

INVESTIGACIÓN

La cogobernanza en el borde del Estado: las apuestas del proceso organizativo awá en el Ecuador

Juan Pineda*



Un niño awá talla su arco de palma de Chonta. Cominidad Palmira de Toctomí, territorio awá ecuatoriano.

Foto: Juan Pineda

Resumen

El presente trabajo es una síntesis de la investigación sobre el sistema de gobernanza en el territorio awá del Ecuador.¹ Las principales conclusiones giran en torno a las características de la dinámica participativa, los conflictos, los enfoques de la cooperación en la zona, la ausencia del Estado y el impacto que estos factores tienen en la legitimidad de la FCAE², en el uso, regulación y conservación del territorio y en la consolidación de un sistema de gobernanza ambiental.

Introducción

Los procesos organizativos de los pueblos indígenas y las apuestas por la autonomía, las alianzas, la legitimidad de sus representantes e instituciones y la transformación de sus condiciones de vida se desenvuelven en panoramas complejos, llenos de contradicciones y de matices, de pragmatismos y obstáculos y también llenos de esperanza.

El territorio awá está en la frontera norte del Ecuador, entre Carchi, Esmeraldas e Imbabura, y es una de las zonas de mayor diversidad mundial³ y donde también convergen territorios afro ecuatorianos, proyectos de monocultivos de palma de aceite, empresas extractivas (legales e ilegales) e incluso, eventualmente, grupos armados al margen de la ley (Naizot y Pineda, 2009).

Esta investigación toma como entrada teórica el paradigma de la gobernanza, que permite tener una visión de conjunto a la vez que identifica ejes de



Territorio awá del Ecuador. Comunidad de la Union, Carchi. Al fondo se observa el río Mira, atravesando el territorio y rumbo a Colombia.

Foto: Juan Pineda

análisis claves como interacciones entre los actores, legitimidad, participación y autonomía. El paradigma de la gobernanza, en su perspectiva analítica⁴, enfatiza en las interacciones de gobierno (entre el Estado, la sociedad civil, el mercado) y busca entenderlas incluso en ausencia del Estado, o en los contextos donde las instituciones estatales casi no llegan, pero donde los actores locales interactúan y establecen acuerdos para gobernar y administrar sus territorios.

Actualmente, en el paradigma de la gobernanza existen algunas propuestas analíticas de las interacciones, de las cuales resaltan tres. Por un lado Crozier et al. (1975) y Camou (2001) proponen analizar el equilibrio entre las demandas sociales y el procesamiento de éstas por parte del Estado. Por su parte, Fung (2006) plantea el análisis de la participación como factor que configura la legitimidad, la eficiencia y la justicia de un sistema de gobernanza. Finalmente Kooiman (2005) analiza los modos de la gobernanza según la distribución del poder entre el Estado y los actores sociales. En este sentido, distingue tres modos principales: en el modo de la gobernanza jerárquica el poder está concentrado en el Estado; en la cogobernanza, el poder está compartido entre el Estado y los actores; y en la auto gobernanza los actores concentran el poder y son autónomos en la mayoría de sus decisiones y acciones.

El proceso organizativo awá: una síntesis

El pueblo awá del Ecuador actualmente tiene ya tres décadas de haber iniciado su proceso organizativo en

el cual se pueden distinguir ciertas etapas de carácter diverso que resumiré a continuación. Una primera etapa está marcada por el inicio del proceso organizativo en la década de los ochenta y por la lucha que se dio en torno a la apropiación legal del territorio y a la conformación de una federación de comunidades, a posteriori la FCAE. Si bien, se debe reconocer el “impulso” inicial de Jaime Levy⁵ a este proceso organizativo, la apropiación del territorio fue un “proyecto



La cotidianidad de una familia awá en la comunidad de Palmira de Toctomí, territorio awá ecuatoriano.

Foto: Juan Pineda

⁴ Existe otra perspectiva de enfoque prescriptivo que ha derivado en nociones de “buena” gobernanza asumiendo estándares universales de evaluación como aquellos propuestos por el Banco Mundial y retomadas por USAID.

⁵ Miembro del Cuerpo de Paz en aquel entonces. Posteriormente fue director de la UTEPA (Unidad Técnica del Plan Awá, programa de la Cancillería ecuatoriana) y actualmente es director de la Fundación Altrópico.

* Máster en Estudios Socioambientales en FLACSO-Ecuador. Asistente de Investigación en el Programa de Estudios Socioambientales. pinejuan@gmail.com

¹ El tema fue analizado por el autor en su trabajo de Tesis de Maestría en FLACSO-Ecuador.

² La FCAE (Federación de Centros Awá del Ecuador) es la institución que representa a los awá frente al Estado y otras etnias. Impulsa proyectos de desarrollo y uso sustentable de recursos.

³ Hot Spot del corredor Darién-Chocó <http://www.biodiversityhotspots.org/xp/hotspots/Pages/default.aspx> y http://www.ithaca.edu/faculty/rborgella/environment/biodiversity_hotspot.pdf

político” que cohesionó los intereses de la gran mayoría de comunidades y líderes awá de aquel entonces. Desde el inicio se crearon espacios de interacción entre las diferentes comunidades y la FCAE, como las asambleas semestrales. La asamblea es la máxima autoridad territorial y es el canal de participación mediante el cual las bases comunitarias inciden y regulan el accionar de la FCAE y direccionan el proceso organizativo en general.

Una segunda etapa de este proceso, con una mayor duración, estuvo marcada tanto por las alianzas con ONGs de cooperación y conservación, como por la implementación de proyectos. Sobresale el proyecto CAIMAN⁶ financiado por USAID, con intervención en varias áreas de Ecuador y con una duración en territorio awá de cinco años. CAIMAN fue la “sombri-lla” de varios subproyectos, la mayoría de ellos enfocados en la conservación del territorio y en lograr un uso sostenible de algunos recursos renovables. La FCAE y algunas comunidades recibieron apoyo sustancial en capacitación técnica en sistemas de información geográfica, realización de planes de manejo, inventarios biológicos, forestería, entre otras cosas. Durante esta etapa también se registraron algunos conflictos (inducidos por empresas madereras) que alteraron los ecosistemas y el “equilibrio político” al deslegitimar a la FCAE frente a sus bases comunitarias.

En una tercera etapa se han dado cuatro iniciativas importantes en el territorio. Por un lado, desde 2007 se lleva a cabo otro proyecto importante denominado Gestión Integrada de Territorios Indígenas, ejecutado por WCS y financiado por USAID. Por otro lado, se ha generado un conflicto entre la FCAE y algunas comunidades a raíz de la alianza de dichas comunidades con una empresa minera para construir una carretera para la explotación de oro, desobedeciendo los mandatos de la FCAE. También, desde el 2008 se ha consolidado un nuevo espacio de participación denominado Consejo de Gobierno Ampliado que reúne cada dos meses a

⁶ Conservación en áreas Indígenas Manejadas. cf http://spanish.ecuador.usembassy.gov/latest_embassy_news/press-release/pr_012407.html

A pesar de los conflictos que convergen en la zona y presionan al territorio y al proceso organizativo, los awá del Ecuador han podido mantenerse en pie y le apuestan, cada vez de forma más enfática, a la unidad de toda su etnia, re-articulándose con sus hermanos colombianos para proteger el territorio de proyectos como la minería y la palmicultura que “asechan” permanentemente sus recursos y amenazan sus modos de vida.



esta línea, la consolidación y evaluación de un sistema de gobernanza pasarían por procesos generales a todos los contextos, y de la misma forma, los proyectos se asumirían como mecanismos eficaces para consolidar los procesos organizativos.

La prioridad que tienen los proyectos para las ONGs también ha pasado a ser prioridad para la FCAE. Durante la segunda etapa del proceso organizativo, la FCAE tuvo una orientación “hacia afuera”, considerando a los proyectos como una herramienta suficiente para administrar y “gobernar” el territorio.

En esta fase se implementaron varios proyectos que no interesaron a las comunidades como la reserva de la vida, o que no lograron articular los intereses políticos y crear compromisos firmes por parte de las comunidades, como por ejemplo los proyectos de aprovechamiento forestal o de creación de planes de manejo de las comunidades. Cuando aparecieron conflictos por el uso y administración de los recursos, el liderazgo político de la FCAE empezó a ser cuestionado por las mismas comunidades federadas.

los presidentes comunitarios, la FCAE y algunos cooperantes. El último evento es la iniciativa de articulación con el proceso awá de Colombia y la realización de dos congresos binacionales.

Las complejas relaciones en el territorio awá

Un análisis del sistema de gobernanza en el territorio awá implica poner la atención en las relaciones entre las comunidades y la organización FCAE y entre la FCAE y las ONGs de apoyo. Este análisis se hace especialmente a la luz de la participación, los conflictos, la legitimidad y la ausencia del Estado ecuatoriano.

Durante la segunda etapa del proceso organizativo awá en que la presencia de las ONGs de cooperación fue mayor, la relación de la FCAE y dichas ONGs se hizo bastante cercana hasta el punto que la FCAE empezó a adoptar el modelo de gobernanza propuesto por las ONGs.

El objetivo no es hacer juicios de valor al respecto, sino más bien indicar las consecuencias que esta adopción implica. Para muchas ONGs, la gobernanza se enmarca en las nociones de “buena” gobernanza. Dentro de



Un niño awá juega en el trapiche de madera. Comunidad Palmira de Toctomi, territorio awá ecuatoriano.

Foto: Juan Pineda

Por otro lado, los espacios de participación, en especial la asamblea, presentan deficiencias dados los tipos de comunicación que se generan. El poder de las comunidades ha quedado reducido a un poder de veto o aprobación de propuestas/proyectos elaboradas por la FCAE y las ONGs de cooperación, mientras que la elaboración participativa de propuestas, con modos comunicativos de mutua receptividad⁷, no es una dinámica que ocurra en las asambleas o los consejos de gobierno ampliado. Los bajos niveles de escolaridad y los altos índices de pobreza en la zona como resultado de la ausencia del Estado tienen también una incidencia directa en este problema.

La dificultad que ha tenido la FCAE en frenar los conflictos por intereses extractivos y en consolidar propuestas de planificación del uso de los recursos, refleja ciertos límites en la legitimidad de la FCAE frente a sus comunidades. A pesar de todo, la FCAE aún es vista como una institución legítima e importante para la defensa territorial frente a otras etnias y el Estado.

La consolidación de un sistema de cogobernanza estable en el territorio ha sido el propósito del proceso organizativo; no obstante, la ausencia del Estado y las diferencias de poder entre los actores que convergen en el territorio, hacen difícil pensar en la cogobernanza. La estabilidad de la gobernanza debe estar respaldada por el Estado, que no solamente podría brindar una garantía para la institucionalización de los acuerdos y compromisos, sino también garantizar la horizontalidad de las relaciones entre actores cuando las diferencias de poder son grandes.

Finalmente, es importante resaltar que a pesar de los múltiples conflictos que convergen en la zona y

⁷ cf. Fung (2006)

presionan el territorio y el proceso organizativo, los awá del Ecuador han podido mantenerse en pie y le apuestan, cada vez de forma más enfática, a la unidad de toda su etnia, re-articulándose con sus hermanos colombianos para proteger el territorio de los proyectos extractivos y productivos como la minería y la palmicultura que “asechan” permanentemente sus recursos y amenazan sus modos de vida. Si bien en algunos casos ciertas comunidades “sucumben” ante las presiones externas y toman medidas “desesperadas” para transformar sus condiciones de vida (alianzas con empresas a cambio de carreteras o plantas eléctricas), el proceso organizativo como un todo se mantiene firme y sigue su ruta buscando la mejor forma de defender el territorio y garantizar la permanencia indefinida del pueblo awá.

Referencias bibliográficas

Camou, Antonio (2001). “Estudio preliminar”. En: *Los desafíos de la gobernabilidad*, Antonio Camou (ed.): Pp.15-58. 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.

Fung, Archon (2006). “Varieties of Participation in Complex Governance”. *Public Administration Review*, December 2006, Special Issue: 66-75.

Kooiman, Jan (2005). “Gobernar en gobernanza”. En: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Agustí Cerrillo (Trad.): Instituciones y Desarrollo N° 16: 57-82.

Naizot, Anne-Lise y Juan Pineda (2009). *Estudio de impacto social de las amenazas territoriales en los centros Guadualito y Balsareño, territorio awá*. Ibarra, Ecuador: FCAE.