y de las cuales aun se mantienen ciertos aspectos. USAID sigue siendo la principal fuente de financiación de la FCAE tanto al nivel de apoyo a proyectos como a nivel del funcionamiento operativo de la oficina y el mantenimiento del personal y directivas de la institución. Adicionalmente y dado que la legislación ecuatoriana no contempla el apoyo financiero para la viabilidad de las organizaciones e instituciones indígenas, la necesidad de apoyos económicos externos se hace más grande aumentando las probabilidades de dependencia económica. Por otro lado, la dinámica organizativa en el Ecuador no se ha visto enfrentada a amenazas tan violentas como lo ha sido el conflicto armado en Colombia; no obstante, como se ha presentado anteriormente, las amenazas a la autonomía y a la propiedad del territorio awá ecuatoriano no son nada despreciables, aún más cuando la autonomía y la propiedad legítima sobre este territorio se ve amenazadas desde el mismo Estado. Como punto final es importante recordar que existe un muy fuerte lazo que articula los diferentes ámbitos (colombiano y ecuatoriano) y minimiza las diferencias y heterogeneidades de estos dos procesos “binacionales” y es el hecho que, en última instancia, todo ocurre al interior de una sola etnia que tiene una

integridad fortalecida por los innumerables vínculos de parentesco cercano⁴⁵, y un legado cultural común donde convergen visiones y representaciones del mundo, así como también formas de relacionarse con el entorno natural.

La conservación y la planificación ambiental en contextos awá complejos.

El proceso sociopolítico del territorio awá tiene como propósito general generar una cohesión comunitaria y un proyecto común como pueblo awá. No obstante, en su interior se conjugan visiones y se persiguen objetivos que no se compatibilizan fácilmente. Por ejemplo, por un lado están los procesos comunitarios que buscan mantener los modos tradicionales de vida y subsistencia, mientras paralelamente buscan articularse y beneficiarse de los “servicios” del “mundo occidental” como el sistema educativo, el sistema de salud, las vías de transporte y en ciertos casos también el mercado. Por otro lado, el proceso organizativo liderado por la FCAE y respaldado por las comunidades, pretende que mientras las comunidades subsisten de sus recursos y logren también inserciones “justas” con el “mundo occidental”, los ecosistemas no sufran impactos irreversibles; esto idealmente se daría en una dinámica de usos sostenible de los recursos naturales.

Como elementos emergentes de dicho proceso, se encuentran tanto los proyectos implementados por la FCAE y las ONG, que se han enfocado desde hace ya más de 2 décadas en consolidar planes de manejo y conservación de los recursos, como también encontramos los espacios participativos de las comunidades que pretenden idealmente “cogobernar” con la FCAE y las instancias locales del gobierno ecuatoriano el territorio awá.

Frente a la participación, podemos pensar que se vería cristalizada no solamente mediante la asistencia a los espacios para su ejercicio, sino también en la presentación de propuestas y alternativas de manejo por parte de las organizaciones indígenas. Las propuestas presentadas, y más específicamente, las regulaciones y determinaciones que contemplen los planes de manejo generados en los proyectos, dependen del proceso de “negociación” y “concertación” entre las comunidades, la FCAE y las ONG de apoyo.

⁴⁵ Es muy frecuente que las personas adultas de las comunidades tengan padres que viven en Colombia.

Es importante recordar que en este panorama también existen concepciones diversas y posiblemente conflictivas entre las comunidades, la FCAE, las ONG de apoyo y el Estado acerca de lo que significa el uso, la conservación, la administración y el gobierno del territorio. La relación de las comunidades awá con las ONG ha sido compleja y ha pasado por periodos de coordinación y descoordinación, y es muy probable que sean asociadas con los roles estatales de control y regulación territorial. Esto de por sí representa un aspecto de consideración especial y puede justificar la reticencia de las comunidades a los procesos de conservación, que son percibidos, en último término, como formas de regulación exógena del territorio y de inmersión en dinámicas externas, desconocidas y “peligrosas”. La reticencia a participar en iniciativas como las de *socio bosque*⁴⁶ demuestra que la conservación y la relación con entidades exógenas (incluido el Estado ecuatoriano) es vista con cautela.

También es importante tener en cuenta la relación que se da entre las ONG y sus entes financiadores. Esta dimensión hace referencia a la “libertad” con que una ONG pueda determinar su enfoque de trabajo y priorizar sus objetivos. Es probable que los rubros de financiamiento impliquen “condicionamientos” en cuanto a plazos de ejecución de proyectos, en cuanto a áreas o temas de apoyo, en cuanto a enfoques y objetivos generales etc. Situaciones como esta podrían restar autonomía a las ONG que implementan los proyectos y limitar el proceso de concertación con las comunidades, estrechando los márgenes de negociación, participación y decisión en el diseño e implementación de los proyectos.

Estos aspectos de posibles divergencias⁴⁷ entre comunidades, la FCAE y las ONG, se suman a las diferencias entre las organizaciones awá colombianas y ecuatorianas, complejizando el panorama en el que se desarrollarán los diálogos y concertaciones en torno a la planificación, conservación y desarrollo del pueblo y el territorio awá.

Por otro lado, el territorio awá es también el escenario de procesos extractivos, agroindustriales y de tensiones inter e intra étnicas sumándole complejidad al contexto awá. La palmicultura, aunque no es un proceso extractivo como tal, sí requiere de una

⁴⁶ Este programa coordinado por el ministerio del ambiente del Ecuador busca dar incentivos económicos a las personas o comunidades que decidan conservar bosques.

http://www.ambiente.gov.ec/paginas_espanol/sitio/sociobosque_es.html

⁴⁷ Las concepciones de uso y administración del territorio y los recursos; las percepciones que las comunidades tienen del papel y las intenciones de las ONG; y la flexibilidad en la negociación y concertación de los proyectos.

tala y extracción de todo el bosque, para luego implementarse la fase de siembra y cosecha usando agroquímicos, con lo cual se termina de destruir en el entorno natural de la región. Adicionalmente, el desplazamiento de comunidades y el deterioro del tejido social es otra consecuencia nefasta.

Respecto a los procesos extractivos, sobresalen la minería y la extracción de madera. Ambos procesos tiene efectos sustanciales en el ambiente, pero también en el proceso organizativo. La penetración ilegal de empresas mineras y madereras ha precisado sistemáticamente de una ruptura del vínculo entre las comunidades y la FCAE, y entre comunidades si llega a ser necesario. La cohesión social y política que procura mantener la FCAE es el principal impedimento a las iniciativas extractivas, y existen además normativas explícitas que las prohíben. La ruptura del vínculo de las comunidades con la FCAE, implica como primer paso deslegitimar a la FCAE como autoridad territorial; en segunda instancia, si alguna comunidad vecina no apoya la penetración de estas empresas, es común que las empresas “induzcan” conflictos entre las comunidades.

Romper el vínculo entre las comunidades y la FCAE representa un problema sustancial para el proceso organizativo en sí, para la consolidación de consensos sobre el uso sustentable de los recursos y para la conservación como tal.

La FCAE ha enfrentado históricamente un doble papel. Si bien por un lado debe responder a las demandas de la comunidad de manera legítima y eficaz manteniendo un equilibrio, debe también articularse con las ONG de apoyo y garantizar que dicho apoyo de resultados tangibles y visibles y especialmente “benéficos” para las comunidades y el territorio en general. En un contexto complejo como el que se acaba de describir, la tarea de la FCAE se hace difícil y se altera el equilibrio político y social en el territorio awá.

La articulación de las comunidades, la FCAE y las ONG de apoyo en un proceso conjunto, incita a analizar la complejidad de las relaciones y lo que ellas producen.

Es fundamenta resaltar que existe un campo de intereses comunes entre las comunidades, la FCAE y las ONG y que todos consideran importante aprovechar. Este campo común se refiere al bienestar (en las múltiples formas que pueda ser concebido) de los ecosistemas naturales y la comunidad misma, así como también la solidez del proceso organizativo. Adicionalmente, las agencias de conservación, especialmente WCS, consideran una garantía de su esfuerzo la organización comunitaria de base, dado

que la “inversión” (en apoyo, logística etc.) que se haga en la comunidad y en la FCAE, podría diluirse en tanto que las comunidad y la FCAE no estén organizadas y no logren concretar propuestas y posturas claras sobre el manejo y la conservación del territorio. Asimismo, WCS ve como efectiva la inversión de esfuerzos en un proceso sólido, e incluso apoya para que el proceso se consolide más.

Hora bien, teniendo un punto común relativamente claro, se puede pensar que es fácil consolidar dicho proceso organizativo y articular las diferentes actividades que se realizan en el territorio incluyendo los proyectos. No obstante, consensos frente a los fines requieren posteriormente consensos frente a los medios para lograrlos. Es en torno a estos medios, de los cuales los modos de gobernanza hacen parte fundamental, que enfoco la presente investigación.

El proceso de organización territorial awá. Una síntesis.

A pesar de que la etnia awá ha tenido una presencia ancestral en el Ecuador, la migración masiva hacia principios del siglo es la referencia temporal de la presencia awá en el ecuador tanto para las mismas comunidades como para académicos y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. No obstante, es solamente hacia el último cuarto del siglo pasado que los awá son reconocidos como una etnia indígena del Ecuador y es hacia mediados de los ochenta cuando a la luz del proceso de delimitación territorial empiezan a ser reconocidos local y nacionalmente (por otras etnias, colonos y por el Estado) como un pueblo indígena ecuatoriano organizado. Es importante tener en cuenta que este reconocimiento se da principalmente a nivel local. Entonces, si bien a nivel nacional se reconoce la existencia del territorio y la etnia awá, la marginación⁴⁸ socio económica que caracteriza a toda la frontera es el marco general en el que se encuentran inmersos también los awá incluso hasta la actualidad. La subordinación a intereses políticos de otras índoles que culminaron con las disposiciones del Ministerio del Ambiente de co manejo territorial entre awá y afro en

⁴⁸ La conceptualización de marginación es compleja y extensa y no es un tema que aborde aquí. De manera operativa me refiero al concepto en el sentido de la poca presencia estatal, la poca atención en materia de salud, educación etc., y principalmente a los mecanismos de inserción social y económica de las comunidades awá que las ubican en posiciones de desventaja, informalidad, e incluso ilegalidad con todas las consecuencias que estas condiciones puedan implicar.

Esmeraldas es una muestra de ello. De igual forma, la subordinación a intereses económicos materializados en el avance de la palmicultura y la catástrofe ambiental que acarrea, así como en la presión de madereras y mineras ilustra también este punto.

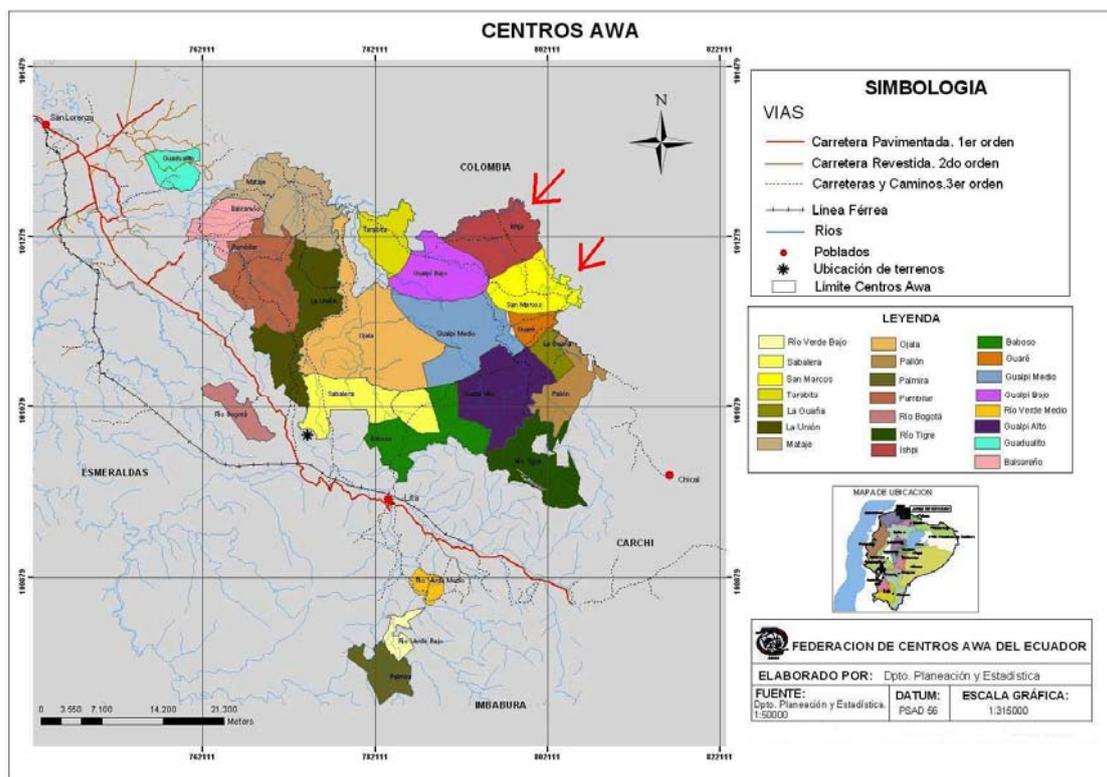
Antes de que el proceso de organización tomara fuerza, los awá generalmente no eran tratados bien por colonos y otras etnias, especialmente los afroecuatorianos de la ciudad de San Lorenzo. A nivel político fue muy recientemente que empezaron a tener reconocimientos. Anteriormente el teniente y demás autoridades políticas despreciaban o encerraban a los awá cuando iban a San Lorenzo (Taller de cartografía Social en Comunidad de Balsareño, 2009 y entrevista E8, 2009). Es en este contexto de periferia y frontera que se inicia el proceso de organización territorial awá.

A continuación se presenta la historia de este proceso identificando las principales etapas y sus principales logros.

Los inicios: consolidando y defendiendo un territorio:

La historia del proceso de integración y organización awá implica una referencia obligada a la labor que Jaime Levy jugó inicialmente, cuando aún pertenecía al Cuerpo de Paz. Hacia mediados de los ochenta Jaime Levy vivía en la comunidad *La Esperanza*⁴⁹ en el cordón fronterizo y tuvo la oportunidad de conocer posteriormente la comunidad awá de San Marcos (ver mapa 3) y la situación de invasiones de tierras por parte de colonos de la que estaban siendo víctimas (entrevista E8, 2009). Los campesinos colonos se habían organizado en cooperativas que pretendían tomar posesión de terrenos ancestralmente de los awá pero que eran considerados baldíos. Conociendo dicha amenaza, Jaime Levy se contactó con la CONACNIE (precursora de la CONAIE) y se estableció también un contacto con el programa *Fronteras vivas* de la Cancillería del Ecuador. Paralelamente empezó a apoyar y a promover un proceso de organización comunitario awá para hacer frente a dicha amenaza.

⁴⁹ Parroquia de Chical, cantón Tulcán, Provincia del Carchi.



Mapa 3⁵⁰. El territorio awá: En este mapa se pueden apreciar las diferentes comunidades. El proceso organizativo inició con las comunidades de San Marcos e Isphi, en el cordón fronterizo (flechas rojas en el extremo superior derecho).

Los primeros pasos estuvieron encaminados a hacer reuniones y a la conformación de los cabildos, inicialmente con las comunidades de San Marcos e Ishpí. San Marcos ha sido desde un principio la comunidad awá con mayor población. A medida que el proceso iba avanzando se iban “descubriendo” más comunidades que se adherían al proceso, aunque algunas familias no quisieron articularse (entrevista E8, 2009).

El proceso de organización awá empezó a tomar fuerza y se encaminó principalmente a la delimitación territorial, lo cual implicaba procesos de negociación con las cooperativas de campesinos y también con propietarios individuales. Los primeros procesos de negociación se dieron en la parroquia de Chical y luego se extendieron hacia la parroquia de Lita, donde fue más difícil el arribo a acuerdos con los campesinos y propietarios de terrenos. Las labores de gestión que paralelamente Jaime Levy había adelantado permitieron contar con el apoyo del programa *Fronteras Vivas*

⁵⁰ Este mapa fue modificado a partir de un mapa original otorgado por la FCAE.

de la cancillería ecuatoriana que compraba, previo acuerdo, los terrenos apropiados por las cooperativas pero que las comunidades awá consideraban como propios (entrevista E8, 2009). Este saneamiento de tierras permitió avanzar en el proceso e iniciar la demarcación mediante caminos en medio del bosque conocidos como *mangas*. Mientras tanto tuvo lugar un hecho fundamental como lo fue la creación de una Federación de Centros awá del Carchi⁵¹, que posteriormente, con la adhesión de comunidades de Esmeraldas e Imbabura en el año 2001 se convirtió en la FCAE.

La construcción de las mangas fue fundamental e implicó inicialmente una negociación y un acuerdo con las comunidades campesinas de los alrededores. A medida que se acordaron los límites, las comunidades awá trazaron las mangas correspondientes. Esto involucró a todos los miembros de las comunidades, haciendo mingas periódicas a donde asistían también mujeres y niños (Lizandro Pascal, Taller de Cartografía Social, comunidad de Balsareño, 2009). Esta fase duró aproximadamente 2-3 años y generó solidaridades incluso con organizaciones colombianas como Pastoral Social de Ricaurte que apoyaba a algunas comunidades (entrevista E8, 2009). También se hizo contacto con la ONIC⁵², que apoyó de forma general la iniciativa de organización awá.

Los contactos con Colombia no solamente fueron para el apoyo de la organización awá en el Ecuador sino que una vez iniciada la organización en este lado de la frontera, se transmitió “el impulso” a los awá en Colombia. De esta manera, los que se habían convertido en los líderes del proceso organizativo awá ecuatoriano apoyaron la creación de la UNIPA y posteriormente de CAMAWARI, que son las primeras organizaciones awá colombianas (entrevista E8, 2009).

La demarcación territorial fue fundamental en esta etapa inicial, especialmente a un nivel local. El reconocimiento que ganaron ante las comunidades campesinas, afro y Chachi fue sustancial. Igualmente a un nivel interno, la demarcación generó un sentido de unidad, pertenencia y apropiación territorial. “Los awá aprendieron desde muy temprano que ellos mismos eran los que debían defender su territorio y que nadie lo haría, ni el gobierno, ni la policía etc. Cuando llegaba una familia y se asentaba en

⁵¹ Acuerdo Ministerial No. 912 del 15 de julio 1987

⁵² Organización Nacional de Indígenas de Colombia.

territorio awá, la comunidad se unía y les decían que se fueran. Lo mismo ocurrió algunas veces con los mineros. En Tobar Donoso sacaron a los mineros” (entrevista E8, 2009). Durante esta etapa, el apoyo de Jaime Levy fue fundamental a nivel comunitario e institucional. A nivel comunitario muchas personas reconocen aún la iniciativa que tuvo Jaime Levy en la organización awá⁵³.

En 1988 se logró que el Ministerio de Agricultura y Ganadería reconociera y fijara los linderos del *Asentamiento Ancestral awá*, mediante el Acuerdo ministerial N° 016 del 13 de septiembre del año en cuestión. Posteriormente la legalización del territorio awá pasó por varias etapas y re delimitaciones. En 1995, el entonces INEFAN delimitó y reconoció la posesión ancestral de los awá mediante resolución No. 008 del 15 de febrero del año en cuestión. Finalmente, en 2006 el Ministerio del Ambiente mediante Acuerdo ministerial No. 004 del 3 de marzo del 2006 adjudicó nuevamente el territorio otorgando los títulos de propiedad correspondientes.

Como se puede apreciar, el proceso de organización abarcó dos dimensiones principales; por un lado estuvo la organización a nivel comunitario para la demarcación del territorio, lo que implicaba reuniones internas y externas para la negociación de los terrenos; y por otro lado, se adelantó una gestión institucional liderada principalmente por Jaime Levy, que también buscaba dar un respaldo a otro nivel haciendo contactos institucionales externos a la organización awá. En este sentido, la gestión ante entidades gubernamentales permitió crear en 1987 un plan binacional awá, que se consolidó como un programa de las cancillerías ecuatoriana y colombiana. En el Ecuador dicho programa recibió el nombre de UTEPA (Unidad Técnica del Plan awá)⁵⁴ de la cual Jaime Levy fue director durante un año y medio (aproximadamente) y desde donde apoyó la consolidación territorial awá. Paralelamente en Colombia se creó la UTECPA la cual no representó un apoyo importante para los awá en Colombia.

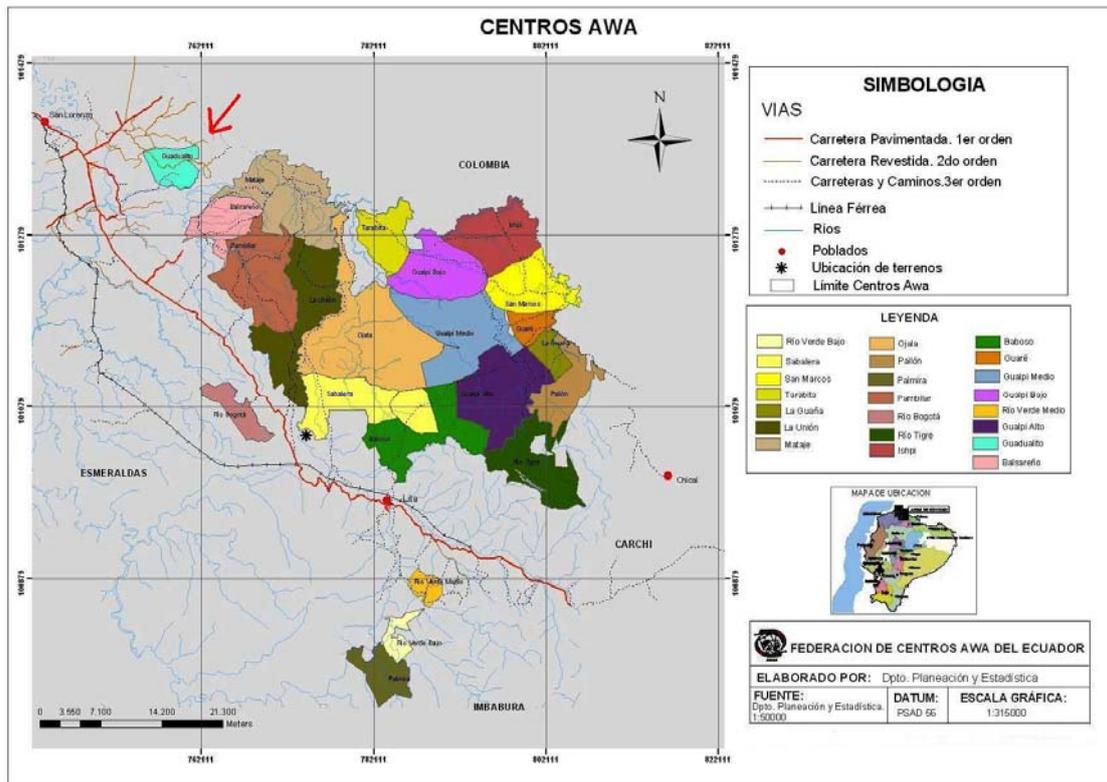
⁵³ En la comunidad de Balsareño, los líderes comunitarios comentaron que Jaime Levy los invitaba en ese entonces a organizarse, dadas las amenazas de invasión de comunidades aledañas (Taller de cartografía social, Comunidad de Balsareño, Esmeraldas. 21 y 22 de julio de 2009)

⁵⁴ La UTEPA formalmente estaba encargada de los proyectos de conservación y desarrollo de las regiones amazónica y la Región awá. También se hace referencia como la Unidad Técnica de Desarrollo Fronterizo. La UTEPA cambió su razón jurídica en el 2004 convirtiéndose en la “Asesoría Técnica de Proyectos que pasó a funcionar en la Subsecretaría de Soberanía Nacional y Desarrollo Fronterizo, bajo la competencia de Dirección General de Asuntos Amazónicos y Regionales del Ministerio de Relaciones Exteriores”

http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=851&Itemid=327

Si bien la integración territorial alcanzaba cierto grado de cohesión interna y externa, no estuvo exenta de conflictos. Podemos identificar algunos casos donde las amenazas territoriales, especialmente en el caso de la extracción de madera, lograron impactar algunas de las comunidades. Tal es el caso de la comunidad de Guadualito, (Ver Mapa 4) que entre los años 1987-1988 llegó a establecer relaciones con empresas madereras como *Chapas y Maderas*, el señor Humberto Rueda⁵⁵ y especialmente la empresa *Robalino*. La empresa Robalino llegó a la comunidad de Guadualito y prometiendo prebendas y regalos convenció a la comunidad de las ventajas de la construcción de una carretera y de la venta de la madera. Esto creó tensiones tanto con la FCAE como con las otras comunidades. No obstante el proceso de negociación con la empresa estuvo lleno de complejidades y chantajes mutuos que culminaron finalmente en un fuerte proceso de extracción de la madera (entrevista E3, 2009) (cf. Lhem, 1994). La FCAE siempre se opuso a la extracción de la madera al tiempo que las otras comunidades en asamblea también manifestaron su descontento e intentaron sancionar esto, sin embargo, las habilidades de los madereros y los preacuerdos establecidos con miembros de la comunidad les permitieron aprovechar las circunstancias y obtener sus objetivos (entrevista E3, 2009).

⁵⁵ Un comerciante de maderas que no representaba ninguna empresa pero logró extraer volúmenes importantes de la zona (Fuente de información: Entrevista E3 y Taller de cartografía Social, Guadualito, Esmeraldas. 16 de Junio de 2009)



Mapa 4⁵⁶. *La comunidad de Guadualito en el territorio awá:* La comunidad de Guadualito (flecha roja del extremo superior izquierdo) es una porción de terreno aparte del bloque principal. Nótese la cercanía con San Lorenzo y la actual red vial.

Otro aspecto importante a tener en cuenta fue la permanencia durante 10 años (3 mandatos seguidos, desde 1994 hasta 2004 aprox.) del entonces presidente de la FCAE Florencio Cantincúz. Dicho presidente tuvo un carácter fuerte y se opuso firmemente a invasiones de madereros y mineros. Adicionalmente, durante su mandato el equipo técnico de la FCAE logró una gran consolidación obteniendo el apoyo de varias ONG para la implementación de proyectos importantes (entrevista E8, 2009).

Estas primeras etapas, que podríamos ubicar desde mediados de los ochenta hasta mediados de los noventa estuvieron enfocadas principalmente a enfrentar la amenaza de las invasiones, ante lo cual la demarcación y la legalización del territorio fueron la mejor estrategia. Es importante anotar, que para las comunidades que permanentemente se vieron ante la amenaza de invasiones, la adhesión a la Federación de Centros awá representó una buena alternativa. No obstante, pertenecer a la federación también tenía

⁵⁶ Mapa elaborado por la FCAE y modificado por mi

implicaciones y restricciones, lo cual para algunas pocas familias resultó ser un motivo de no adhesión en ese entonces.

Recientemente se han empezado a conocer varias familias que quedaron al margen del proceso organizativo y que durante varios años han subsistido bajo condiciones muy precarias como peones de campesinos y colonos. La mayoría se concentran en cercanías de Lita y las comunidades awá de Rio Verde (Imbabura). Durante los meses de julio a agosto varias de estas familias adelantaron los tramites de adhesión a la FCAE en vías de consolidarse como otro centro awá. Esto indica que lo que inicialmente pudieron parecer casos aislados de familias al margen del proceso, ahora aparecen como grupos de familias más grandes que por circunstancias aún desconocidas, no decidieron o no pudieron vincularse a la federación desde sus inicios.

La etapa de los proyectos. La gestión del desarrollo y la conservación

Unos años después de que Jaime Levy dejó la dirección de la UTEPA se ausentó del país pero retornó hacia 1998 habiendo establecido relaciones más estrechas con WWF. A su regreso pudo constatar la dependencia que la federación tenía respecto a la UTEPA, la cual ya había cambiado de directivas y no representaba el apoyo inicial para el cual fue creada, y optó por apoyar la autonomía a la federación. Hasta ese momento, la Federación de Centros awá no contaba con oficinas y todos los proyectos se habían implementado a través de UTEPA. Es así como la federación consigue una oficina propia y se decide apoyar con proyectos para su viabilidad como institución (pago de oficinas, mantenimiento y vinculación de personal más permanente), y apoyo a las comunidades (entrevista E8, 2009).

Si bien el motivo inicial y principal de la creación y adhesión a la federación era la defensa y consolidación de un territorio, los temas de la conservación y de la ejecución de proyectos que estuvieran encaminados a la planificación y la gestión del desarrollo territorial (tema que puede abarcar infinidad de aspectos desde defensa de derechos colectivos, proyectos productivos, investigación etc.) también estuvieron presentes y se

fortalecieron con el tiempo. La UTEPA tuvo como mandato expreso esta tarea⁵⁷ y fue, de hecho, unas de sus principales actividades en los primeros años de funcionamiento.

El inicio de esta “nueva etapa”, caracterizada principalmente por la dinámica de proyectos estuvo inicialmente “catalizada” por Jaime Levy y apoyada por WWF, USAID y el programa CARE-SUBIR⁵⁸ con una duración de 9 años aproximadamente. En 1997 USAID inició un programa denominado Conservación de Áreas Indígenas manejadas (CAIMAN) que duró 11 años y fue fundamental para esta nueva fase del proceso organizativo y especialmente para la FCAE.

Un paso importante que marcó el inicio de esta nueva dinámica fue la conformación de la EPA (Equipo de Planificación awá) al interior de la Federación de Centros awá, el cual mediante talleres, reuniones, recorridos etc. hizo un diagnóstico detallado de las condiciones socioambientales de cada comunidad. La sistematización y el análisis de la información recopilada por la EPA, permitieron identificar cuatro líneas principales de acción que marcarían el rumbo futuro de las comunidades y organizaciones awá y las ONG de apoyo⁵⁹.

Las líneas de acción identificadas abarcaban varias dimensiones complementarias, todas ellas relacionadas con la conservación y el uso sostenible de los recursos. La primera de estas líneas buscaba establecer un área de conservación de 17.000 hectáreas de bosque primario y deshabitado en el centro del territorio awá. Esta área denominada la *Reserva de la Vida* sería administrada por la federación y estaría conformada por el terreno de varias comunidades colindantes que la “otorgasen” para estos fines de conservación (cf. Cuasaluzán y Levy, sf.).

La segunda línea de acción propuso el establecimiento de un centro de investigación científica dentro del territorio, el cual también tendría fines de capacitación y ecoturismo (cf. Cuasaluzán y Levy, sf.). Frente a la investigación se

⁵⁷ Artículo 0073. Encárguese a la Unidad Técnica ecuatoriana para el Ecodesarrollo de la Amazonía y Región awá -UTEPA-, la coordinación y ejecución de los programas y proyectos relativos a la conservación y el desarrollo de las áreas fronterizas de la amazonía y de la región awá. Registro Oficial 412 del 4 de abril de 1994

⁵⁸ Este proyecto que también fue financiado por USAID, apoyó, entre muchas otras cosas, el proceso de delimitación de algunas comunidades como Río Bogotá y posteriormente Palmira de Togtomí (entrevista E8, 2009 y Grupo Focal con las *directivas comunitarias de Palmira de Togtomí*. Palmira de Togtomí, Imbabura. 15 de Mayo de 2009.)

⁵⁹ Especialmente fundación Altrópico.

realizaron algunos avances, especialmente en investigación biológica e inventarios de especies, que eran pasos importantes para la consolidación de áreas protegidas. En efecto, en el proyecto de consolidación de la reserva de la vida se realizaron varias investigaciones para hacer los inventarios de especies (entrevista E4, 2009).

La tercera línea propuso la conformación de un equipo propio para el manejo de la flora y la fauna que tuvo como propósito principal involucrar a las comunidades en la planificación y el manejo de dichos recursos (cf. Cuasaluzán y Levy, sf.). La realización de planes de manejo, que inicialmente se planeaban a nivel de todo el territorio awá fue un tema recurrente en varios de los proyectos que luego se implementaron. Sin embargo, la regulación del uso del territorio requiere la negociación con las comunidades y con las familias. Las dificultades en lograr configurar dichos planes generales ha reorientado el enfoque hacia la planificación de predios familiares (planes familiares o prediales) que se construyen al interior de proyectos concretos. Las regulaciones ambientales a escala de todo el territorio es una tarea que requiere no solamente del apoyo de las ONG sino también del Estado a través del Ministerio del Ambiente. El papel del MAE en el territorio awá, más que ausente, ha sido en algunos casos incluso perjudicial. La actuación del MAE frente a las acciones de las empresas palmicultoras ilustra el punto⁶⁰ (cf. Naizot y Pineda, 2009).

La cuarta línea de acción propuso desarrollar un proyecto de manejo forestal comunitario que estuviese enfocado en la generación de recursos económicos para las comunidades (cf. Cuasaluzán y Levy, sf.). El objetivo principal fue consolidar prácticas sostenibles de extracción de la madera de algunas comunidades que estuvieran de acuerdo y que logran consolidar dichos planes de manejo y extracción. Frente a esta línea de trabajo se hicieron algunos avances. Se concertó con la comunidad de (Mataje, ver mapa en anexo 5) para adelantar dicho plan. Se hicieron algunos estudios sobre volúmenes de madera, sobre su comercialización haciendo contacto directamente con la empresa Alparquet y se implementó además un Centro de Transformación Forestal (CTF) con maquinaria especializada en San Lorenzo (Esmeraldas). Para dicho proyecto se contó con el apoyo de USAID y también con el apoyo de cooperantes del Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (DED⁶¹) que aportaron en la formulación del

⁶⁰ Este tema se abordará nuevamente más adelante.

⁶¹ Por sus siglas en Alemán.

proyecto. La evolución y sostenibilidad ambiental y temporal de dicho proyecto tuvo sus tropiezos aunque se alcanzó a hacer cierta extracción y comercialización. Actualmente el proyecto está detenido aunque se planifica su reestructuración y reactivación bajo el nuevo proyecto *bosques y territorio* apoyado por el DED⁶².

En su conjunto, esta identificación de líneas de acción del proceso organizativo awá revela algunos aspectos importantes. En primer lugar se debe notar que, dada la naturaleza de los ejes, el conocimiento y la experticia técnica-científica (referente al manejo de los recursos naturales) necesaria para la realización de estas líneas iban a requerir un gran apoyo de organizaciones externas, especialmente ONG de conservación y cooperación. De forma relacionada, se puede también notar que la consolidación de los ejes iba a dar un papel preponderante a los proyectos de las ONG. Este “carácter” técnico-investigativo de los ejes sugiere que este ejercicio de planificación estuvo orientado más “hacia afuera”⁶³ que “hacia adentro”⁶⁴ en el sentido que, con excepción del plan de aprovechamiento forestal, se proyectaron actividades como la creación de áreas protegidas, de centros de investigación y de planes de manejo, que no necesariamente eran temas que involucrasen sustancialmente a las personas awá o procuraran transformar sus condiciones de vida deficientes.

En un segundo lugar, estos ejes podrían sugerir que la participación de las bases comunitarias no estaba suficientemente consolidada, o al menos no lo suficiente para tener una influencia sustancial en el enfoque y funcionamiento de la federación.

Estos dos aspectos señalados (la orientación hacia afuera, y las características de la participación) no deben ser entendidas como juicios de valor sobre la historia de la organización awá, sino más bien como la identificación de “tendencias” particulares que tienen implícitas visiones y concepciones sobre los modos de gobernanza y que traen también consecuencias particulares⁶⁵. El análisis y las conclusiones frente a estas “tendencias” de la historia de la organización del pueblo awá se presentaran más adelante.

⁶² Ídem.

⁶³ Hacia el relacionamiento con ONG externas.

⁶⁴ Hacia el relacionamiento estrecho con las bases comunitarias.

⁶⁵ De la misma manera como otras “tendencias”, cualquiera que fuesen, también traerían consecuencias.

La elaboración de estas líneas base de trabajo con los cuatro ejes que llamaré de forma resumida *áreas protegidas y conservación; investigación y desarrollo; manejo de recursos (fauna) y; manejo forestal*, abre un nuevo campo de posibilidades especialmente frente a la consecución de apoyo de ONG. Inicia también lo que podríamos llamar “otra etapa” del proceso organizativo awá, que estuvo marcada por la llegada de varias agencias de conservación y de cooperación al desarrollo, que mediante la financiación de varios proyectos dentro de las líneas mencionadas, empezaron a involucrarse en el proceso de organización y “cambio” de las comunidades e instituciones awá.

Hacia 1999 y ante la posibilidad de ejecución de proyectos por parte de la FCAE, lo que había sido durante muchos años un apoyo a título personal por parte de Jaime Levy pasa a brindar un apoyo de una forma más institucionalizada mediante la conformación de una fundación llamada Altrópico y de la cual es presidente hasta el presente. El apoyo de Altrópico siguió siendo crucial para la FCAE consistiendo en estas primeras etapas en el mantenimiento de 2 ingenieros forestales y un agrónomo durante 2 años aproximadamente (entrevista E8, 2009).

En la dinámica de ejecución de proyectos que se iniciaba, se establecieron alianzas con varias organizaciones que apoyaban, los grandes proyectos de USAID y WWF, o establecían pequeños proyectos complementarios. La planificación del Equipo de Planificación awá (EPA) y la definición de los 4 ejes prioritarios podrían marcar una pauta para el enrutamiento de los proyectos; sin embargo, este proceso es complejo y juegan muchos aspectos políticos y económicos tanto a niveles comunitarios como de la FCAE y de las ONG.

Los años posteriores estuvieron caracterizados por la implementación de una gran cantidad de programas y proyectos con sumas de dinero considerables, que estaban encaminados a apoyar temas diversos, aunque en general se enmarcaron dentro de los ejes planificados. La financiación ha sido principalmente a cargo de USAID, quien ha venido apoyando ya desde más de dos décadas. Sobresale el proyecto *Sustainable Uses for Biological Resources* (SUBIR)⁶⁶ y el programa CAIMAN⁶⁷ (ambos financiados por

⁶⁶ En este proyecto también tuvo participación importante la fundación CARE.

⁶⁷ Este programa enfocado principalmente a lograr la conservación tuvo 3 ejes principales. a) consolidación territorial, construcción de capacidades y sostenibilidad financiera de los pueblos awá, cofán y huaorani. b) apoyo a la consolidación de un plan de zonificación en la reserva marina de

USAID). El programa SUBIR tuvo como objetivo importante la consolidación legal del territorio y la capacitación en resolución de conflictos (dado que esta “negociación” territorial generó múltiples conflictos con propietarios de predios adyacentes). Dicho programa tuvo un costo aproximado de 10 millones de dólares, del cual el 60% se invirtió en el personal técnico de la FCAE y de investigadores y consultores (entrevista E5, 2009). El programa CAIMAN, con una duración de más de 9 años (1997-2008 aprox.) fue la sombrilla de varios otros proyectos y actividades, muchas veces a cargo de otras ONG como Altrópico, Ecolex⁶⁸, Jatun Sacha etc. Las principales actividades de CAIMAN fueron la consolidación de planes de manejo del bloque principal del territorio awá (ver mapa, anexo 6); El apoyo al programa de aprovechamiento forestal de la FCAE (ver mapa, anexo 5) que implicó consolidación de planes de extracción, capacitación, adquisición de maquinaria y vínculos con empresas madereras legales; el apoyo a otras iniciativas productivas como animales menores e iniciativas eco turísticas entre otros.

No obstante algunos ejes, como el de la consolidación de un centro de investigación científica, no han contado con tanto apoyo de la cooperación. Por otra parte, los proyectos de conservación y también los productivos han primado pero no han tenido los resultados esperados.

A continuación se presentan los principales proyectos realizados en un periodo que va aproximadamente desde 1997 hasta el presente.

Respecto al eje del *manejo forestal* es importante notar que es uno de los aspectos que para los awá siempre apareció como fundamental. Permitiría hacer frente al problema de la extracción ilegal y no sostenible de maderas de su territorio por parte de empresas de mediano alcance, así como hacer presencia y tomar posesión de los recursos frente a los otros actores que circundaban el territorio. Esto implicó que rápidamente y una vez definido el plan, la FCAE y la fundación Altrópico fortalecieran los vínculos institucionales con las agencias internacionales de conservación WWF (World Wildlife Found) y CEPF (Critical Ecosystems Partnership Fund) mediante un

Galápagos, además del fortalecimiento de la gobernanza y el control de la pesca, el aporte del turismo a la conservación es dicha zona y c) conservación de dos millones de hectáreas en los andes mediante la consolidación de 4 áreas protegidas estableciendo alianzas de conservación con propietarios de predios privados y logrando pago por servicios ambientales.

⁶⁸ ECOLEX-Corporación de Gestión y Derecho ambiental www.ecolex-ec.org

proyecto encaminado a consolidar un plan de Manejo forestal sostenible. Dicho proyecto que sería ejecutado y administrado entre la FCAE, WWF y la fundación Altrópico y contó, para la fase de adquisición de maquinaria, con el apoyo financiero de USAID⁶⁹. Este proyecto implicó cambios sustanciales en la dinámica operativa de la FCAE e incluso cambio de sus estatutos.

Según los estatutos de la FCAE, esta no podía liderar proyectos comerciales, y el cambio estatutario tampoco podía ser hecho de forma “inorgánica”. Esto implicó detener el proyecto temporalmente mientras se resolvían los problemas, de acuerdo a los estatutos de la FCAE. Con la reanudación del proyecto, se inició la consolidación del plan de aprovechamiento forestal y la FCAE conformó el CFA (Comité Forestal awá) apoyado por un ingeniero forestal a tiempo completo y por la fundación Altrópico, y se le encargó la función de los inventarios botánicos y la planificación del proceso de uso de la madera. El plan incluyó adquisición de maquinaria no pesada para el procesamiento de la madera y el establecimiento de vínculos comerciales directos con una empresa en Quito. El eje del *manejo forestal* ha estado articulado a otros proyectos enfocados en el *aprovechamiento sostenible de los recursos* como por ejemplo la consolidación de “fincas” agro-productivas, proyecto apoyado por el PNUD-PPD⁷⁰ y la fundación Altrópico.

El eje de *manejo sostenible de los recursos naturales* ha estado siempre enfocado a generar alternativas de sustento que permitieran disminuir las presiones sobre los recursos naturales del territorio y poder así establecer “áreas de conservación”. Como bien señalan los ejes identificados por la FCAE, la consolidación de un área protegida ha sido un interés importante. El apoyo de dicho objetivo articuló la acción de varias ONG que aportaron de formas diversas mediante investigaciones biológicas, cartografía, consolidación de alternativas productivas y otras acciones que apoyaban directa o indirectamente el manejo sostenible de los recursos del territorio. La mayoría de dichas acciones se articulaban al interior del programa CAIMAN⁷¹ que era el más

⁶⁹ La Fase financiada por USAID consistió en un proyecto denominado: The Ecuadorian awá Territory: Protecting Habitat Biodiversity. (USAID, 2004).

⁷⁰ PNUD-PPD (programa de Pequeñas Donaciones) Nombre del Proyecto: *Promoción de Fincas Agro-productivas en el Área de Amortiguamiento del Territorio Indígena awá*
<http://www.altropico.org.ec/ejecucion.php>

⁷¹ USAID- Proyecto CAIMAN (Conservación de áreas indígenas manejadas)
<http://www.altropico.org.ec/ejecucion.php>

importante en términos económicos para la FCAE. Entre las ONG que se vincularon sobresale la fundación Altrópico⁷² que ejecutó proyectos en territorio awá con objetivos en el eje en cuestión y recibió apoyo de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) (años 2001-2003), la fundación Amigos de la tierra-Suecia (años 2000-al presente), el programa de pequeñas donaciones de las Naciones Unidas (PPD-PNUD) (años 2005-2007), la fundación *Overbrook* (años 2006-2007), entre otras (ver anexo 7).

La consolidación de los objetivos definidos por los ejes ha implicado el trabajo continuo a través del tiempo. También es evidente que hay una estrecha relación entre los objetivos de conservación, el manejo sostenible de recursos y la consolidación de planes de manejo del territorio. Es así como vemos que la consolidación de alternativas de uso sostenible de los recursos, la consolidación de áreas protegidas, el fortalecimiento organizativo y la consolidación de planes de acción, son temas que han sido apoyados varias veces por varios proyectos y varias agencias diferentes (ver anexo 7).

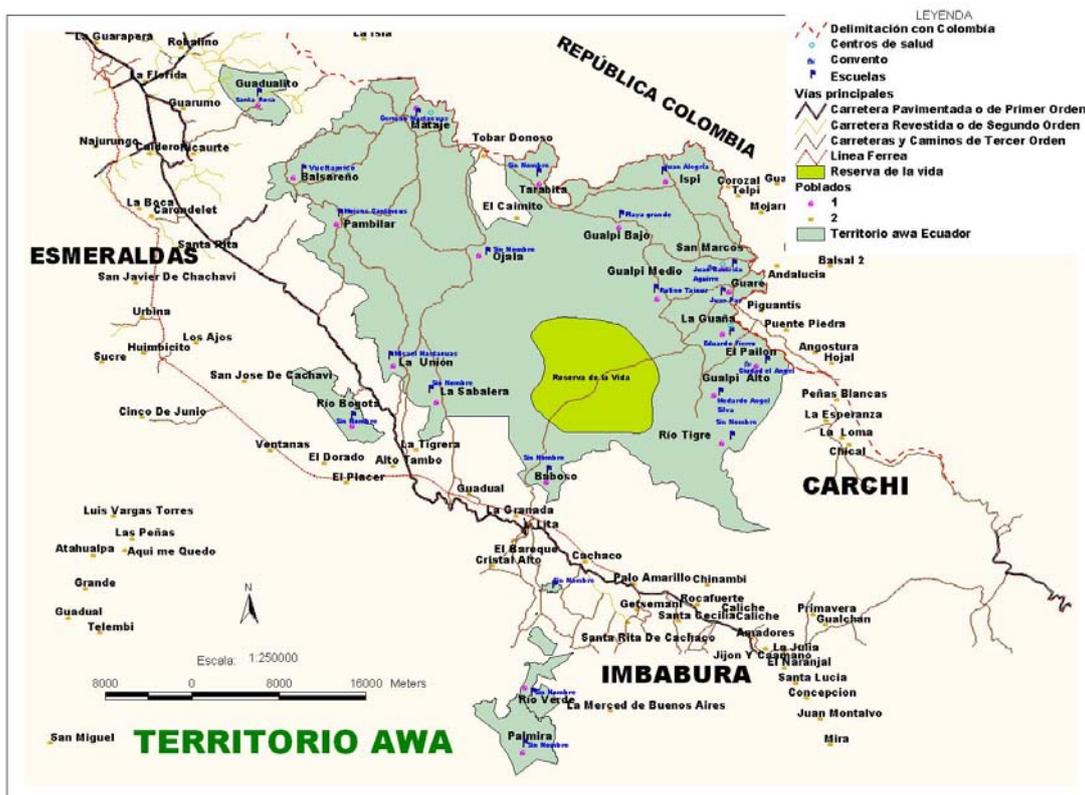
El eje de *Áreas protegidas y conservación* tuvo como objetivo principal la conformación de *la reserva de la vida* en el centro del territorio awá (Levy y Cuazaluzán, s.f.), aunque también se avanzó en consolidar otro tipo de reservas forestales y áreas protegidas. Esta iniciativa contó con un apoyo continuado del proyecto CAIMAN (USAID). A dicha iniciativa se sumaron varias otras instituciones, generalmente canalizadas por Altrópico⁷³ que apoyaron durante varios momentos diferentes la consolidación de áreas protegidas. Entre las instituciones se encontró el WWF (años 2003-2008), la ONG Conservación Internacional en compañía de CEPF (años 2004-2007), la fundación *John D. And Catherine T. Macarthur* (años 2006-2009) y la fundación *Overbrook* (2006-2007).

El proyecto de conformación de la reserva de la vida requirió inversiones considerables de dinero, especialmente para la generación de cartografía (mapas a

⁷² Ver la lista de proyectos en el territorio awá con los cuales la fundación Altrópico ha tenido directa responsabilidad en <http://www.altropico.org.ec/ejecucion.php>. Para un resumen ver el anexo 7.

⁷³ Esta información se basa en el listado de proyectos de Altrópico. Entre paréntesis se indican los años de duración de los proyectos (algunos son de culminación reciente, 2009). El listado completo se puede ver en <http://www.altropico.org.ec/ejecucion.php>. Para un resumen ver el anexo 7.

escala 1:50000, con curvas de nivel cada 20 metros de altitud⁷⁴) y exploraciones de campo con grupos de científicos (entrevista E4, 2009). De forma particular, el proceso de socialización comunitaria de la iniciativa no tuvo éxito dado que las comunidades donde se pretendía establecer la reserva no estaban interesadas en ello y tenían temor respecto a las regulaciones externas que proyectos conservacionistas como este pudieran tener en su territorio. Las tensiones y los rumores por las grandes sumas de dinero que circulaban en el equipo técnico de la FCAE habían generado descontento y desconfianza en las comunidades. Finalmente, la reserva nunca existió en la realidad, nunca fue delimitada físicamente y las comunidades no aceptaron su construcción, por lo cual el territorio que iba a ser para la reserva fue redistribuido a las comunidades nuevamente (entrevista E4, 2009).



Mapa 5.⁷⁵ *La reserva de la vida:* Este mapa ilustra la ubicación aproximada de lo que sería la reserva de la Vida (área verde clara hacia el centro del territorio awá).

⁷⁴ La generación de mapas con este nivel de detalle tiene un alto costo económico.

⁷⁵ Modificado de www.federacionawa.org

El tema de *áreas protegidas y manejo de recursos* han estado vinculados permanentemente y actualmente cuentan también el apoyo de WCS. Es importante resaltar que las acciones recientes de dicha ONG abarcan amplios objetivos no solo ambientales. De hecho, los proyectos de amplio espectro han estado presentes en el territorio awá desde hace varios años. Este es el caso del proyecto SOCICAN apoyado por la fundación Altrópico (ver anexo 7) que incluye objetivos de seguridad alimentaria, conservación y educación ambiental y que ha establecido vínculos con varias organizaciones comunitarias del sur de Colombia⁷⁶ y que ha contado también con el apoyo de la unión Europea (UE) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Existen otros dos ejes importantes que la cooperación ha apoyado en el territorio awá, especialmente la fundación Altrópico con el apoyo de WWF⁷⁷. El primero hace referencia directa al proceso de construcción de capacidades para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades. El segundo se refiere al fortalecimiento institucional para el manejo y la administración descentralizada del territorio. Al respecto se han establecido alianzas con el Programa de Apoyo a la Gestión Descentralizada (PRODERENA)⁷⁸ que se enfoca en la gestión descentralizada de las provincias de Carchi, Imbabura y Esmeraldas con el apoyo de la unión Europea (ver anexo 7). En estas dos temáticas de la cooperación el papel de Altrópico como institución ejecutante y de USAID y WWF como instituciones financiadoras han sido los más importantes.

Un tercer ámbito importante en el cual se han invertido esfuerzos considerables por parte de la cooperación hace referencia al fortalecimiento de las capacidades y las dinámicas organizativas y de planificación de las organizaciones locales, en este caso la FCAE. Este tema ha sido también apoyado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Estos objetivos hacen parte un ámbito más amplio en el cual ha apoyado la cooperación: el de la capacitación en fortalecimiento institucional y

⁷⁶ La Asociación para el Desarrollo Campesino (ADC); el grupo ecológico Herederos del Planeta que están a su vez vinculados con la Red de Reservas Naturales de la Sociedad Civil de Colombia (RESNATUR)

⁷⁷ Nombre del proyecto: Conservación y Desarrollo Sostenible en la Región Biogeográfica del Chocó: Construyendo capacidades para el mejoramiento de la calidad de vida y la sostenibilidad ambiental <http://www.altropico.org.ec/ejecucion.php>

⁷⁸ Nombre del Proyecto: *Apoyo a la Gestión Descentralizada de los Recursos Naturales en las tres provincias del Norte del Ecuador* <http://www.altropico.org.ec/ejecucion.php>

administrativo⁷⁹. El tema del fortalecimiento institucional también es uno de los aspectos que ha apoyado USAID desde hace varios años y que apoya recientemente WCS. Este fortalecimiento institucional ha sido un tema de interés y también de preocupación para las instituciones de apoyo a la FCAE y para la FCAE misma. Las capacidades de la FCAE en temas administrativos, de representatividad y legitimidad ante las comunidades, de capacidad técnica etc., son temas centrales para el buen funcionamiento de los proyectos. Este funcionamiento hace referencia tanto al cumplimiento de las metas mismas de los proyectos con impacto en las comunidades, como también a la rendición de informes técnicos y administrativos a los financiadores. Durante el periodo que continuó a la delimitación de los ejes, que se caracterizó por el gran número de proyectos implementados, uno de los objetivos importantes de USAID, WWF y la fundación Altrópico frente al apoyo de la FCAE fue el fortalecimiento de sus capacidades institucionales, con cierto énfasis, según mi opinión personal, en las dimensiones técnicas para la implementación de proyectos, más que las capacidades políticas de la FCAE.

Recientemente, con el apoyo de WCS y la incidencia al interior de la FCAE de nuevos líderes awá (entrevista E3, 2009), se da un apoyo más decidido y directo al fortalecimiento del liderazgo político de la FCAE con el propósito de generar una cohesión aun mayor de las comunidades y una disposición más firme a acatar los lineamientos de esta.

En la actualidad, la FCAE implementa algunos proyectos productivos con el apoyo del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). También la fundación Altrópico ha venido desarrollando una investigación para la producción de miel con base en abejas nativas del territorio awá⁸⁰, conocidas como *abeja wimal*. La comunidad de Guadualito ya tiene una producción de miel que comercializa a través de Altrópico.

Un aspecto importante a nivel de la FCAE fue el fin del mandato de Florencio Cantincúz después de 10 años como presidente. Seguidamente llegó Olindo Nastacuáz, quien en su primera semana de mandato, decidió destituir a todo el equipo técnico que había acompañado a Florencio Cantincúz reteniendo únicamente al coordinador de

⁷⁹ Nombre del Proyecto: *Fortalecimiento organizativo y económico de comunidades indígenas, campesinas y afroecuatorianas de San Lorenzo*. Institución de apoyo OIM. <http://www.altropico.org.ec/ejecucion.php> (ver anexo 7).

⁸⁰ Particularmente de las comunidades de Esmeraldas como Guadualito

proyectos. Esta pérdida de capital humano que representó el recambio del equipo técnico ha sido identificada por varios cooperantes como una debilidad fuerte de la FCAE (entrevistas E8, 2009; E9, 2009; E10, 2009 y E11, 2008).

Es importante comprender el contexto político interno en el que se dan estos sucesos, pues indican también aspectos centrales de la configuración del sistema de gobernanza en el territorio awá. La disputa por puestos importantes en la FCAE, especialmente la presidencia, ha revelado divisiones internas de la población awá que obedece tanto a las rivalidades provinciales, especialmente entre los awá del Carchi y de Esmeraldas, como también a rivalidades institucionales entre la FCAE y la División Educativa Intercultural Bilingüe de la Nacionalidad Awá (DEIBNAE). La DEIBNAE es un ente estatal que coordina a los profesores awá del territorio. La importancia que tienen los profesores en las comunidades awá le ha conferido también a la DEIBNAE gran poder político, llegando incluso en algunas comunidades a cumplir un papel muy importante y similar al de la FCAE (taller de cartografía social en las comunidades Balsareño, 20 de julio de 2009, Esmeraldas)⁸¹. Igualmente, las rivalidades entre directivas de la FCAE y la DEIBNAE no se han hecho esperar.

La DEIBNAE pretende actualmente llegar a la presidencia de la FCAE mediante su “candidato” Julián Taicúz. Esta “oposición” entre las dos instituciones no es nueva, de hecho, Olindo Nastacuáz perteneció a la DEIBNAE inmediatamente antes de ser presidente. La llegada de personas de la “oposición” a la presidencia de la FCEA ha resultado en la destitución y renovación de todo el equipo técnico como se constató con el inicio del mandato de Olindo Nastacuáz. Es importante considerar que la ejecución de los proyectos y las relaciones con la cooperación es un aspecto que requiere de experiencia y conocimientos técnico-administrativos. Es por esta razón que Olindo Nastacuáz decide “retener” al coordinador de proyectos de la FCAE el cual había logrado consolidar, en conjunto con el anterior presidente Florencio Cantincúz, una gran capacidad de manejo e implementación de proyectos (Entrevista E8, 2009).

Con la llegada de Olindo Nastacuáz se dio un cambio en la dinámica interna de la FCAE, no obstante el propósito general de defensa y desarrollo del territorio se ha mantenido firme a pesar de los cambios de dirigentes.

⁸¹ Esta información fue complementada con observación participante en el taller mencionado.

A finales del primer mandato de Olindo Nastacuáz (2007), las presiones por tierras que nunca han cesado sobre el territorio awá, y que esta vez hacían referencia a las comunidades afroecuatorianas de Esmeraldas (cantón San Lorenzo) conllevó a la expedición del *acuerdo modificador* del 12 de enero de 2007 por parte del Ministerio del Ambiente. Dicho acuerdo determinaba el establecimiento de una dinámica de co Manejo de los territorios esmeraldeños entre los pueblos awá y afroecuatorianos, lo cual conllevaría a la reversión de una porción de las 99.336,61 hectáreas que habían sido adjudicadas mediante Acuerdo ministerial N° 004 el 23 de enero de 2006, desconociendo de este modo la posesión legítima del territorio awá. Ante dicha disposición ministerial, el pueblo awá decidió marchar hasta Quito con aproximadamente 2000 personas, recibiendo apoyo de varias comunidades de la sierra. Con esta marcha lograron no solamente revertir el acuerdo ministerial sino también recuperar una porción de tierras que había sido escindida del territorio awá en el año 2000⁸². El reconocimiento de la posesión legítima del territorio ante los afros y otras etnias fue tal vez la consecuencia más importante. No obstante, las tensiones con las comunidades afro de esmeraldas permanecen latentes, especialmente entre las comunidades awá de Balsareño y Guadualito y el poblado afrodescendiente de Ricaurte.

El éxito de esta marcha también tuvo consecuencias políticas para la FCAE. Olindo Nastacuáz, quien en la siguiente asamblea después de la marcha “condecoró” a líderes comunitarios y protagonistas de la marcha, logró obtener el apoyo de la asamblea para su reelección como presidente.

La etapa de los proyectos ha configurado un aspecto central de la dinámica del mundo awá, tanto a nivel comunitario como al nivel de la FCAE. La FCAE como organización tiene dos tareas principales; la primera, de carácter eminentemente política, es la relación de representación de las comunidades y la segunda que hace referencia a la administración y la gestión del desarrollo territorial. Esta segunda tarea, que se ha hecho casi exclusivamente a través de los proyectos y con el apoyo de las agencias de conservación y cooperación al desarrollo, está directamente vinculada con la primera. Es así como el “quehacer cotidiano” de la FCAE es un entramado complejo de estas dos dimensiones que se mezclan permanentemente.

⁸² www.yacta.org, Comunicado de la FCAE del 6 de julio de 2007. Ver también diario El Universo, Julio 9 de 2007.

Como se pudo ver desde un inicio, la gestión y el apoyo de instituciones externas fueron aspectos fundamentales desde el inicio del proceso organizativo como fue el caso de la Cancillería ecuatoriana y su programa *Fronteras Vivas*, posteriormente la UTEPA y luego la fundación Altrópico, el apoyo de USAID (que ha sido continuo desde casi 2 décadas hasta el presente), WWF y actualmente WCS. Un aspecto fundamental que es necesario considerar en este momento es la dinámica financiera de la FCAE que depende exclusivamente de los proyectos. Dado que el Estado ecuatoriano no contempla la transferencia de recursos para la viabilización económica de las organizaciones indígenas, éstas deben suplir sus necesidades económicas con el apoyo de la cooperación. En este sentido, los sueldos de los dirigentes y del equipo técnico de la FCAE ha estado financiado también por los diferentes proyectos. Esta dinámica tiene consecuencias políticas y operativas importantes.

Recuento de la creación de la Federación de Centros awá del Ecuador. La formalidad institucional de la representación y administración territorial awá.

Como se mencionó anteriormente, la FCAE tuvo sus raíces en la federación de centros awá del Carchi, consolidada formalmente en 1987⁸³ como una respuesta a las constantes presiones a las que se veía sometido el territorio awá. Posteriormente (en el año 2000) se afiliaron más centros de Imbabura y Esmeraldas hasta contar en la actualidad con 22 centros y un total de 3.500 personas^{84, 85}, convirtiéndose así en la Federación de Centros awá del Ecuador⁸⁶ (FCAE). La FCAE aparece entonces como una organización de segundo grado conformada con el propósito de representar a la etnia awá ante el Estado ecuatoriano, ante las otras etnias y ante los otros países. La FCAE tiene entre sus objetivos principales el fortalecimiento del proceso organizativo, la preservación de la cultura, la gestión y la ejecución de proyectos de desarrollo en materia de salud, educación, formación de líderes comunitarios, investigación, uso

⁸³ Acuerdo ministerial No. 912 del 15 de julio 1987.

⁸⁴ Censo awá de 2002.

⁸⁵ Ver anexo 1, centros awá del Ecuador, ubicación y población. Ver también anexo 6, mapa del territorio con los 22 centros.

⁸⁶ Acuerdo Ministerial No. 3340 del 7 de septiembre 2001 del Ministerio de Bienestar Social.

sostenible de recursos, planificación territorial etc. Otro objetivo importante de la FCAE es la generación de ingresos económicos, tanto para su mantenimiento como para generar bienestar de las comunidades y poder proteger de mejor forma el territorio⁸⁷. En su conjunto, se busca que la FCAE sea el motor del proceso organizativo y de un modelo de desarrollo de las comunidades awá que este acoplado a las condiciones naturales y culturales. Se espera que dicho proceso de desarrollo este encaminado a la consolidación de un plan de administración, apropiación y defensa territorial⁸⁸.

Como se mencionó anteriormente, la FCAE estableció un “plan de desarrollo” de 4 ejes principales en torno a los cuales se han estructurado los diferentes proyectos y las alianzas con la cooperación al desarrollo y las agencias de conservación. Un aspecto central en este proceso de ejercicio de la “soberanía territorial” es la planificación del uso y de la conservación de este territorio y sus recursos, lo cual implica a su vez la generación de consensos mediante la participación directa de sus bases comunitarias para la toma de decisiones. La generación de consensos en el manejo territorial es el punto central de la dinámica de gobierno awá.

La FCAE cuenta con una estructura particular que privilegia grandemente la participación directa de las comunidades en el proceso de las decisiones más importantes.



⁸⁷ Federación awá del Ecuador www.federacionawa.org

⁸⁸ La consolidación de un plan de vida o un plan integrado de desarrollo para todo el pueblo awá ecuatoriano es un tema que se está actualmente empezando a considerar seriamente.

Figura 1⁸⁹. *La Estructura de la FCAE*. Este esquema de la FCAE muestra una estructura que privilegia la participación directa en asambleas generales cada 6 meses para la toma de las decisiones más importantes. Estas decisiones son tomadas por mayoría simple en las asambleas después que la FCAE haya informado y explicado los temas sobre los que se decidirá. La asamblea puede incluso destituir al presidente y todo el equipo técnico de la FCAE en caso que esta decisión cuente con la mayoría de los votos.

Como ilustra la figura 1, la estructura general de la FCAE, si bien es jerarquizada, permite que sea mediante la participación comunitaria en asamblea general que se direcciona el rumbo de la FCAE y del pueblo awá ecuatoriano. La asamblea general se realiza dos veces al año en diferentes lugares del territorio y es indispensable la participación de las directivas⁹⁰ de cada comunidad y demás personas que viven en el territorio. En las asambleas se toman las decisiones más importantes. La directiva de la FCAE se elige cada tres años mediante un congreso donde se convoca a todas las comunidades del territorio awá⁹¹.

El consejo de gobierno de la FCAE que también es elegido en el congreso, está conformado por el presidente, el vicepresidente, un coordinador de proyectos y un dirigente de cada uno de los ejes de organización y desarrollo (eje de tierra, territorio y biodiversidad; eje de educación; eje de organización, eje de salud, eje de la mujer). Este consejo de gobierno hace parte del nivel político de la FCAE, encargado de tomar decisiones y mantener un permanente vínculo de coherencia entre las dinámicas operativas y las expectativas comunitarias, de forma tal que son parte importante del proceso de representación que pretende cumplir la FCAE. El coordinador general de proyectos es el que operativiza y administra los proyectos que el consejo de gobierno diseña, planifica y evalúa. El nivel operativo es el que está directamente desarrollando, asesorando o apoyando el desarrollo de las actividades de cada uno de los objetivos de desarrollo.

⁸⁹ Figura tomada de <http://www.federacionawa.org/organizacionfcae.htm>

⁹⁰ En cada una de las comunidades awá existe una directiva conformada por un presidente comunitario, un vicepresidente, un secretario, un dirigente de salud, de educación, de recursos naturales, etc. Es frecuente que una persona ocupe dos cargos distintos.

⁹¹ “Desde su constitución, la FCAE ha tenido ocho directivas democráticamente electas. El presidente actual de la FCAE es el profesor Olindo Nastacuáz (Periodo 2005-2007 y 2007-al presente)”, (Federación awá, 2009) <http://www.federacionawa.org/organizacionfcae.htm>

Para cada centro o comunidad, las personas que la conforman designan a un representante o presidente el cual es el encargado de representar ante la FCAE y ante los otros centros a su comunidad. La agrupación de todos los presidentes comunitarios, más las directivas de la FCAE conforman el Consejo de Gobierno Ampliado (CGA). Este consejo es la entidad encargada de tomar ciertas decisiones importantes durante el transcurso de tiempo entre una asamblea general y otra; y se reúnen regularmente cada dos meses o mediante reuniones “extraordinarias” si las circunstancias lo ameritan.

La FCAE ha tenido un proceso de consolidación y organización interesante que aporta elementos importantes para el análisis del proceso de gobierno en la actualidad. Como se mencionó anteriormente, en un principio la federación representaba únicamente a las comunidades del Carchi y obedecía fundamentalmente a una estrategia de defensa contra otras etnias, mestizos y empresas que invadían el territorio. Dado que la conformación de una institución de segundo grado tiene una función principalmente representativa, de gestión del desarrollo y de protección del territorio, y dado que las amenazas no se restringían al Carchi, las demás comunidades decidieron afiliarse a la FCAE. Este paso permitió entonces pensar en la consolidación del pueblo awá de una forma más sólida.

El recuento del proceso de consolidación de la FCAE debe tener una consideración especial a la fundación Altrópico⁹² que acompañó durante todo el proceso de organización a las comunidades awá desde inicios de la década de los ochenta hasta el presente. La fundación Altrópico fue en un comienzo un foco importante de organización y de canalización de proyectos que inicialmente estuvieron encaminados a la adjudicación territorial y a la consolidación organizacional de la FCAE. Durante esta fase inicial, la fundación Altrópico cumplió también papeles importantes en la gestión y administración de proyectos, convirtiéndose así en la vía más usual de contacto entre el pueblo awá y el “mundo” del desarrollo. En la actualidad, la FCAE inicia un proceso de independencia en la gestión y ejecución de proyectos donde Altrópico ya no cumple el papel de único canal de conexión con cooperantes y ONG.

El consejo de gobierno de la FCAE y su tasa de renovación también ha mostrado variaciones a lo largo del tiempo. Durante tres mandatos consecutivos (10 años

⁹² Especialmente a su director Jaime Levy quien llegara al territorio como cooperante del cuerpo de paz y decidiera quedarse apoyando el proceso de organización del pueblo awá.

aproximadamente), la dirección de la FCAE estuvo conformada por un mismo presidente y diversos miembros de su familia en diferentes cargos importantes (entrevistas E3, 2009 y E5, 2009). Esto, más que una muestra de nepotismo o falencia en el proceso democrático desde un marco “moderno”, debe ser entendido como una característica que responde a la forma de organización sociopolítica tradicional awá. Aunque la conformación de la FCAE como una organización representativa de segundo grado implica la adopción de marcos occidentales de organización, entre ellos los procesos democráticos incluyendo renovación de los dirigentes, el hecho que la sea una organización indígena debe ser el transfondo del análisis. En este sentido, la FCAE se ubica en una posición compleja pues debe articular los marcos culturales y políticos del mundo indígena awá al cual representa y del mundo “moderno-occidental” del cual requiere apoyo.

La etnia awá tiene como núcleo sociopolítico a la familia, que era la unidad fundamental que tomaba las decisiones sobre el manejo del territorio. El territorio en general estaba “repartido” en las diferentes familias y era también heredable por esta vía. La familia como núcleo sociopolítico respondía, en parte, a las condiciones ecológicas “agrestes y difíciles” que no permitían la conformación de agrupaciones mayores de personas en un mismo punto como por ejemplo poblados o aldeas (cf. Cerón 1991). Los territorios de cada familia eran bastante amplios pues las condiciones productivas eran exigentes, y si bien esta forma tradicional de tenencia de la tierra ha cambiado en la mayoría del territorio awá ecuatoriano y colombiano, los procesos de formación de poder político y administración del territorio aun pueden estar vinculados a esta preferencia familiar de la administración. Por tanto, los referentes culturales tradicionales de organización awá se pueden ver trasladados a la FCAE y es este el marco más apropiado para comprender la larga permanencia de una familia en las directivas de la FCAE. Por otro lado, no se debe desconocer que las ventajas económicas y sociales que representa pertenecer a la directiva de la FCAE se traducen en elementos de poder que probablemente no sean fáciles de ceder.

En el 2005 con la llegada del último presidente Sr. Olindo Nastacuáz, el vínculo entre dicha familia y la FCAE se terminó, pues el nuevo presidente decidió despedir a la mayoría de miembros de la FCAE y conformar su propio “equipo de gobierno”. Esto implicó a su vez que muchas de las personas que se capacitaron durante los casi 12 años

del mandato anterior no continuasen vinculados con la FCAE quedando un vacío considerable al respecto (Entrevista E8, 2009).

La “campaña” de Olindo Nastacuáz para alcanzar la presidencia estuvo direccionada a cuestionar la “cooptación” de la FCAE por parte de una sola familia y la falta de renovación de la presidencia. El anterior presidente pertenece a la comunidad de Baboso y los reclamos provenían de comunidades como Pambilar, Guadualito, La Unión, Balsareño entre otras. Los cuestionamientos de Olindo Nastacuáz se reforzaban con las críticas comunitarias de que el gran número de proyectos implementados contaban con grandes sumas de dinero que eran gastadas al nivel de la FCAE (sueldos de personal técnico, pago de investigadores externos etc.) y que no se traducían en un mejoramiento de las necesidades comunitarias (entrevista E3 y E4). Con la renovación de la dirigencia de la FCAE se liberaron tensiones con muchas de las comunidades que habían reclamado al respecto.

No obstante, este cambio de directivas trajo consigo otras dificultades para la FCAE. La existencia de líderes awá que cumplan funciones importantes en el proceso de organización comunitaria y que también tengan las capacidades técnicas para la gestión y administración de proyectos ha sido un aspecto difícil de solucionar. Como consecuencia, la conformación del equipo de la FCAE no siempre ha sido fácil pues este “perfil” de personas awá con cercanía con las comunidades y a la vez con el conocimiento técnico es escaso en el territorio. Por ejemplo, con el cambio de gobierno en el 2005 y la destitución del equipo de la FCAE este aspecto fue particularmente evidente.

Ante las dificultades en la conformación del equipo de la FCEA y teniendo en cuenta que un equipo no idóneo con falencias en la gestión y administración de proyectos amenazaría la solidez de la FCAE, se han adoptado soluciones diversas. Por un lado Olindo Nastacuáz decidió retener a algunos miembros de la FCAE que, durante el periodo de gobierno de Florencio Cantincúz, habían adquirido capacidades clave para la administración de proyectos. Por otro lado, la estrecha vinculación con la cooperación y la adopción de cooperantes al interior del equipo de la FCAE ha jugado un papel importante, pero también ha tenido sus consecuencias. En principio, esto tiene un “costo político” en el sentido que la presencia de personas no awá desempeñando papeles muy importantes en una institución construida para la representación awá, no siempre es fácilmente aceptado por las comunidades. Este aspecto merece consideraciones

especiales que retomaremos más adelante y se vincularán con el análisis del proceso actual de la relación FCAE-cooperación al desarrollo.

Actualmente la FCAE sigue particularmente interesada en responder a las necesidades prioritarias de las comunidades y en consolidar una estrategia de defensa del territorio y una apropiación legítima mediante un uso de recursos planificado y concertado comunitariamente. El logro de estos objetivos continúa apoyándose fuertemente en las agencias de cooperación y conservación (ver título anterior) y la FCAE continúa siendo el eje articulador entre la cooperación y las comunidades.

En el momento actual se cuenta con varios proyectos en marcha con diferentes agencias de cooperación y conservación, lo cual implica un entramado de interacciones entre el consejo de gobierno de la FCAE, los técnicos, los funcionarios de las agencias de cooperación, los cooperantes que trabajan directamente desde la FCAE, los presidentes de las comunidades y las comunidades mismas.

Como se mencionó anteriormente, una de las estrategias de la FCAE para suplir el vacío de gestores, fue incorporar cooperantes al interior de la institución con la tarea específica de gestionar proyectos y de ser en vínculo permanente con la cooperación. Por la FCAE han pasado varios cooperantes que estuvieron vinculados a diferentes proyectos. Durante la implementación del proyecto *manejo integrado de territorios indígenas*⁹³, estuvo un cooperante que jugó un papel muy importante no solamente frente al proyecto, sino también frente a la dinámica de la FCAE. Este cooperante trabajó de forma bien cercana con el presidente y el equipo técnico de la FCAE y fue un punto importante en el funcionamiento de la organización, especialmente frente a la gestión de proyectos con entidades diferentes a las tradicionales (USAID), abriendo el espectro de financiadores de la FCAE. También están actualmente cooperantes del DED⁹⁴ y del Cuerpo de Paz.

Preguntarse si esta estrategia es motivada exclusivamente por la FCAE o es una propuesta impulsada desde las agencias de cooperación no conduce a respuestas útiles. Más bien, es importante notar la estrecha relación y la “necesidad” de apoyo que

⁹³ Ejecutado por WCS y financiado por USAID

⁹⁴ Servicio alemán de cooperación social-técnica. El DED tiene una modalidad específica de cooperación mediante el apoyo con personal calificado a las organizaciones y procesos. En este caso, el DED no aporta con fondos para financiar actividades o proyectos, pero sí aporta con el salario de sus cooperantes quienes trabajan a tiempo completo con las organizaciones, en este caso la FCAE.

necesita la FCAE para la implementación de los proyectos, tanto en materia de financiación como de conocimientos técnicos. Ahora bien, la pregunta sobre el impacto y la función que cumplen los proyectos en el territorio, tanto para mejorar las condiciones de vida y propiciar un desarrollo de las comunidades como para consolidar un proceso organizativo indígena, nos lleva a abordar temáticas que sí resultan de vital importancia y que se relacionan directamente con la configuración de un sistema de gobernanza en el territorio awá.

La gestión y aplicación a nuevos proyectos es un aspecto importante que pasa por aprobación y debate al interior de la FCAE y muchas veces también en los consejos de gobierno ampliado (CGA) y las asambleas. Al respecto, los cooperantes juegan papeles importantes. Durante la primera fase del proyecto *manejo integrado de territorios indígenas*, el cooperante identificó varias fuentes de financiación de proyectos y elaboró las debidas aplicaciones a aquellos que eran considerados apropiados para el territorio. La mayoría de proyectos potenciales y en especial aquellos de mayor impacto son presentados en las asambleas. No obstante, compatibilizar los plazos de aplicación con los tiempos de las asambleas (cada 6 meses) no es fácil, más aún cuando la asamblea no logra arribar a un consenso. Durante mucho tiempo, la FCAE tuvo la potestad de tomar esta decisión en caso de que no se contase con el tiempo para la aprobación en asamblea, actualmente el CGA (cada 2 meses) ha sido la instancia más apropiada para estas decisiones.

Durante el proyecto mencionado, el cooperante en apoyo con la el resto del equipo técnico cumplió la tarea de informar debidamente sobre ventajas y desventajas⁹⁵ de los futuros proyectos a la asamblea y el CGA para que luego estos espacios participativos pudieran tomar la decisión sobre su aplicación e implementación.

Los diferentes retos que enfrenta la FCAE se cristalizan en la generación de consensos comunitarios para el manejo, la defensa y la administración territorial y el fuerte nexo que tiene la FCAE con la cooperación presentan varios aspectos importantes que serán tratados a continuación.

⁹⁵ Igualmente, el cooperante y el equipo técnico tienen la tarea de realizar las aproximaciones previas a los financiadores y determinar plazos de aplicación a los fondos, etc.

La información presentada en las diferentes partes de este capítulo, nos permiten arribar a varias conclusiones parciales que se relacionan directamente con aspectos de las preguntas de investigación y que nos dan pistas para sus respuestas.

En este sentido podemos concluir que en un principio del proceso organizativo awá, las condiciones que amenazaban esta etnia y su territorio hicieron necesaria la consolidación de un proceso organizativo que les permitió obtener un territorio y ganar el reconocimiento local con repercusiones positivas en la supervivencia del pueblo awá. Se debe reconocer que este proceso organizativo contó con el apoyo de Jaime Levy que fue muy importante, pero también se debe reconocer que las comunidades encontraron en esta iniciativa de organización un propósito válido, que apoyaron decididamente hasta el punto de hacerlo propio y convertirlo en el motivo de sus luchas de aquel entonces. De hecho, quedo evidenciado que este “proyecto político” permitió cohesionar a casi todas las comunidades awá y despertó el compromiso de las comunidades al punto de hacer grandes sacrificios como largas caminatas para las múltiples reuniones. Este aparte de la historia organizativa encierra una clave importante y es la relativa facilidad con la que se logró articular a todas las comunidades en un propósito común y la relativa autonomía con que este proceso ocurrió dado que no existía un grado desarrollado de institucionalización y las alianzas con agentes externos de cooperación que apoyaran económicamente el proceso aun no tomaban con la importancia que tuvieron en el futuro.

Un elemento fundamental que debe ser considerado es que, paralelo a esta iniciativa de delimitación y cohesión territorial que fue relativamente corta, se fortaleció una iniciativa de consolidación institucional representada por la FCAE. Es frente a esta institucionalización del proceso awá que quiero también presentar algunas conclusiones parciales importantes. La información presentada en este capítulo sugiere que la operativización de la FCAE también estuvo respaldada de forma estrecha en un principio por Jaime Levy quien logró hacer gestiones importantes para establecer alianzas con agencias de cooperación. En una primera instancia, dichas agencias fueron las “viabilizadoras” y ejecutoras de los proyectos en el territorio awá y luego fueron las financiadoras y asesoras de la FCAE en dicha tarea. El punto importante es el enfoque que se le dio a esta etapa del proceso organizativo, caracterizado por una tendencia hacia la gestión de la conservación y el desarrollo sostenible mediante proyectos apoyados por la cooperación y que se hace evidente en los 4 ejes “de acción” antes

mencionados. Este enfoque tiene una característica particular y es la relevancia que tienen los proyectos para la administración territorial que conllevó a adoptar un carácter técnico por parte de la FCAE y a un apoyo sustancial por parte de la cooperación. Una consecuencia importante de este enfoque es que el liderazgo político de la FCAE fue un aspecto que se descuidó. La interacción de la FCAE con las agencias de cooperación, se hizo tan estrecha y necesaria que fue difícil mantener una visión propia, y los proyectos pasaron a ser la prioridad, muchas veces por encima de los intereses de las comunidades que en algunas ocasiones no apoyaron dichos proyectos.

CAPÍTULO III

ENTRE LAS AUTONOMÍAS COMUNITARIAS Y LA INTEGRACIÓN.

RELACIONES COMPLEJAS EN TORNO A LA ADMINISTRACIÓN DEL TERRITORIO.

El presente capítulo se enfoca en el análisis de las relaciones entre los diferentes niveles de organización que se encuentran en el territorio awá: las comunidades, la FCAE y las agencias de cooperación al desarrollo.

En un inicio, se presentan un análisis de las relaciones que se dan al nivel comunitario, prestando atención a la dinámica y la estructura organizativa comunitaria y al transcurrir cotidiano de la vida comunitaria en un sentido general; se presentan algunos casos de comunidades específicas y se resalta el carácter “horizontal” de las relaciones a este nivel.

Posteriormente hago un análisis de las relaciones entre las comunidades y la FCAE. Este es uno de los aspectos centrales de la configuración del sistema de gobernanza del territorio awá y parto de hacer un breve análisis de los que considero las relaciones “normales” para luego pasar a presentar dos casos de conflictos uno en la década de los noventas y otro en la actualidad que aun no tiene un desenlace claro.

Finalmente, hago un análisis de los espacios de participación, especialmente la asamblea comunitaria. Este análisis inicia con una descripción de la dinámica al interior de una asamblea que reconstruyo con datos recogidos por mi mismo cuando tuve la oportunidad de asistir a una asamblea, como también con información de entrevistas y conversaciones con líderes y comuneros sobre asambleas pasadas.

Finalmente presento unas conclusiones parciales del capítulo.

Las relaciones comunitarias.

La dinámica organizativa de las comunidades obedece tanto a un mundo interno o comunitario, como también a las necesidades de interlocución con la FCAE. Es así

como la organización formal de las comunidades y la FCAE son dimensiones que, en parte⁹⁶, se corresponden mutuamente.

En cada comunidad se ha conformado un grupo dirigente que es elegido comunitariamente cada 2 años. La dirigencia está conformada por el presidente comunitario, un vicepresidente, la secretaria, un promotor de salud, un promotor de educación, una dirigente de la mujer⁹⁷ y otros cargos. La comunidad se reúne cada 15 días o cada mes para abordar temas de la organización, problemas comunitarios o temas referentes a proyectos y relaciones con la FCAE.

Las reuniones comunitarias son espacios complejos (aunque tienen una estructura “moderna” creada por la FCAE para la interacción), cuya dinámica interna está marcada por pautas más tradicionales. Por ejemplo, en las reuniones comunitarias de Palmira se suele hablar en awapit⁹⁸ (reunión comunitaria y grupo focal con directivas de la comunidad de Palmira, 15 de mayo de 2009, Imbabura). Otro aspecto a tener en cuenta es la distancia que puede haber entre la formalidad institucional y la legitimidad comunitaria. En el caso concreto de los dirigentes, se observó que en la mayoría de las comunidades (Palmira, Balsareño, Guadualito, La Unión) el presidente electo no es el principal líder comunitario. Esta diferencia entre líder formal (elegido como presidente) y líder “tradicional” ilustra varios aspectos importantes. Por un lado, es importante considerar que el puesto del presidente es renovado anualmente. En muchas de las comunidades, los líderes “tradicionales” que actualmente son personas entre los 50 y 70 años fueron los presidentes durante una o varias veces en los primeros años del proceso organizativo. La necesidad de crear nuevos líderes y dar oportunidad de participar del proceso organizativo a otras personas jóvenes ha llevado muchas veces a que las comunidades elijan a personas jóvenes como presidentes.

⁹⁶ Es importante tener en cuenta que la FACE también responde a la dinámica de la cooperación y en este sentido su estructura también se corresponde con esta otra dimensión. Esto será abordado más adelante.

⁹⁷ Es importante indicar que no siempre existen todos estos cargos en una comunidad, o a veces una persona ocupa dos cargos.

⁹⁸ El awapit es la lengua hablada por la etnia awá. *Awá* significa *gente* y *pit* significa *lengua*. El awapit se distribuye entre los municipios de Tumaco y Ricaurte (departamento de Nariño, Colombia) y en las provincias de Carchi, Esmeraldas e Imbabura (Ecuador). Se calculan unas 22.000 personas que hablan awapit. El awapit es considerada como una de las etnias en peligro de desaparición en el Ecuador y el mundo según el *Atlas of the world's languages in danger of disappearing* de Stephen Wurm, publicado por la Unesco en el 2001.

El “poder” del presidente comunitario es relativo y esta siempre contrarrestado con el poder de los líderes “tradicionales” y personas mayores de la comunidad. Las posesiones de tierra y de dinero, el carácter, la personalidad y el manejo del español son factores que ayudan a construir la legitimidad de los líderes tradicionales. Por otro lado, la diferencia entre los líderes formales y tradicionales indica que las comunidades han adoptado también estructuras y valores “modernos” para la interlocución con la FCAE y las agencias de cooperación. En este sentido, procesos democráticos que permitan acceder al “poder” a varias personas son afines a la estructura de la FCAE.

El cargo de presidente no es remunerado e implica grandes responsabilidades y movilidad. El tema de la movilidad y el tiempo que demanda la presidencia comunitaria ha sido un factor que ha mantenido a las mujeres un poco al margen de dicho cargo como lo mencionó la esposa del presidente de la comunidad de La Unión (entrevista E7, 2009). Actualmente solo la comunidad de Guadualito cuenta con una presidenta comunitaria.

En la comunidad de Balsareño, el líder tradicional fue el fundador del centro y posteriormente fue el segundo presidente de la FCAE, es además una persona carismática y de carácter fuerte. Adicionalmente fue la única persona que tuvo lancha con motor (taller de cartografía social, Balsareño, Esmeraldas, 20 de julio de 2009)⁹⁹ lo cual determinaba una gran ventaja y posición social en la comunidad. En esta comunidad el presidente comunitario es joven y cumple una función principalmente operativa. Las decisiones y la conducción de las reuniones comunitarias están a cargo principalmente del líder tradicional.

En la comunidad de Guadualito, el líder comunitario no es actualmente el presidente, no obstante, ocupa el cargo importante de *promotor de salud y coordinador de salud de la región de Esmeraldas* (taller de cartografía social, Comunidad de Guadualito, Esmeraldas. 17 de junio de 2009).

Los procesos de toma de decisiones y participación en las reuniones comunitarias están enfocados a la generación de consensos comunitarios. El arribo a dichos consensos se da mediante las conversaciones donde, en principio, todos pueden opinar e influir en las decisiones. No obstante, la importancia de las participaciones puede llegar

⁹⁹ Solo hace unos pocos meses se pudo gestionar la compra de un motor para toda la comunidad.

a variar, de acuerdo a la legitimidad y el poder asociado a cada persona. Esta legitimidad está respaldada por dimensiones no directamente políticas, como la posición socioeconómica, la historia familiar y el carácter, lo cual hace que la opinión de los líderes comunitarios tenga un peso particularmente importante en la toma de decisiones. Es particularmente importante el hecho que el presidente no necesariamente sea una figura con mayor poder frente a la toma de decisiones, aunque se reconoce su autoridad, su palabra y su calidad de interlocutor comunitario ante la FCAE.

La actitud de los presidentes es principalmente de representación y su proceder en las reuniones indica que asumen la plena legitimidad y poder de la mayoría, entendiendo también que es mediante el arribo a consensos como se tomarán las decisiones. En este sentido, los espacios comunitarios tienden a ser horizontales y la “tarea” de representación de los dirigentes muestra principalmente una actitud de responsabilidad hacia la comunidad¹⁰⁰.

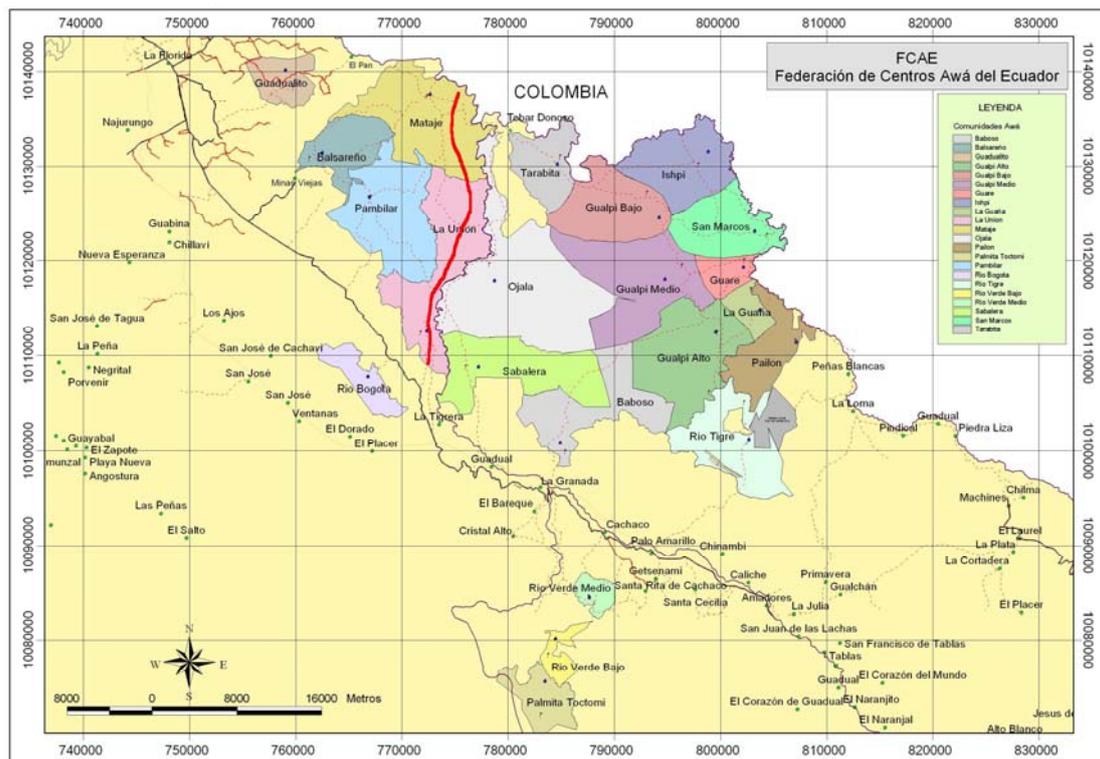
Algunos casos particulares:

En un sentido general, las dinámicas comunitarias transcurren en el sentido mencionado en el título anterior. No obstante, existen situaciones donde estos procesos de toma de decisiones transcurren de otro modo, tal es el caso de los conflictos, especialmente con madereros o mineros o en general en situaciones de presiones externas fuertes.

La llegada de presiones externas como las de madereros y mineros se hace generalmente con intermediarios que logran penetrar en la vida comunitaria y en los espacios de toma de decisiones como las reuniones comunitarias. Los mecanismos específicos de penetración comunitaria pueden variar de caso a caso. En la situación concreta de la comunidad de La Unión, la cual enfrenta la intervención fuerte de una empresa minera, el punto de contacto han sido los profesores de la comunidad (entrevista E2 y reunión comunitaria en La Unión, 21 de Mayo de 2009).

¹⁰⁰ La información consignada aquí fue resultado de la participación en reuniones comunitarias en las comunidades de Palmira de Togatomi, Guadualito y Balsareño entre los meses de Mayo a Julio de 2009. La reunión comunitaria de La Unión tuvo otro “carácter” que debe ser entendido en el marco del actual conflicto con la FCAE y las alianzas con una empresa minera.

Los recursos naturales del territorio awá han sido codiciados desde hace mucho tiempo. La explotación minera de los ríos que cruzan el territorio ha causado conflictos desde hace tiempo. En el caso concreto de la comunidad de La Unión, una empresa minera ha establecido un convenio con la comunidad. Este convenio incluye el permiso por parte de la comunidad para la apertura inicial de la carretera (la pica), el otorgamiento de 3 generadores de energía para 3 comunidades, y el apoyo con transporte y alimentación para el posterior trabajo de gestión del adecuación de la vía (entrevista E2, 2009). A pesar de que este tipo de “alianzas” es considerado ilegal por la FCAE, ya se ha iniciado la construcción de la carretera que atraviesa todo el territorio awá desde la vía que va de Ibarra a San Lorenzo hasta la comunidad de Mataje en el cordón fronterizo con Colombia.



Mapa 6. *La carretera de los mineros que atraviesa el territorio¹⁰¹*: en este mapa podemos apreciar (en rojo) la trayectoria aproximada de la carretera que construyó una empresa minera en acuerdo con la comunidad de La Unión. Esta carretera que aun esta en sus primeras fases va desde la vía Ibarra-San Lorenzo hasta la comunidad de Mataje, en el cordón fronterizo atravesando todo el territorio awá.

¹⁰¹ El mapa original fue otorgado por la FCAE. El trazo de la carretera es mío.

En general, las presiones externas trastocan las dinámicas de toma de decisiones a múltiples niveles. Si bien a las reuniones comunitarias siempre estarán convocados todos los miembros de las comunidades, y las posibilidades de participación están, en principio abiertas para todos, la cooptación de los líderes o la adhesión de estos a las propuestas foráneas implica un giro importante y delicado.

Para el caso de La Unión, la llegada de las mineras trae las promesas del desarrollo, especialmente la construcción de una vía. Es fundamental notar que la movilidad en el territorio awá es uno de los aspectos que más tiene asociado el estigma de marginalidad. Vivir en medio del bosque, a varias horas e incluso días de camino de otras comunidades o de las vías principales ha sido un hecho particularmente recalado por las personas de diferentes comunidades y representa también uno de los temas que más moviliza opiniones e intereses (entrevista E2, 2009 y E7, 2009). Actualmente, las personas de la comunidad de La Unión, argumentan siempre que la vía es una necesidad fundamental y un interés de toda la comunidad.

En este caso, los intermediarios en el proceso de negociación han sido personas muy cercanas a la comunidad y se han convertido en “líderes” comunitarios. No obstante, el proceso de cooptación de la dinámica comunitaria ha sido fuerte, y las dinámicas de participación son trastocadas. Al respecto resalta por ejemplo la nula participación del presidente de la comunidad y de la gran mayoría de las demás personas en la reunión comunitaria. En esta dinámica particular, la oposición a la carretera pareciera impensable, de hecho, nadie en la comunidad lo ha hecho. También resulta particular que toda la comunidad haya configurado un discurso bastante homogéneo justificando la necesidad de la vía, justificando la alianza con la empresa minera y justificando sus argumentos en contra de la FCAE. Actualmente el conflicto de esta comunidad y la FCAE, la construcción de la carretera y la intromisión de la empresa minera amenazan seriamente la integridad del territorio awá. Así mismo, el proceso organizativo de La Unión ha sido cooptado¹⁰².

¹⁰² La información aquí presentada fue obtenida de diversas formas: a) Observación participante en La Unión, b) participación en una reunión comunitaria donde se abordó el tema de la minería, la carretera y la relación con la FCAE, b) entrevista a una lideresa comunitaria (E7, 2009, ver anexo 4) y a intermediarios de las empresas (E2, 2009, ver anexo 4), c) conversaciones con personas de la comunidad,

Por otra parte, en la comunidad de Palmira, la vía es también un interés de toda la comunidad (entrevista E6, 2009 y reunión comunitaria Palmira de Togtomí, 15 de Mayo de 2009). No obstante, en Palmira no ha habido procesos de penetración de actores externos tan fuertes como en La Unión y no se han configurado discursos homogéneos; la dinámica de toma de decisiones aun sigue siendo horizontal y orientada a la generación de consensos.

La relación de las comunidades con la FCAE

Referirse a la relación de las diferentes comunidades con la FCAE es, en primer termino, referirse al proceso de consolidación de un territorio “federado” como el mismo nombre de la FCAE lo sugiere. En segundo término, es fundamental considerar que el proceso de adscripción a la FCAE es voluntario y no estuvo exento de debate y controversia¹⁰³. Los mecanismos de comunicación entre las comunidades y la FCAE han sido las asambleas (cada 6 meses) y los congresos (cada 3 años) que es donde oficialmente se renueva la directiva de la FCAE. A ambos espacios están convocadas todas las personas del territorio. Recientemente (en Marzo de 2009) se institucionalizó otro espacio de participación activo denominado el consejo de gobierno ampliado (CGA) y que tiene lugar cada dos meses. El CGA es un espacio donde se encuentran el consejo de gobierno de la FCAE incluyendo el equipo técnico con los presidentes comunitarios¹⁰⁴. Los espacios de participación son los ejes centrales de la relación de la comunidad y la FCAE.

Como se mencionó anteriormente, el proceso de consolidación del territorio awá fue largo y respondía principalmente a una búsqueda de estrategias de defensa territorial ante invasiones de colonos y la acción de mineros y madereros. La FCAE entonces en

d) entrevistas y varias conversaciones con el personal técnico de la FCAE con conocimiento de la situación.

¹⁰³ Las primeras comunidades que se adscribieron a la FCAE fueron las de la provincia del Carchi, y luego las de esmeraldas. Posteriormente se adscribieron las de Imbabura como Palmira de Togtomí y Río verde Bajo. En el presente se está adelantando el proceso de organización de otra comunidad cerca de Río Verde Bajo para su adscripción.

¹⁰⁴ Generalmente a esta reunión también asisten otros representantes de las comunidades como los promotores de salud, o líderes comunitarios, los cooperantes que están en la FCAE y demás personas interesadas en asistir. Es un espacio también abierto.

un inicio representaba principalmente una institución que brindaba protección ante estas situaciones extremas de invasión, pues encarnaba la unión de todas las demás comunidades y era también el mecanismo de interlocución y representación del mundo awá ante instancias externas como el gobierno, las ONG y demás organizaciones que pudiesen apoyar.

Como podremos ver más adelante, la legitimidad de la FCAE ha estado fuertemente apoyada precisamente en este aspecto de defensa. Por otro lado, como se mencionó en el título anterior, la FCAE también cumple con otras funciones como la conservación de los recursos naturales del territorio y la generación de condiciones de vida mejores en términos de educación, movilidad e ingresos. El fortalecimiento y el rescate de la cultura propia y los modos de vida tradicionales son un ámbito que abarca a los demás y del cual la FCAE también pretende ser el apoyo fundamental.

La relación de las comunidades y la FCAE obviamente se ha transformado y complejizado en el tiempo, articulándose con otras dinámicas que fueron ganando espacio como los proyectos y los procesos de gestión con entidades diversas.

Actualmente, la relación de las comunidades y la FCAE está fuertemente mediada por la dinámica de los proyectos de desarrollo y conservación. A continuación presentaré algunos casos concretos de los rasgos principales de la relación entre algunas comunidades y la FCAE. Luego presentaré algunos casos conflictivos y finalmente haré una reflexión sobre los espacios de participación, dando una caracterización más general de las principales dimensiones de esta relación que está en el centro del proceso organizativo awá.

Las relaciones “normales”¹⁰⁵ entre las comunidades y la FCAE

La comunidad de Palmira y Balsareño.

¹⁰⁵ Quiero indicar que cuando me refiero a relaciones “normales” hago referencia principalmente a que son relaciones que no han estado atravesadas por un conflicto de gran magnitud que haya roto los canales de comunicación y deslegitimado a la FCAE frente a la comunidad. Dichos conflictos y sus consecuencias si han ocurrido en otras comunidades tanto en el pasado como en el presente y serán expuestos más adelante.

La relación con la comunidad de Balsareño y Palmira no ha estado atravesada por un conflicto de la magnitud del presentado en Guadualito o en La Unión, sin embargo, la permanente tensión entre la regulación en el uso de los recursos que pretende la FCAE y la autonomía que reclaman las comunidades es un asunto de fondo al que se debe referir en último término el análisis de esta relación.

Las personas de la comunidad de Balsareño han vendido madera a intermediarios de la población de Ricaurte. Esta situación presenta dos aspectos importantes. Por un lado el tipo de inserción económica con los intermediarios madereros se basa en una relación desequilibrada y *marginalizante*, dado que los precios los fijan los madereros y los modos de pago también (generalmente cuando los awá llevan la madera río abajo hasta Ricaurte, los intermediarios saben que no pueden regresarse con la madera hasta su comunidad. De esta manera obligan a venderla al precio fijado por los intermediarios y muchas veces les pagan varios días después cuando dicha madera haya sido vendida al comprador final en las bodegas de San Lorenzo). La condición de ilegalidad de esta actividad es otro factor aprovechado por los madereros (taller de planificación forestal de la FCAE y la comunidad de Balsareño, 21 de julio de 2009). Por otro lado, esta dinámica genera ciertas tensiones con la FCAE que pretende regular mediante planes de manejo la extracción de los recursos, pero no lo ha logrado. Varios proyectos de manejo de recursos y conservación han intentado hacerlo pero en la realidad no se ha logrado.

La dinámica de los proyectos es ahora uno de los canales de interacción más fuertes de la FCAE con las comunidades. Es importante notar que este tipo de relación es de un carácter diferente a los canales de interacción que se construyen en los espacios participativos como asambleas y consejos de gobierno ampliado.

Revisando la historia de conformación de la FCAE se observa que inicialmente el principal objetivo fue la territorialización y el posicionamiento en la región. Pero posteriormente, la FCAE junto con la UTEPA iniciaron una dinámica de “gestión del desarrollo” mediante la implementación de proyectos. Esta dinámica profundizó las relaciones de la FCAE con un gran número de ONG de cooperación y conservación como WWF, USAID, Conservación Internacional (CI), y posteriormente la fundación Altrópico.

La dinámica de los proyectos exigió a la FCAE consolidar su equipo técnico y enfrentar tareas administrativas, para lo cual generalmente contó con el apoyo de Jaime

Levy bien sea desde la UTEPA, a título personal, o posteriormente desde la fundación Altrópico pues los awá generalmente no contaban con la capacidad técnica.

Las grandes sumas de dinero que llegaron con los proyectos y que la FCAE empezó a administrar tuvieron un efecto fuerte en cómo las comunidades percibían a la FCAE. El “costo político” de la relación de la FCAE con las agencias de cooperación no se hizo esperar y las comunidades empezaron a reclamar apoyo material (entrevista E3, 2009). Esta situación opacaba la función principalmente sociopolítica de la FCAE y la hacía propensa a que se adjudicaran funciones más asistencialistas y financieras en la misma dimensión como si fuera alguna otra ONG¹⁰⁶.

El reclamo de las comunidades a la FCAE de más apoyo en cuestiones materiales a través de los proyectos, se ha convertido en la cara más visible de la relación y ha opacado tal vez la dimensión de la representación y de la regulación del uso de los recursos a favor de la protección territorial. En este sentido, los proyectos de conservación y planificación del uso de los recursos no han dado resultados tangibles, a pesar de los grandes rubros invertidos. El proyecto de la Reserva de la Vida y también los múltiples planes de manejo proyectados en los marcos de referencia de varios proyectos, pero inexistentes en la realidad, son un ejemplo de ello.

La efectividad con que la FCAE ha implementado los proyectos y los resultados de estos, en especial los proyectos productivos, son otros aspectos que ponen la legitimidad de la FCAE en el centro de la atención.

En conversaciones mantenidas en el marco de un taller forestal en Balsareño¹⁰⁷, la comunidad reclamaba reiteradamente a la FCAE por los modos de implementación y el no cumplimiento de acuerdos en proyectos pasados. La pérdida de credibilidad de la FCAE por las “ineficiencias” en la ejecución de proyectos tiene también un costo político y de legitimidad.

En la comunidad de Palmira de Toctomí, la situación es similar. Es importante anotar que Palmira se encuentra en la provincia de Imbabura y constituye un pequeño

¹⁰⁶ En un contexto de conflictividad y de intromisión de agentes externos como madereras y mineras, esta situación se torno particularmente sensible. Los madereros supieron aprovechar esta nueva “noción” que las comunidades tenían de la FCAE y aprovecharon para deslegitimarla al no dar el apoyo material. Este tema se profundiza más adelante.

¹⁰⁷ Taller de planificación forestal con el equipo técnico de la FCAE y la comunidad de Balsareño. Julio 21 de 2009

bloque del territorio, desconectado del bloque grande (ver mapa en anexo 6). Palmira tiene una afiliación más reciente a la FCAE, pero el discurso general de las personas en las reuniones comunitarias se enfocan a reclamar a la FCAE su falta de asistencia a las demandas comunitarias, que se encaminan a temas de infraestructura de escuelas, salones comunales, caminos y carreteras (Grupo Focal, Directiva comunitaria de Palmira de Toctomí, Mayo de 2009). El presidente de Palmira indica que la mayoría de apoyos y proyectos que la FCAE implementa son en las comunidades de Esmeraldas. El apoyo de la FCAE en materia de proyectos y gestión para la comunidad es ausente (entrevista E6, 2009)

La implementación de proyectos no deja de ser un espacio donde la legitimidad y autoridad de la FCAE está en juego, especialmente si son proyectos encaminados a planificar el uso de los recursos. Los efectos fallidos en este sentido demuestran también los límites de la FCAE y revelan también el costo político que ha implicado la circulación de grandes sumas de dinero en las oficinas y entre los equipos técnicos de la FCAE, ante los cuales las comunidades reclaman y cuestionan.

La FCAE ha sido reconocida plenamente como un espacio legítimo y eficiente para la defensa territorial. Es ilustrativo por ejemplo que cuando la FCAE le pide a la comunidad de Guadualito que decida retirarse de la FCAE si sigue la dinámica extractiva de madera, la comunidad elige quedarse. Pertenecer a la FCAE es pues, una fuente de protección ante situaciones extremas como la invasión territorial y en este sentido ha demostrado tener plena legitimidad. En el sentido de la administración del uso de los recursos, la situación es un poco diferente pues la FCAE no ha contado con la autoridad y legitimidad suficiente para lograr conformar planes de manejo unificados ni tampoco a nivel de comunidad o incluso de predios familiares.

La legitimidad de la FCAE es algo que le otorgan las comunidades en virtud de varios aspectos adicionales al eje de los proyectos. La participación, las divisiones regionales, el funcionamiento interno de la FCAE pero que es también percibido e interpretado por las comunidades son factores clave que serán abordados a continuación.

Los conflictos de la FCAE y las comunidades.

La comunidad de Guadualito y el transcurrir de una relación.

La relación de la comunidad de Guadualito ha pasado por varias etapas, algunas de ellas conflictivas. Hacia el año 1987-88 la llegada negociantes de madereras, especialmente las empresas Robalino, Chapas y maderas y el señor Humberto Rueda, permitieron establecer vínculos con las personas de las comunidades mediante el ofrecimiento de regalos y obras para la comunidad. La construcción de la carretera que pasa por Guadualito y que va hasta la frontera con Colombia, fue un signo fuerte de la capacidad de negociación que desarrollaban los intermediarios de las empresas (entrevista E3, 2009), (Para mayor información ver anexo 8 en las págs. 8-10, 68-70, 87-89).

El proceso de extracción de maderas generó tensiones fuertes con la FCAE y con las demás comunidades. A pesar de que la FCAE buscaba demostrar que la alianza de la comunidad con las madereras no traía nada bueno, las empresas tenían gran influencia en la comunidad y finas estrategias de negociación que, finalmente, les permitían seguir extrayendo la madera. Por ejemplo, la negociación con personas individuales para obtener permisos de extracción de árboles de sus predios era una vía para luego negociar con los vecinos, especialmente si por “equivocación” se tumbaban también árboles de los vecinos y ya no quedaba más remedio que terminar de sacarlos o tumbar otros más para “justificar y completar” la carga del camión (entrevista E3, 2009). Terminar de vender la madera para que el camión no tuviera que irse sin su máxima capacidad de carga apelaba también a la solidaridad por parte de los awá con los intermediarios y fue una de las excusas comunes para poder tener acceso a más madera.

Las empresas siempre identificaban en la FCAE un obstáculo grande, por lo cual deslegitimarla era la primera tarea, lo cual tampoco era muy difícil de hacer, sobre todo si empezaban a dar “regalitos” a las comunidades recalando que la FCAE no los apoyaba. En la comunidad de Guadualito las madereras construyeron salones comunales y también introdujeron a la comunidad en la dinámica de la venta de madera en condiciones de marginalidad e informalidad.

La situación de explotación maderera llegó a ser el tema central de una asamblea, donde las demás comunidades rechazaron las alianzas de Guadualito con las madereras

(entrevista E8, 2009, entrevista E3, 2009)¹⁰⁸. No obstante, nuevamente se utilizan trucos para evadir las directrices de la FCAE. Las tensiones de Guadualito con la FCAE llegaron a ser muy fuertes a raíz de este problema: “antes acá era un delito hablar de la organización [FCAE], sólo ahora es que nuevamente se ve la importancia de la unificación” (entrevista E3, 2009). Los períodos de confrontación estuvieron también marcados por el carácter fuerte del entonces presidente de la FCAE, el señor Florencio Cantincúz, quien en general tuvo una postura bastante fuerte tanto con los madereros e invasores en general como con la comunidad de Guadualito en particular. “Florencio era muy fuerte con Guadualito, a veces se pasaba y en las asambleas hacía todo el plan de castigar pegándole a los que estaban vendiendo madera” (entrevista E8, 2009).

La penetración de dinámicas económicas en manos de empresas como las madereras y las mineras vulneran directamente el vínculo fundamental que sustenta el territorio awá como unidad, y este vínculo es evidentemente el de la FCAE y las comunidades. La deslegitimación de la FCAE aparentemente no ha sido difícil. Como los líderes de Guadualito y de la FCAE indican, las empresas le cambian a las comunidades la referencia que tenían de la FCAE, pretendiéndola responsabilizar de propósitos financieros más que sociales¹⁰⁹ (entrevista E3, 2009). Cuando las empresas llegan y ofrecen “regalos” a las comunidades, argumentan que ellos están dando el apoyo que la FCAE debió dar pero que nunca cumplió. Es particular para el caso de Guadualito en el pasado y para el caso de La Unión en el presente, la relativa facilidad con que la FCAE es deslegitimada. Esto indica que existen otras dimensiones de la construcción de legitimidad y representación que deben ser consideradas.

Actualmente, la comunidad de Guadualito se ha rearticulado al proceso organizativo y las tensiones han mermado. No obstante, la relación de las comunidades y la FCAE parece antagónica por naturaleza, y las demandas que Guadualito hace actualmente en contraste con la eficiencia y legitimidad con que la FCAE las atiende (principalmente a través de proyectos) es también un proceso complejo y dinámico de permanente tensión.

¹⁰⁸ Para detalles adicionales ver Lehm (1994)

¹⁰⁹ Este argumento también ha sido presentado por un líder de la FCAE en varios consejos de gobierno ampliado donde se ha abordado el tema.

La comunidad de La Unión y la relación con la FCAE.

En este caso la división y polarización de la comunidad y la FCAE ha sido fuerte. La Unión, como la mayoría de las comunidades awá se encuentra a varias horas de la carretera principal y la “promesa de la carretera” es un gran interés comunitario. Sin embargo, en este sentido las peticiones comunitarias a la FCAE no han sido resueltas. Es importante considerar que la apertura de una carretera genera un gran impacto al territorio. Este impacto tiene varias dimensiones. Por un lado, la apertura de dicha vía es una entrada para intermediarios de maderas y comerciantes de tierras, ante los cuales la comunidad podría no estar preparada para detenerlos. En este sentido, la carretera representa una amenaza para la integridad del territorio y la comunidad. La llegada de otras empresas y de dinámicas poco deseables como ladrones, prostitución etc. ha sido resaltada por líderes de la FCAE como otra de las amenazas importantes. Adicionalmente el impacto ambiental de una carretera es muy alto pues no se restringe a la franja de la carretera, dado que facilita la extracción de la madera de todo un cinturón de algunos kilómetros de ancho alrededor de dicha vía. Con el paso del tiempo, esta vía es un foco de expansión de la frontera agrícola y puede propiciar la creación de más mercados de madera y carne de monte en lugares sensibles para el territorio (cf. Suárez *et al.*, 2009). En un sentido general dicha vía puede amenazar la integridad social y ambiental del territorio.

Por otro lado, el deseo comunitario de carreteras y de una facilidad en la articulación con dinámicas comerciales es un punto de gran tensión entre los propósitos generales que representa la FCAE de defensa y protección territorial y de las actuales demandas de algunas comunidades.

La llegada de la empresa minera y su alianza con líderes comunitarios transformó este deseo comunitario (que está presente en muchas otras comunidades como Palmira, El Pailón, la Guaña y Guaré) en una prioridad a toda costa. El poder de movilización que han tenido las empresas a través de sus aliados en las comunidades ha sido enorme y ha logrado que la comunidad negocie con la empresa la construcción de la carretera sobreponiéndose a las directrices de la FCAE y al rechazo de otras comunidades.

De manera similar, la deslegitimación de la FCAE por parte de la empresa minera ha generado un fuerte conflicto que involucra ahora a buena parte del territorio awá. Ante estas situaciones, la reacción de la FCAE resulta crucial, no obstante, dado el

grado de polarización del conflicto, los canales de diálogo se han roto pues la asistencia de los dirigentes comunitarios a los espacios de participación como la asamblea y los consejos de gobierno ampliado es muy baja. Sólo recientemente se están restableciendo dichos canales pero la carretera ya está hecha en una primera fase. La polarización del conflicto y la consecuente ruptura de canales de diálogo son motivadas fuertemente por los asomos de violencia contra algunos de los dirigentes por parte de las empresas mineras¹¹⁰. En este contexto, las posturas radicales de la FCAE de negarse a negociar con los mineros es interpretada¹¹¹ por la comunidad como negligencia, terquedad, falta de apoyo y sobretodo que la FCAE no quiere el bienestar para las comunidades (entrevista E2, 2009 y E7, 2009).

Las tensiones entre comunidades aparecieron rápidamente pues una de las comunidades (Ojála)¹¹², que inicialmente sería favorecida por la carretera y que iba a recibir los apoyos directos de la empresa minera pudo verificar que dichos beneficios no las incluiría directamente. Un episodio que incrementó las tensiones fue la destrucción de una de las máquinas de la empresa minera que se encontraba en el terreno. Si existiera claridad sobre los actores de los hechos, el rumor de que era la comunidad de Ojála en protesta contra la empresa y las comunidades que la apoyaban corrió rápidamente. Esto aumentó las tensiones principalmente entre Ojála y La Unión.

Cuando la trayectoria de la carretera debió ser cambiada por las situaciones topográficas, la comunidad de Mataje entró en relación con la empresa minera pues la nueva trayectoria abarcaba su territorio. La cooperación de Mataje con la empresa minera fue una sorpresa en el sentido que esta es una comunidad que ha sido reconocida por su compromiso y protagonismo en el proceso organizativo y por su “fidelidad” a la FCAE. En principio, las comunidades que apoyan a la empresa minera son La Unión, Tarabita y recientemente Mataje, lo cual automáticamente representaría una confrontación con la FCAE y el resto de comunidades.

El desenlace de este conflicto aun requiere algún tiempo, pero desde ya se ha identificado que el enfrentamiento entre comunidades es tal vez el aspecto más delicado

¹¹⁰ El presidente de la FCAE ha sido intimidado con disparos en su carro cuando visitaba una comunidad con presencia de las empresas mineras.

¹¹¹ Interpretaciones principalmente motivadas por los intermediarios de las empresas.

¹¹² Ver mapa 6, pág. 75.

y peligroso. La amenaza de separación de algunas de las comunidades de la FCAE es el telón de fondo que amenaza el proceso organizativo como un todo.

Ante este panorama, los espacios de participación que deben ser los principales lazos entre las comunidades y la FCAE toman un papel preponderante. Dinámicas participativas que permitan configurar relaciones justas, legítimas y eficaces pueden garantizar la integridad del territorio a largo plazo.

La legitimidad de la asamblea: la defensa del territorio y la representación de la colectividad.

Las asambleas comunitarias son los espacios más importantes en la relación de la FCAE y las bases comunitarias. La asamblea es la máxima autoridad en el territorio awá donde se toman las decisiones más importantes que pueden ir incluso hasta la destitución de la directiva de la FCAE y su equipo técnico si lo llega a considerar conveniente y tiene la potestad de aprobar o vetar la implementación de proyectos y actividades en las comunidades. Es aquí donde la FCAE rinde cuentas a las comunidades de su labor de representación y es también aquí donde las comunidades ejercen su poder. La asamblea también es, en principio, el espacio donde las bases comunitarias, mediante la participación, direccionan el enfoque y el accionar de la FCAE en materia de apoyo y gestión del desarrollo. Evidentemente la asamblea es un espacio complejo y diverso. De hecho también es un espacio de integración comunitaria, de intensa socialización, de generación de alianzas y de disputa por el poder, especialmente por parte de otras organizaciones vinculadas con la educación como la DEIBNAE¹¹³, que operan en el territorio y están integradas y dirigidas por awá. La asamblea es asimismo el espacio enfocado al reconocimiento de las necesidades compartidas y a la búsqueda de soluciones consensuadas y no conflictivas. Resulta importante anotar que, dados los múltiples vínculos (familiares, de amistad, etc.), las discusiones que se dan en la asamblea en torno a conflictos comunitarios buscan soluciones no confrontativas, salvo algunas excepciones de luchas por el poder.

¹¹³ División Educativa Intercultural Bilingüe de la Nacionalidad Awá

Dado que la asamblea es, al menos en principio, un espacio de rendición de cuentas y de planificación comunitaria, están coordinadas por la FCAE. El análisis del desarrollo de la asamblea permite notar varios aspectos relevantes¹¹⁴. El primero de ellos es que la rendición de cuentas respecto a la gestión y ejecución de proyectos ejecutados por la FCAR no genera mucho debate y controversia. Esto puede deberse a varios factores. Por un lado está la metodología con que la FCAE presenta su informe que está por fuera del alcance de las capacidades técnicas-educativas de la mayoría (para muchos el español no es la lengua en la que mejor se comunican y expresan, no obstante, las asambleas se hacen principalmente en español). Por otro lado, está el grado de interés por parte de las personas en aspectos en los cuales no creen poder influir mucho, como es la dinámica de los proyectos que abarca la estrategia financiera de la FCAE. La dinámica de los proyectos, que incluye tanto la fase de aplicación pero sobretudo la estrategia de financiación de toda la FCAE, es un aspecto que moldea a la FCAE en su accionar y es su relación con las comunidades.

Por otro lado se observó que algunos temas como la disputa por el poder y la dirigencia de la FCAE despiertan una participación activa (de algunos). Esta situación ilustra que hay ciertos temas que modelan la participación.

Podríamos decir en un sentido general, que las esferas que atañen principalmente al funcionamiento de la FCAE respecto a los proyectos, no son un tema particularmente importante para las comunidades. Esto es paradójico, pues ellas son las receptoras de los proyectos, pero por otro lado es un cuestionamiento a la eficiencia de la aplicación de los proyectos y de la relevancia de estos últimos para las comunidades.

La legitimidad de la FCAE se juega en cada asamblea respecto a varios puntos. Por un lado, vemos que la dinámica de los proyectos no despierta una participación activa, pero por otro lado, las dimensiones que conciernen al acceso al poder o a los conflictos comunitarios internos despiertan más participación.

El hecho que los conflictos internos de las comunidades sean llevados a la asamblea indica que, a ciertos niveles, la asamblea cuenta con una legitimidad importante. La asistencia más o menos regular entre una asamblea y otra y la asistencia

¹¹⁴ La información fue obtenida de la observación participante en una de las asambleas (de 3 días) realizada en la comunidad de Pailón los días 6, 7 y 8 de Julio de 2009 y de entrevistas realizadas a líderes de la FCAE y algunas comunidades, especialmente E3, E4 y E8 (Ver anexo 4)

de la mayoría de presidentes y casi todas las comunidades indican también que la asamblea y la FCAE aún son reconocidas como un espacio legítimo para algunos aspectos de la administración territorial.

En síntesis, este capítulo nos presenta un marco detallado de las relaciones que se dan en el territorio acá en los diferentes niveles, desde las interacciones al interior de las comunidades hasta la relación de las comunidades con la FCAE. El énfasis que se le da a la participación es importante puesto que es uno de los principales canales de interacción y que ha sido promovido como la vía para la estructuración de un sistema de gobernanza idóneo.

La información presentada en este capítulo nos permite en primer lugar, evidenciar que las comunidades se debaten entre sus modos tradicionales de organización y administración del territorio y los mecanismos y estructuras más modernas que les “exige” la FCAE para una interacción “orgánica”. También es importante notar que con el paso del tiempo, las relaciones entre las comunidades y la FCAE se han ido tornando más tensas, tensiones caracterizadas principalmente por demandas comunitarias que no han tenido respuesta a lo largo de los años, pero también por el enfoque y resultado de los proyectos implementados por la FCAE. Si bien, una relación de este tipo¹¹⁵ es tensa “por naturaleza”, la información indica que incluso en los casos donde la relación de la FCAE con las comunidades se puede considerar “normal” hay insatisfacciones crecientes.

Por su parte, el análisis de la participación debe hacerse en dos instancias; una primera instancia que hace referencia exclusivamente a los *espacios de participación* como la asamblea y los consejos de gobierno ampliado y su desarrollo en cada evento de reunión; y una segunda instancia que hace referencia a la dinámica de participación más amplia, que incluye obviamente a los espacios de participación pero se extiende más allá de ellos, abarcando por ejemplo las negociaciones e interacciones al interior de proyectos concretos o también al interior de conflictos.

Las conclusiones aquí presentadas hacen énfasis en los *espacios de participación*, pero también se tienen consideraciones de las consecuencias de las limitaciones de estos *espacios de participación* en la dinámica más amplia mencionada anteriormente. Frente

¹¹⁵ Hago referencia, en un sentido general, al tipo de relación que existe entre los niveles comunitarios y la institución que los representa, y en cierto sentido los regula.

a los espacios de participación, la información presentada permite arribar a una conclusión simple y es que estos espacios no tienen la estructura ni las características necesarias para que las bases puedan hacer una incidencia sustancial en el enfoque y el “accionar” de la FCAE. De hecho, si bien, se indicó que la FCAE hace una rendición de cuentas, los modos concretos de comunicación que se generan en este espacio están enfocados a llegar a decisiones de aprobar o no aprobar las propuestas¹¹⁶ de la FCAE. En este sentido, el rol de la participación y el poder de las comunidades quedan principalmente restringidos a un poder de *veto* o *aprobación* pero no de proposición o diseño conjunto de propuestas en un marco ideal de “cogobernanza”. Tarea que además se ve dificultada por las características culturales de los awá marcada por una poca disposición a hablar en público y los bajos niveles de educación, entre otros aspectos. Esto contrasta con el planteamiento general de que es mediante la participación, en un marco de “cogobernanza” que se define el rumbo de la FCAE y los lineamientos de apoyo de la cooperación y del proceso organizativo awá.

Por su parte, dado que la participación se extiende más allá de los espacios formales, se debe recalcar que la asistencia a la asamblea no es un criterio suficiente para evaluar la participación ni siquiera al nivel de la asamblea. El análisis de la participación en un sentido más amplio, permite evidenciar el desacoplamiento existente entre los intereses de la FCAE y de las comunidades. En este sentido, el éxito limitado que tuvieron los proyectos de conservación y producción en el territorio indican dos aspectos importantes. Primero que no se tomaron en cuenta las necesidades e intereses principales de las comunidades, que indica a su vez, que la participación también tuvo limitaciones en direccionar el enfoque de la FCAE y las agencias de cooperación y no se pudo configurar un proceso más *justo* en el sentido de que las decisiones tomadas representarían dimensiones relevantes y *críticas* para las bases comunitarias¹¹⁷. Segundo, indica que este modo de participación no generó un grado de involucramiento de las bases en los proyectos, que permitiera contar con la experiencia “empírica” de los awá, impidiendo una dinámica *eficiente* de la implementación de proyectos y de la aplicación de las medidas y directrices de la FCAE.

¹¹⁶ Principalmente propuestas de proyectos a ser implementados en el territorio.

¹¹⁷ Ver anexo 3.

Estas dos dimensiones de las deficiencias en la participación (la justicia y la eficiencia) también tuvieron repercusiones en la institucionalización de los acuerdos¹¹⁸. De hecho, frente al tema concreto de los conflictos¹¹⁹ y de la implementación de algunos proyectos¹²⁰, las dinámicas de participación no permitieron arribar a acuerdos que quedaran institucionalizados.

Las consecuencias generales de las deficiencias en los procesos participativos son la pérdida de legitimidad de la FCAE que se hace más evidente con la aparición de conflictos. Esta legitimidad de la FCAE ha ido quedando restringida a un papel funcional que es utilizado para la defensa territorial, aspecto frente al cual las comunidades ven en la FCAE una institución importante y funcional. Por otro lado, frente al tema del desarrollo y la conservación y uso sostenible de los recursos, la legitimidad de la FCAE es limitada, aspecto que se evidencia en el éxito restringido de los proyectos, el poco interés comunitario en los mismos y en las dificultades de implementar planes y normativas de manejo tanto a nivel de todo el territorio como al de las comunidades.

Los intentos de los últimos tiempos por reestructurar los canales de comunicación entre las comunidades y la FCAE se han enfocado en la conformación del *consejo de gobierno ampliado*, que es un espacio que promete un giro en la interacción. No obstante, sobresalen dos aspectos importantes: la tardía aparición de esta iniciativa y los retos y dificultades que debe romper para lograr dar un giro a un proceso de casi tres décadas.

¹¹⁸ Entiendo un acuerdo institucionalizado como aquel que sobrevive más allá de sus firmantes y que queda legitimado por todos los involucrados, creándose un motivo “valido” para su cumplimiento.

¹¹⁹ Como el conflicto con la comunidad de Guadualito frente a la penetración de empresas madereras.

¹²⁰ Como por ejemplo el proyecto de la *reserva de la vida* y el proyecto de *aprovechamiento forestal* que requería la consolidación de acuerdos entre la FCAE y las comunidades participantes frente a los medios y volúmenes de extracción de la madera.

CONCLUSIONES

El aspecto central de la consolidación de un proceso organizativo en un territorio como el awá es la relación entre las comunidades y la instancia representativa, en este caso la FCAE. Adicionalmente, existen cuatro aspectos, que bajo mi consideración, han jugado papeles fundamentales en la configuración de este proceso organizativo, que en último término, es también la configuración de un sistema de gobernanza en este territorio. Un aspecto es la ausencia del Estado en el territorio; otro son las condiciones socioculturales y geográficas caracterizadas por altos niveles de pobreza, marginalidad, extractivismo y difícil movilidad por el territorio; otro aspecto es la presencia continuada de agencias de cooperación trabajando en conjunto con la FCAE durante la mayor parte del proceso organizativo awá; y el otro aspecto es la configuración de espacios “formales” de comunicación entre la FCAE y las comunidades, en este caso la asamblea, que han presentado deficiencias frente a los modos particulares de participación, analizados respecto a tres dimensiones fundamentales en un sistema complejo de gobernanza: la legitimidad, la justicia y la eficiencia. La información recopilada y analizada en esta investigación profundiza frente a la presencia de agencias de cooperación, y las deficiencias en la dinámica de participación.

Frente a la presencia de las ONG`s, es importante indicar algunos aspectos durante las fases iniciales del proceso organizativo donde aun no se contaba con una presencia fuerte de las ONG y que permite identificar algunas características pre-cooperación. En este sentido, la historia del proceso organizativo awá permite verificar que la cohesión de comunidades es un aspecto que, si bien no ha sido fácil, algunas iniciativas como la consolidación de un territorio, la demarcación física y la pertenencia a una institución de representación fue un “proyecto político” que tuvo la capacidad de aglutinar a las voluntades comunitarias, superando dificultades y contando con relativo poco apoyo externo, especialmente en materia económica. Por otra parte, la consolidación posterior de la FCAE fue un proceso donde la relación con instituciones externas tuvo una influencia sustancial, especialmente frente a su financiación, funcionamiento y enfoque. Dada una relación tan estrecha, también marcada por la dependencia económica, implica que la adopción por parte de la FCAE de los modelos de gobernanza promovidos por las agencias de cooperación sea casi inevitable, o más bien necesaria. En el marco del modelo de gobernanza de las agencias de cooperación, se han

considerado que los vínculos principales y apropiados entre la FCAE y las comunidades pueden estar conformados por los proyectos, que serían capaces de guiar, mantener y “cohesionar” políticamente el proceso organizativo acá. La relegación del liderazgo político¹²¹ durante un periodo sustancial de la historia de la FCAE podría ser una de las consecuencias a corto plazo de dicha adopción.

El análisis de las deficiencias de la dinámica de participación, nos hace preguntarnos acerca de ¿porqué las relaciones entre la FCAE y sus bases comunitarias se han ido tornando más tensas con el paso del tiempo? La participación, especialmente al interior de los espacios formales como la asamblea, indica que dichos espacios no han permitido que las bases hagan una influencia sustancial en el enfoque y el accionar de la FCAE, aspecto que cuestiona el fin mismo de la participación. Los tipos de comunicación que se establecen en las asambleas han restringido el poder comunitario al poder del veto, pues tipos de comunicación más propositivas frente a los proyectos y frente al fin mismo de la FCAE no se han logrado configurar. Esto ha repercutido en la “justicia” de la relación puesto que aspectos críticos para las comunidades han quedado desatendidos por la FCAE. De forma similar, los resultados deficientes de los proyectos productivos y en la implementación de las directrices ambientales de la FCAE como planes de manejo, modos de uso de los recursos, etc., indican que las comunidades no han tenido el suficiente involucramiento en dichos procesos, y el *alcance de la participación* ha sido limitado en el sentido que el conocimiento empírico comunitario no ha sido suficientemente aprovechado para la *eficiente* implementación de las decisiones, las directrices y los proyectos. Estas deficiencias inciden en una pérdida de legitimidad de la FCAE y en dificultades para la institucionalización de los acuerdos tanto al interior de proyectos y conflictos como frente a las directrices generales de la FCAE, especialmente en materia del uso de los recursos naturales.

Estos dos aspectos expuestos en los párrafos anteriores nos permiten responder concretamente a las preguntas de investigación planteadas. Respecto a la pregunta principal, vemos que la FCAE asimiló el modelo de gobernanza de las agencias de cooperación que contempla a los proyectos y a la gestión del desarrollo como un

¹²¹ Entiendo al *liderazgo político* como la capacidad que tendría la FCAE para hacer que sus directrices sean acogidas como “válidas” y legítimas por las comunidades, articulándose en torno a ellas y obedeciéndolas. O dicho de otra forma, sería la capacidad que tendría la FCAE para mantener cohesionado el territorio.

aspecto central; por su parte, las comunidades no han asimilado dicho modelo y solo lo ven en un sentido más funcional, concibiendo a los proyectos como canales para algunos recursos pero no como metas o aspectos relevantes para ellos. Frente a las otras preguntas, vemos que el papel de la participación para la configuración de un sistema de gobernanza ha sido limitado y presenta deficiencias. Concretamente, la participación está reducida a un rol de veto de proyectos y propuestas ya concebidas por la FCAE. Tanto la asimilación de un modelo de gobernanza externo por parte de la FCAE como las deficiencias en la participación tienen repercusiones en la legitimidad de la FCAE y esto se relaciona directamente con su capacidad para frenar los conflictos que se presentan en el territorio.

Las consecuencias de la “asimilación” del modelo de gobernanza pueden evaluarse, en parte, mediante el análisis de la consolidación de la legitimidad de la FCAE. La legitimidad de la FCAE es un aspecto evidentemente multidimensional, que se reestructura permanentemente y se fortalece o debilita principalmente en tres momentos o espacios: las asambleas, los proyectos y los conflictos. Como se mencionó antes, las deficiencias en la participación que se da en las asambleas no permite que éstas sean un medio de fortalecimiento de la legitimidad de la FCAE. Por otro lado, la legitimidad de la FCAE también está fuertemente influenciada por la relación que se ha establecido con las agencias de cooperación. Esta relación es particular en el sentido que, por un lado representa la fuente de financiación de la FCAE, y por otro, también implica ciertas dificultades para la consolidación de la legitimidad con las bases. Esto se debe, en parte, al “enfoque hacia los proyectos” que implicó grandes cantidades de dinero que fueron financiadas por las agencias para ser invertidas en temas que no han sido considerados prioritarios e importantes por las comunidades, como por ejemplo la *reserva de la vida*, o el fortalecimiento técnico, más que político, de la misma FCAE. Finalmente, las limitaciones en la legitimidad de la FCAE han implicado también dificultades para frenar los conflictos en el territorio. Dadas las características de los conflictos que involucran actores externos con intereses extractivistas, la legitimidad de la FCAE ha sido el “punto débil” que dichos actores han atacado para justificar sus acciones y lograr la penetración al territorio.

Por otro lado, no se debe desconocer que existe una relación entre el avance de los conflictos y la ausencia del Estado en el territorio awá, especialmente por el impacto negativo que esto tiene en la institucionalización de los acuerdos. Muchos de los

acuerdos entre las comunidades y la FCAE de *no negociación* con actores extractivistas no fueron cumplidos.

Actualmente, a pesar de que han aparecido otros nuevos canales de comunicación entre la FCAE y las comunidades como el consejo de gobierno ampliado, los proyectos siguen siendo un elemento fundamental y esto se debe también a la dependencia económica del FCAE, que ha encontrado en la gestión de proyectos una vía para financiar sus necesidades básicas de pago de personal, y funcionamiento de la oficina.

El consejo de gobierno ampliado está encaminado a reconfigurar la relación de las comunidades y la FCAE no solamente en términos de proyectos, sino también en un espacio de “negociación política”, donde las bases comunitarias pueden incidir más permanentemente en las “rutas de navegación” de la FCAE. No obstante, este es un espacio muy nuevo y en proceso de consolidación que lo hace susceptible de ser insuficiente para fortalecer una propuesta de gobernanza “propia” o indígena. Sin embargo considero que es un espacio fundamental, que indica ciertos giros recientes en el enfoque del proceso, que prometen también consolidar el liderazgo político de la FCAE y el proceso organizativo en general.

Más allá del mundo awá. Lo que este caso nos enseña.

La reflexión sobre el proceso organizativo en el territorio awá permite entender a la gobernanza como la configuración de un sistema de relaciones¹²² entre los actores de las diferentes esferas de la sociedad¹²³ para la administración del poder. Este sistema de relaciones es el resultado de la “negociación” entre los modelos de gobernanza “concebidos” o “propuestos” por cada uno de los actores que convergen en un territorio o localidad. En una presentación esquemática, podríamos entender al modelo estatal como aquel que le apuesta a una mayor centralización, en tanto que el modelo de las agencias de cooperación le apostaría a una menor centralización y una mayor gestión de proyectos y de recursos económicos para la administración territorial. Por su parte, el

¹²² Políticas, sociales, culturales y económicas.

¹²³ Sociedad civil, empresas, Estado e instituciones intergubernamentales.

modelo indígena le apostaría a una participación efectiva en el marco de autonomías territoriales.

Es bastante común, en el ámbito de la cooperación al desarrollo, el concepto de *cogobernanza* haciendo referencia no solamente a responsabilidades compartidas entre el gobierno y las autoridades indígenas locales, sino también haciendo referencia a la relación entre dichas autoridades y las agencias de cooperación. De hecho, la implementación de proyectos en territorios indígenas se plantea y promueve muchas veces en términos de cogobernanza y el territorio awá no es ajeno a dichos discursos. La promoción de la cogobernanza en las condiciones como las que este caso ilustra nos lleva a varias consideraciones importantes.

La cogobernanza requiere, en primera instancia, la consolidación de dinámicas eficientes de participación. Las deficiencias en la participación impiden pensar en dinámicas de cogobernanza realmente horizontales, aspecto que es reforzado por las desigualdades de poder. En este sentido, es evidente que la cogobernanza requiere relaciones equitativas y cierto grado de autonomía de los actores. Interacciones entre actores desiguales (en poder económico por ejemplo) hacen necesaria la presencia del Estado como el elemento que “amortigüe” las inequidades, regule las interacciones y brinde una “garantía de legitimidad” al proceso de institucionalización de los acuerdos.

La construcción de la legitimidad de las organizaciones locales, especialmente en ámbitos indígenas, es un aspecto que está fuertemente influenciado por la participación, pero no se limita a ella. La interacción con otros actores y sobretodo la clase de relaciones que se logren establecer, determinan aspectos fundamentales de la legitimidad de las instituciones indígenas. Las relaciones desiguales entre instituciones indígenas y agencias de cooperación, vulneran la legitimidad de las primeras.

La ausencia del Estado marca un aspecto estructural importante tanto para el caso awá como en un sentido general y nos lleva a poner la atención en las relaciones que se pueden establecer entre las agencias de cooperación y los actores locales como las federaciones de comunidades o incluso las mismas comunidades, sin embargo ¿es posible pensar en una cogobernanza en ausencia del Estado?

La gobernanza sin gobierno puede llegar a ser funcional cuando hay equilibrio de poder entre los actores, pero en casos comunitarios como el awá donde hay diferencias tan grandes como aquellas entre las comunidades y USAID, e incluso entre la FCAE y

USAID, la función del gobierno se hace indispensable. La presencia del gobierno como ente regulador de las interacciones es una función fundamental que suele no considerarse importante, pero que es tan necesaria como la implementación de un Estado de derecho que supla las necesidades básicas reclamadas por las comunidades¹²⁴ que permitan pensar en dinámicas participativas sólidas y propositivas.

El rol del Estado se relaciona también con otro problema “estructural” que enfrenta la FCAE y es su falta de financiación que la hace dependiente de otros actores y de directrices de los proyectos. La viabilidad financiera de las instituciones indígenas atañe al Estado, más aún cuando es al interior de un Estado intercultural y plurinacional. No obstante este es un tema que aún no muestra muchas luces.

Estas conclusiones hacen un cuestionamiento a la función de la cooperación frente al desarrollo de los territorios locales y sus comunidades y también hace un cuestionamiento al Estado y las consecuencias de su ausencia. Pero es posible también encontrar un punto de interacción positiva de estos dos actores, y es que, dadas las capacidades de incidencia y los múltiples capitales con que cuentan las ONG, tienen la capacidad de hacer un papel de incidencia ante el Estado reclamando su presencia en el territorio.

A manera de cierre, me aventuro a plantear algunas de las reflexiones que han nacido en la tarea de la presente investigación, y más que respuestas, he ido encontrando preguntas y más preguntas.

La interacción entre los actores que convergen en el territorio acá es compleja. Algunos elementos que estructuran dicha interacción son la legitimidad y la presunción de que hay un propósito general compartido. Ahora bien, las visiones compartidas pueden ser aun aspectos demasiado generales que no siempre convergen a la hora de la concretización de acciones.

La jerarquización de prioridades es distinta entre los actores, aunque haya cierto consenso frente a los elementos en juego. Por otra parte, hay cierta convertibilidad entre fines y medios. La conservación y el desarrollo es un punto ilustrativo. Para las

¹²⁴ Como educación, salud y opciones de mejorar los ingresos económicos (como la existencia de vías de comunicación y canales de comercialización).

comunidades, la conservación puede ser solo un medio para conseguir recursos, mientras que para las agencias de conservación la conservación fue un fin *per sé*.

Los proyectos también son percibidos de formas diferentes por los actores. Para las comunidades, muchas veces son solo medios para captar recursos económicos, al tiempo que no les dan tanto valor para la transformación de las condiciones de vida. Para las agencias de cooperación, los proyectos son concebidos como una vía para la transformación de las condiciones de vida a la vez que son capaces de dar sentido al proceso organizativo.

Las diferencias en la percepción sobre los medios, y la convertibilidad entre medios y fines, es un aspecto que está marcado por aspectos meta-interactivos, es decir, por aspectos más allá del campo de interacciones que se crea en el territorio.

Las ideologías políticas, y las concepciones sobre el desarrollo, el propósito de la vida y el destino de las sociedades son los elementos que marcan las tendencias. Para las agencias de cooperación al desarrollo, el marco de acción y el sentido del “quehacer” está determinado por el concepto del desarrollo, incluyendo sus diferentes adjetivos (sustentable, sostenible, comunitario, local, etc.). Por su parte, las comunidades buscan las formas de reproducción de sus modos de vida a la vez que persiguen la incorporación de elementos “modernos” a sus dinámicas cotidianas para disfrutar de los beneficios brindados como la electricidad, la medicina, la movilidad etc. pero sin perder la conexión con sus raíces ancestrales y resiniendo dichos elementos en términos de sus propias lógicas de acción. Es inevitable preguntarse sobre la tensión entre la tradición y el cambio a la que permanentemente se ven sometidas las comunidades, y es en este contexto donde la identidad juega un papel fundamental operando como aquella capacidad que permite incorporar nuevos elementos sin perder la conexión con la historia.

Los desencuentros entre las concepciones y visiones de la acción, es una dimensión adicional a los desencuentros de los modos concretos de realizar dichas acciones. Es decir, que el desacoplamiento es tanto a un nivel operativo y de coordinación como a un nivel de “valores” y concepciones del mundo, donde el *deber ser* de cada uno de los actores se proyecta hacia horizontes diferentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrera, Augusto (2001). *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en los noventas*. Quito: Ciudad, Centro de Investigaciones, Osal/FLACSO y Ediciones Abya-Yala. 305 p.
- Becker, Marc. (1997). *Class and ethnicity in the canton of Cayambe: The Roots of Ecuador's modern Indian Movement*. Kansas. USA, Ph. D. Dissertation. Department of History, University of Kansas
- Bretón, Víctor. (2001). *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos*. Quito, Ecuador: FLACSO.
- Camou, Antonio (2001). "Estudio preliminar". En: *Los desafíos de la gobernabilidad*, Antonio Camou (ed.): Pp.15-58. Ciudad de México, México: FLACSO-IISUNAM
- Cerón, Benhur. (1976). *Algunas consideraciones sobre el grupo indígena Coayquer*. Pasto: Universidad de Nariño, Cuadernos de Cultura N° 5.
- Cerón, Benhur. (1991). *El manejo indígena de la selva pluvial tropical. Orientaciones para un desarrollo sostenido*. Cayambe, Ecuador: Ediciones Abya-yala, Movimientos Laicos para América Latina (MLAL).
- Cerón, Benhur 2000 (1988). *Los awá-kwaiker. Un grupo indígena de la selva pluvial del pacífico nariñense y el nor-occidente ecuatoriano*. Quito: Abya – Yala.
- Cerrillo, Agustí (2001). "La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad", *Instituciones y Desarrollo*, No 8-9: 543-576.
- Comisión de las comunidades Europeas (2001). *La gobernanza Europea, un libro blanco*, Bruselas: mimeo
- Conejo, Mario, José Yamberla e Imbaya Cachiguango. (1999). "Los Quichua-Otavaló: Economía e Identidad", En *Doce experiencias de desarrollo indígena en América Latina*. T. Carrasco, D. Iturralde y J. Uquillas (coord.): Pp. 193-213. Quito, Ecuador: Fondo Indígena.

- Coppedge, Michael (2001). "Instituciones y gobernabilidad en América Latina". En *Los desafíos de la gobernabilidad*. Antonio Camou (ed.): 211-239. Ciudad de México, México: FLACSO-IISUNAM
- Crozier, Michel, Samuel Huntington, Joji Watanuki. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York, USA: New York University Press.
- Cusaluzan, Hermes y Jaime Levy, (sf). *Experiencias de la Federación awá del Ecuador en el manejo y conservación de su territorio*. WRM-Movimiento mundial por los bosques tropicales. <http://www.wrm.org.uy/inicio.html>
- Donoso, Aurora y Augusto Franco (2003). *Diálogo de culturas del noroccidente del Ecuador. Awá, Epera, Chachi, Afroecuatorianos, Mestizo Campesino*. Quito, Ecuador: Petroecuador, Instituto Científico de Culturas Indígenas.
- Ehrenreich, Jeffrey D. (1997). "Los awá-Coaiquer". En *Etnografías mínimas del Ecuador*. J. Juncosa (ed.). Quito: Abya-Yala.
- Federación de Centros awá del Ecuador-FCAE <http://www.federacionawa.org/> Varias consultas. Consultado por última vez en diciembre 12 de 2009.
- Federación de Centros awá. (2002). *La historia del pueblo awá*. Quito, Ecuador: FCAE-Altrópico.
- Fontaine, Guillaume (2004). "Introducción. Petróleo y desarrollo sostenible en la amazonía: apuestas para la gobernabilidad democrática." En *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador: 2, Las apuestas*. Guillaume Fontaine (ed.): Pp. 11-26. Quito, Ecuador: FLACSO.
- Fontaine, Guillaume. (2005). "Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza". En *Integración, Equidad y desarrollo*, (varios comp.): 131-148. Quito: FLACSO.
- Fontaine, Guillaume, Geert van Vliet, Richard Pasquis. (2007). "Prólogo, Experiencias recientes y retos para las políticas ambientales en América Latina". En *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina*. Guillaume Fontaine, Geert Van Vliet, Richard Pasquis. (eds.): Pp. 9-25. Quito, Ecuador: FLACSO, IDDRI, CIRAD.

- Fung, Archon (2006). "Varieties of Participation in Complex Governance". *Public Administration Review*, December 2006, Special Issue: 66-75.
- Guerrero, Fernando y Pablo Ospina (2003). *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO. 304 p.
- Haug, Eugen (1994) *Los nietos del trueno. Construcción social del espacio, parentesco y poder entre los Inkal-awá*. Quito, Ecuador: Abya-yala
- Hewitt De Alcántara C. (1997). "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad", Ginebra, Suiza: UNRISD.
- Hobbes, Thomas. 1994 (1651). *El Leviatán. Tomo I*. Ciudad de México, México: Gernika.
- Ibadango, Ramiro. (sf). *Nuestras comunidades ayer y hoy*. Cayambe, Ecuador: Abya-Yala.
- Ibarra, Alicia (1992). *Los Indígenas y el Estado en el Ecuador*. Quito, Ecuador: Abya-Yala, 261 p
- Ibarra, Hernán. (2002). *Los movimientos étnicos y la redefinición de las relaciones indígenas-Estado en Ecuador y México*. (Ciudad y Editorial desconocida)
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2006). *Governance matters V: Aggregate and individuals governance indicators for 1996-2005*. World Bank Policy Research, Working Paper 4012, World Bank, 108 p.
- Kooiman, Jan (2005). "Gobernar en gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Agustí Cerrillo (Trad.): Instituciones y Desarrollo N° 16: 57-82.
- Larrea, A. M. y Muñoz, Juan (ed.) (1999). *Movimiento indígena: Proyecto político, descentralización y poderes locales. Ponencia presentada en Taller en Baños, 5 y 6 de marzo de 1999, Baños- Ecuador, RIAD*.
- Lehm, Zulema (1994). "The Creation of the Awá Indian Territory. En *The Role of Alternative Conflict Management in Community Forestry*. Christine Pendzich, Garry Thomas and Tim Wohigent". FAO. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/005/x2102e/X2102E00.HTM> página visitada en Octubre de 2009.

- Locke, John. 2002 (1689). *Segundo ensayo sobre el gobierno civil. Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y finalidad del gobierno civil*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Losada.
- Moncayo, Ramiro. (1989) “La economía natural de los awá-kwaiker”. En *Los guardianes de la tierra. Los indígenas y su relación con el medio ambiente*. A. Anderson, K. Hill, H. Kaplan, R. Moncayo, V. Naikiai y D. A. Posey. (eds.) Quito, Ecuador: Abya-Yala y MLA.
- Naula, Rosario., Ángel Chimbo, y Enrique Quishpe (1999). “Participación y gestión indígena en los poderes locales: Guamote”. En: *Doce experiencias de desarrollo indígena en América Latina*. T. Carrasco, D. Iturralde y J. Uquillas (coord.): 173-192. Quito, Ecuador: Fondo Indígena.
- Naizot, Anne-Lise, Juan Pineda (2009). *Estudio de impacto social de las amenazas territoriales en los centros Guadualito y Balsareño, territorio awá*. Ibarra, Ecuador: FCAE.
- Ortiz, Santiago. (2004). *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*. Quito, Ecuador: FLACSO.
- PNUD (1997). *Governance for sustainable human development*. A UNDP policy document. New York. UNDP, Mimeo.
- Rousseau, Jean Jacques. 1986 (1762). *Del contrato social. Discurso sobre las ciencias y las artes. Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad de los hombres*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Sartori, Giovanni (1970). “Misformation in Comparative Politics”. *The American Political Science Review*, Vol. 64, No. 4: 1033-1053.
- Scanlon, John.; Burhenne-Guilmin, Françoise. (2004). “Executive Summary”, En *International environmental governance. An international regime for protected areas*. John Scanlon, Françoise Burhenne-Guilmin (Ed.), Gland, Suiza: IUCN Environmental policy and law paper, 49.
- Sinchigalo, Julio Cesar., Ayme, Vicente. y Ayme, A. E. (1999) “Retos de la Educación indígena. Experiencia del modelo educativo de Simiatug”. En *Doce experiencias de desarrollo indígena en América Latina*, T. Carrasco, D. Iturralde y J. Uquillas (coord.): 241-266. Quito, Ecuador: Fondo Indígena.

- Suarez, Esteban; M. Morales; R. Cueva; V. Utreras Bucheli; G. Zapata-Ríos; E. Toral; J. Torres; W. Prado y J. Vargas Olalla. (2009) "Oil industry, wild meat trade and roads: indirect effects of oil extraction activities in a protected area in north-eastern Ecuador". *Animal Conservation*, 2009: 1-10.
- Sosa, Beatriz. 2000. "Gobernanza: la comprensión y la expresión". *Punto y Coma* 66. Bruselas. Disponible en <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/66/pyc667.htm> visitado en 2 de Marzo de 2009.
- South Centre - Instituto del Tercer Mundo (1998). *La reforma de las Naciones Unidas, Una visión desde el Sur para fortalecer y democratizar a la comunidad internacional*. Londres, South – Center.
- Tocagón, Luis Fernando y Bautista, Luis Alberto. (1999) "Tenientes políticos, jueces y tinterillos frente al cabildo y la comunidad. Experiencias de Pajal en torno a la administración de justicia, Comuna Pijal – Imbabura". En *Doce experiencias de desarrollo indígena en América Latina*. T. Carrasco, D. Iturralde y J. Uquillas (coord.). 215-239. Quito, Ecuador: Fondo Indígena.
- Ulcuango, N., Tamba, F., Mullo, M. y Churuchumbi, G. (1993) *Historia de la organización indígena de Pichincha*, Quito, Ecuador: Federación Indígena Pichincha Runacunapac Riccharimui y Abya-Yala,
- USAID (2004). *Quarterly Report April-June 2004. The The Ecuadorian awá Territory: Protecting Habitat Biodiversity*. Quito, Ecuador: USAID-WWF-FCAE-ALTROPICO
- Verdesoto, Luis. (2005) *Instituciones y gobernabilidad en el Ecuador. A un cuarto de siglo de democracia*. Quito, Ecuador: Abya-Yala.
- Villarreal, Carlos (1986) *La crisis de la supervivencia del pueblo awá*. Quito, Ecuador: ILDIS-IEE.
- Weber, Max. 1977 (1944). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Bogotá, Colombia: Fondo de Cultura Económica.

ENTREVISTAS

Ver Anexo 4.

ANEXOS

Anexo 1. Comunidades, familias y centros awá del Ecuador¹²⁵

CARCHI		
Comunidades	Familias	Personas
San Marcos	71	389
La Guaña	9	95
Guaré	18	110
Gualpí Alto	23	170
Gualpí Medio	34	110
Gualpí Bajo	19	105
Ishpí	28	73
Tarabita	14	99
Ojala	23	163
Sabalera	12	170
Baboso	17	130
Río Tigre	19	73
Pailón	30	156
TOTAL	317	1843

ESMERALDAS		
Comunidades	Familias	Personas
Balsareño	18	83
Guadualito	16	170
La Unión	21	96
Mataje	40	310
Pambilar	29	112
Río Bogotá	22	109
TOTAL	146	880

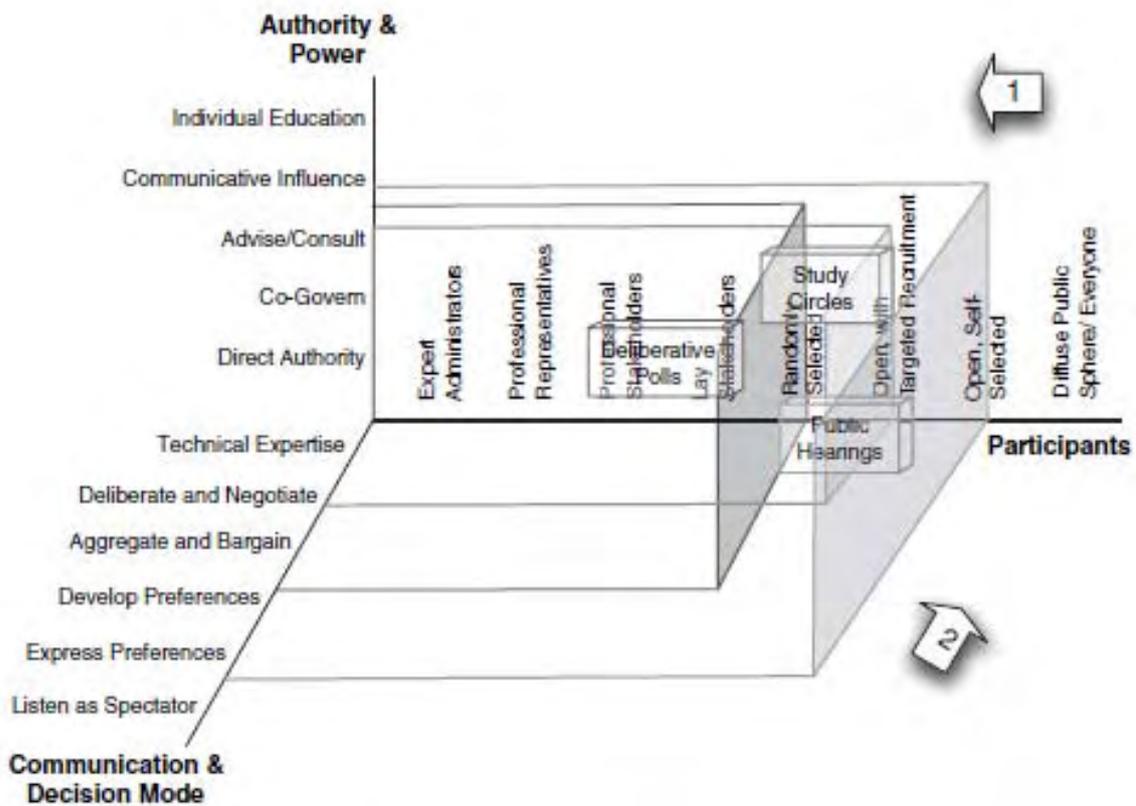
POBLACION AWÁ¹²⁶		
Comunidades	Familias	Personas
22	516	3051

IMBABURA		
Comunidades	Familias	Personas
Río Verde	28	174
Palmira de Toctomí	25	154
TOTAL	53	328

¹²⁵ Tomado de: Federación de Centros awá del Ecuador. Sf. Propuesta para WCS. Proyecto conservación de territorios indígenas. Ibarra.

¹²⁶ En este censo no se contabilizó la comunidad de Río Verde Medio. El total poblacional awá se estima en 3.500 personas.

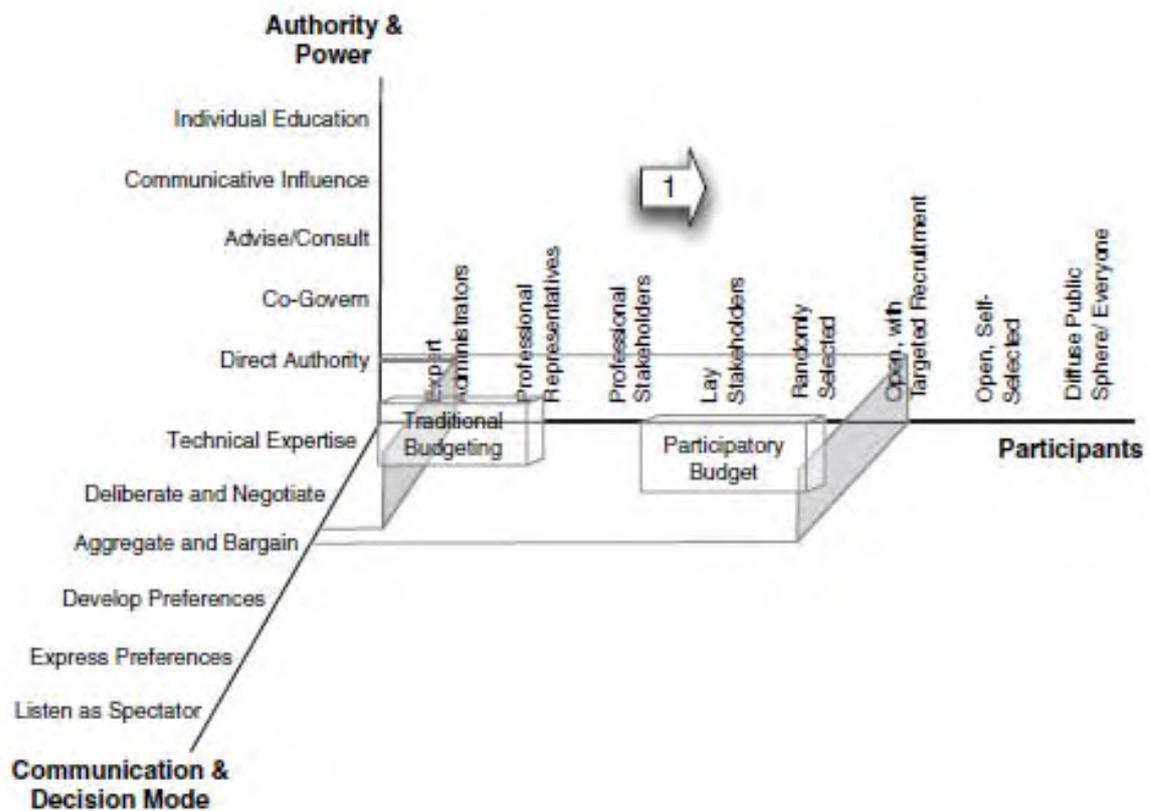
Anexo 2. La dimensión de la legitimidad en la participación.¹²⁷



Ganando legitimidad: Entre más incluyente sea la selección de participantes (extendiéndose hacia la derecha en el eje *participants*), como por ejemplo las audiencias públicas, más legítimas estarían las decisiones que de allí surjan.

¹²⁷ Tomado de Fung (2006)

Anexo 3. La dimensión de la justicia en la participación.¹²⁸



*Ganando justicia: Un modo comunicativo que implique la mutua receptividad (niveles intermedios en el eje *Communication & Decision mode* como *Aggregate and Bargain* y *Deliberate and Negotiate*) como la elaboración conjunta de acuerdos, tiene mayores posibilidades de arribar a políticas o decisiones justas en tanto que los ciudadanos pueden incluir sus temas y preocupaciones y moldear las decisiones de tal forma que sean favorecidos.*

¹²⁸ Tomado de Fung (2006)

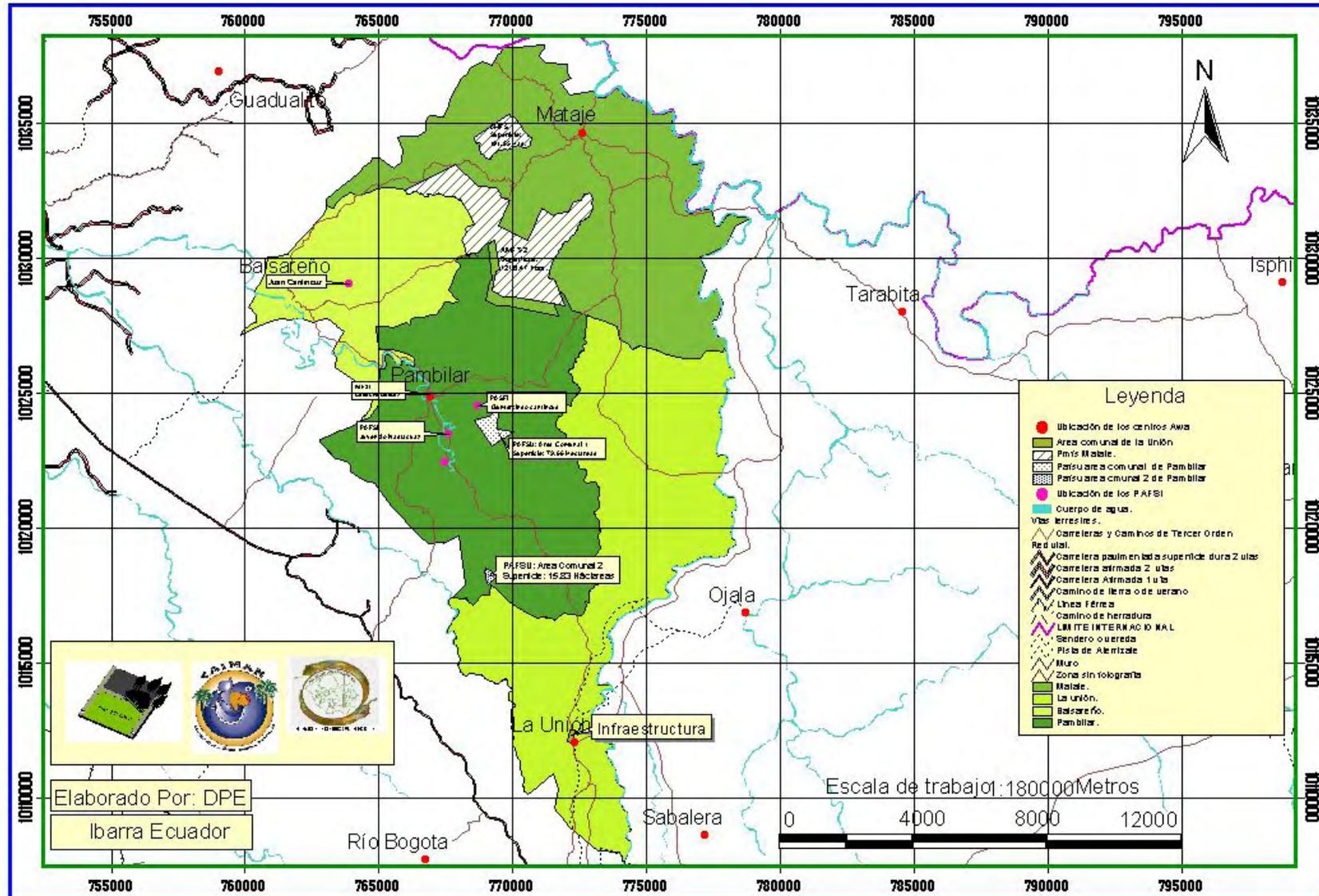
Anexo 4. Entrevistas.

Tabla N° 1. *Listado y descripción de entrevistas codificadas*: en la siguiente tabla se codifican las entrevistas de las personas que se decidió mantener anónima su identidad. Se presentan algunas características de los entrevistados que se consideran relevantes para el tema de investigación. Las demás entrevistas realizadas se indican el pie de página a lo largo del texto

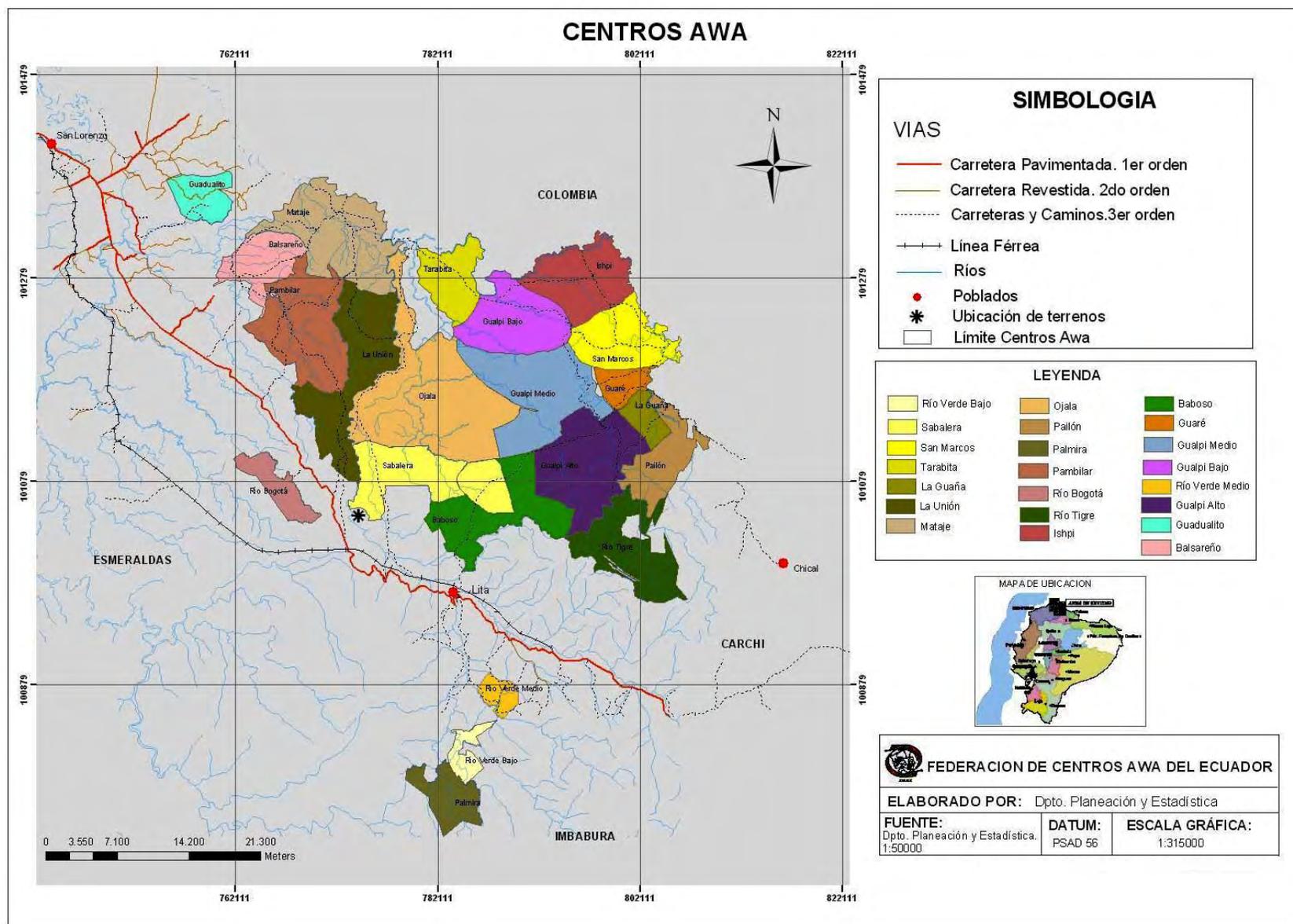
Código	Fecha	Sexo	Descripción del entrevistado
E1	08-jul-09	Hombre	El entrevistado es un líder awá y miembro directivo de UNIPA (Colombia) con larga trayectoria en el proceso. Es coordinador de la comisión de integración binacional. Recientemente, en el marco de la iniciativa de integración binacional awá ha estado en permanente contacto con la FCAE.
E2	21-may-09	Hombre	El entrevistado es un líder que ha establecido contactos y acuerdos de apoyo con una empresa minera y ha sido uno de los interlocutores más importantes entre la empresa y la comunidad. Es también miembro de la División Intercultural Bilingüe awá (DEIBNAE).
E3	16-jun-09	Hombre	El entrevistado es un líder de la comunidad de Guadualito que conoce detalladamente la historia de la comunidad y en especial la interacción con las madereras. Es una persona con alta capacidad de análisis (es licenciado y coordina un programa de universidad itinerante en el territorio awá con apoyos de universidades del Ecuador). Ha sido cercano al consejo de gobierno de la FCAE.
E4	12-ago-09	Hombre	El entrevistado fue el geógrafo de la FCAE durante 6 años (periodo del proyecto CAIMAN y la implementación de la reserva de la vida).
E5	23-mar-09	Hombre	El entrevistado es técnico-Investigador de WCS-Ecuador. Ha apoyado a la FCAE en algunos de sus proyectos anteriores en el periodo de dirección de la FCAE del ex presidente Florencio Cantincúz. Actualmente continúa brindando asesoría en el monitoreo de flora y fauna para la certificación de planes de aprovechamiento forestal.
E6	15-may-09	Hombre	El entrevistado es el Presidente de la comunidad de Palmira de Togtemí.
E7	21-may-09	Mujer	La entrevistada es una líder comunitaria de la Unión. Tiene una postura muy crítica frente a la FCAE (al igual que toda la comunidad de la Unión) y está de acuerdo con la apertura de la carretera y la penetración de la empresa minera. Es la esposa del presidente comunitario.
E8	11-Ago-09	Hombre	El entrevistado es el pionero en apoyar al proceso organizativo awá. Ha sido la persona que ha acompañado el proceso durante más tiempo. Actualmente trabaja en la fundación Altrópico
E9	Oct-09	Mujer	La entrevistada es funcionaria y especialista de proyectos

			de USAID-Ecuador. Es quien ha coordinado los proyectos con la FCAE y ha mantenido un contacto cercano desde hace varios años. Las afirmaciones citadas tuvieron lugar en el taller de socialización de investigaciones WCS-FLACSO, Flacso, Octubre de 2009 y en una entrevista realizada por Anne-Lise Naizot.
E10	01-Jul-09	Hombre	Miembro de WCS-Ecuador, Coordinador del proyecto en territorio awá <i>manejo integrado de territorios indígenas</i> (MITI), financiado por USAID.
E11	2008	Hombre	Ex miembro de WCS-Ecuador. Estuvo en la etapa inicial de formulación, diseño e implementación del proyecto en territorio awá <i>manejo integrado de territorios indígenas</i> . <i>La presente fuente de información hace referencia a una conversación formal.</i>

Anexo 5. Mapa del Plan de Manejo Forestal: En este mapa se ilustran las comunidades de Mataje, Balsareño y Pambilar que decidieron participar del proyecto de aprovechamiento forestal sostenible. En Mataje y Pambilar se ilustran las áreas de extracción comunitaria con fondo blanco y barras oblicuas o puntos respectivamente. Los círculos fucsia indican predios familiares donde también se decidió hacer extracción.



Anexo 6. Mapa detallado del territorio awá y sus comunidades (centros awá): El territorio awá cuenta actualmente con 22 centros que aparecen en el mapa de diferentes colores. La mayoría hacen parte del bloque principal. Existen 5 centros adicionales (Guadualito, Río Bogotá, Palmira de Togtomí, Río Verde alto y Río Verde Bajo) que están cercanos al bloque principal.



Anexo 7. Proyectos de la fundación Altrópico en el territorio awá y sus alrededores: La participación de la fundación Altrópico en proyectos de manejo de recursos, conservación y organización sociopolítica en el territorio awá ha sido considerable. El área de acción de la fundación Altrópico se concentra en el corredor Chiles-Mataje y la región del Choco biogeográfico del Ecuador que incluye el territorio awá. A continuación se presentan la descripción de los proyectos que abarquen dicha área y que han tenido influencia en territorio awá. La información fue obtenida de <http://www.altropico.org.ec/ejecucion.php> en marzo de 2009.

Proyectos En Curso

1. *Fondo Mundial para la Naturaleza* (WWF-Colombia). Conservación y Desarrollo Sostenible en la Región Biogeográfica del Chocó: Construyendo capacidades para el mejoramiento de la calidad de vida y la sostenibilidad ambiental 2.003 - 2.008

2. *Proderena Gisrena* (Unión Europea). El Programa de Apoyo a la Gestión Descentralizada de los Recursos Naturales en las tres provincias del Norte del Ecuador PRODERENA que tiene financiamiento de la Unión Europea. 2.007 – 2.009

3. Fundación *John D. And Catherine T. Macarthur*. Establecimiento del Corredor Biológico Chiles Mataje, consolidación de territorios indígenas y áreas protegidas en la región fronteriza colombo ecuatoriana de las Provincias de Esmeraldas y Carchi. Estas áreas incluyen la Reserva Ecológica El Ángel, La Comuna Indígena la Esperanza, el Bosque Protector Golondrinas, el Territorio Indígena Awá y varias reservas forestales comunitarias que están en proceso de conformación en esta región. 2.006 - 2.009

4. Fundación *Overbrook*. Consolidación de Reservas Forestales Comunitarias, Manejo Ambiental en cuatro comunidades y la conformación de grupos ecológicos en la región, localizadas en el Corredor Biológico Chiles Mataje en el noroccidente del Ecuador. 2.006 - 2.007.

5. *Amigos de la Tierra-Suecia*. Uso Sustentable de los Recursos Naturales y Planificación y Consolidación Territorial en Comunidades Forestales y Áreas Protegidas de la Eco región Choco Sur: Suroccidente de Colombia y Noroccidente del Ecuador. 2.000 - 2.009.

6. Proyecto *Socican*. Es una iniciativa a favor de la seguridad alimentaria y la biodiversidad en el objetivo de establecer una plataforma binacional colombo-ecuatoriana con participación de la sociedad civil, para la construcción de estrategias que se enfoquen en la Seguridad Alimentaria y Conservación de la Biodiversidad [...]

Proyectos Ejecutados

1. *Proyecto Conservación en Áreas Indígenas Manejadas - CAIMAN - USAID*
Su objetivo fue la consolidación de los territorios indígenas y la conservación de su biodiversidad y manejo sostenible de los recursos naturales mediante el trabajo conjunto con las comunidades campesinas y afrodescendientes que ejercen presión en los límites del Territorio Indígena Awá en el Ecuador. 2.003-2.005

2. *Programa de Pequeñas Donaciones PNDU-PPD*. Promoción de Fincas Agro-productivas en el Área de Amortiguamiento del Territorio Indígena Awá, Cantón San Lorenzo, financiado por el Programa para el Desarrollo de la Naciones Unidas. 2.005 – 2.007.

3. *Conservación Internacional - Critical Ecosystem Partnership Fund*. Conservación y Manejo Integral del Bosque Protector Golondrinas. 2.004 -2.007.

4. *Organización Internacional para las Migraciones – OIM*. Fortalecimiento organizativo y económico de comunidades indígenas, campesinas y afroecuatorianas de San Lorenzo. 2.001-2.003.

Anexo 8. *Estudio de impacto social de las amenazas territoriales en los centros Guadualito y Balsareño-Territorio awá*: este anexo es un documento generado para la FCAE el cual es el resultado de una investigación puntual que permitió también recopilar mucha de la información de campo.

Ver documento adjunto: *Estudio de impacto social de las amenazas territoriales en los centros Guadualito y Balsareño-Territorio awá* (103 páginas).

Archivo digital “EIS_FINAL_Anexo_8.doc”