

Fundación Gaia Amazonas en Colombia, 2003–2006

**Anders Rudqvist
Kaj Århem**

Fundación Gaia Amazonas en Colombia, 2003–2006

**Anders Rudqvist
Kaj Århem**

Sida Evaluation 06/47

Department for Latin America

This report is part of *Sida Evaluations*, a series comprising evaluations of Swedish development assistance. Sida's other series concerned with evaluations, Sida Studies in Evaluation, concerns methodologically oriented studies commissioned by Sida. Both series are administered by the Department for Evaluation and Internal Audit, an independent department reporting directly to Sida's Board of Directors.

This publication can be downloaded/ordered from:
<http://www.sida.se/publications>

Authors: Anders Rudqvist, Kaj Århem.

The views and interpretations expressed in this report are the authors' and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 06/47
Commissioned by Sida, Department for Latin America

Copyright: Sida and the authors

Registration No.: 2005-000717
Date of Final Report: November 2006
Printed by Edita Communication AB, 2006
Art. no. Sida31698es
ISBN 91-586-8228-7
ISSN 1401—0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Valhallavägen 199, Stockholm
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Índice

Executive Summary	3
Resumen Ejecutivo	9
1 Introducción	16
1.1 La Constitución de 1991 y las Entidades Territoriales Indígenas, ETIs	16
1.2 Fundación Gaia Amazonas	17
1.3 La cooperación entre Asdi y Fundación Gaia Amazonas	17
1.4 El propósito del proyecto	18
1.5 Propósitos de la evaluación.....	18
2 La Intervención Evaluada	19
2.1 Trasfondo histórico y ubicación territorial del proyecto.....	19
2.2 El marco institucional	20
2.3 La Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa, MPCl.....	21
3 Resumen de Hallazgos	22
3.1 Apreciación de los logros del proyecto	22
3.2 Reservas y observaciones críticas.....	23
3.3 Las observaciones críticas referidas a la Fundación Gaia.....	24
3.4 Respuesta de la Fundación Gaia a la crítica.....	26
4 Evaluación de los Hallazgos	29
4.1 Características, condiciones y problemas de las AATIs.....	29
4.2 Fundación Gaia – su forma de trabajo y sus relaciones con otras partes interesadas	30
4.3 Desarrollo económico y proyectos productivos	31
4.4 Asesoría, paternalismo y el significado de “lo propio”	31
4.5 Legitimidad y sostenibilidad.....	32
4.6 Examen de los hallazgos según los criterios de la evaluación.....	33
5 Conclusiones	41
6 Aprendizajes	42
6.1 Aprendizajes para procesos de descentralización.....	42
6.2 Aprendizajes sobre minorías étnicas, diversidad cultural y reducción de la pobreza.....	43
6.3 Colombia y Vietnam—ejemplos de Buena y mala práctica	44
7 Recomendaciones	46
Appendix 1. Terms of Reference	48
Anexo 2. Entrevistas	55
Anexo 3. Mapas	58
Anexo 4. Bibliografía	61
Anexo 5. Métodos de la Evaluación	64

Executive Summary

Context

1. From 2003 until June 2006 the Swedish International Development Agency, Sida, has supported the Fundación Gaia Amazonas in its work to advice support and cooperate with the Associations of Traditional Indigenous Authorities (*Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, AATIs*) in the department of Amazonas in Colombia, and to strengthen the associations and the formation of Indigenous Territorial Entities, ETIs. The project is based on the Constitution of 1991, which determined that Colombia is a multi-ethnic and pluricultural nation, acknowledging the specific identity and cultural heritage of the Colombian indigenous peoples.
2. With the new Constitution the indigenous peoples were constitutionally and legally recognized as collective owners of ancestral lands; the Constitution established that in these territories indigenous communities and organizations have the right to autonomy with respect to usufruct, management and development of the territory, whether they are owners of the land or not. The constitution also introduced the possibility to create ETIs as an essential measure to promote the decentralization and citizen participation envisaged by the constituents.
3. As in many other Latin American countries, the indigenous peoples of Colombia have been historically marginalized, excluded and exploited by the majority population and the State. The measures and mechanisms of the Constitution that focused on the indigenous groups have the purpose of promoting a process of reorganization of local, regional and national power relations and a redistribution of the wealth generated at each level as well as building the autonomy of the respective territorial entities, within a unitary national framework. The ETIs, in consequence, constitute a juridical recognition of the right to self-determination of the indigenous peoples entailing that the indigenous peoples or communities acquire territorial, governmental, juridical, administrative and fiscal autonomy as they themselves take on administrative and governmental responsibilities.
4. At present the traditional indigenous authorities are recognized as “public entities of a special nature.” The jurisdiction of these authorities is acknowledged as a system of regulation and control practiced by each indigenous people, with complete autonomy to exercise this jurisdiction within its territory. Nonetheless, the territorial reorganization, which is an important prerequisite for the configuration of the ETIs, has not taken off due to, inter alia, the political resistance in Congress and from the departmental governments. The evaluated project is situated in the indigenous reservations (*resguardos indígenas*) that comprise about 8 million hectares of humid tropical forests representing more than 80 percent of the area of the department of Amazonas.
5. Here the indigenous peoples are laying the ground for the formation of the ETIs. They have defined their plans for territorial reorganization and management, constructed their intercultural education programmes and, in some cases, their health programmes; they have also formed their own governments consisting of 10 AATIs, and they manage public funds, transferences from the national government, to implement their programmes.
6. In 2002 the indigenous and departmental authorities created the *Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa, MPCI*, a joint mechanism to define the political and administrative decentralization of public programmes such as education and health, and to fulfil the requirements in order to be recognized as ETIs. These requirements are: having a demarcated territory, having their own government, having rules that define how they are going to administer their territory and their programmes as well as a plan of activities and investments for the two years following upon the creation of the ETI. Once constituted the ETI the political-administrative responsibilities are decentralized to the AATIs in accordance with their capacity to manage the programmes.

7. The transferences of the State are managed by the indigenous peoples and shall be invested into collective health, education, water supply and economic development programmes. In addition, the State invests other resources in education and health, but with little capacity to follow up these investments or provide the necessary training required to enable the indigenous communities to manage them.

The Purpose of the Project

8. The process of political and administrative decentralization and formation of ETIs is a new process for the public administration. It implies knowing and understanding the indigenous peoples to enable cooperation in the articulation of indigenous cultural principles and the political-administrative rules of the State. The departmental and national governments lack the knowledge as well as the funds necessary to promote the process and facilitate training programmes, or to create arenas and mechanisms for negotiation and coordination between the indigenous authorities and the departmental and national governments. The purpose of the project is to provide, through the Gaia Foundation, this advice and support, and to facilitate these arenas and mechanisms. The strengthening of the indigenous associations, as public entities, in its turn strengthens the presence of the State in a region where such presence historically has been very weak. Once the ETIs have been constituted and the programmes decentralized, the indigenous communities and authorities will receive their resources directly from the State and will be in a position to continue the process without depending on international resources.

The Purpose of the Evaluation

9. The purpose of this evaluation is that, through its independent conception and interpretation of the experiences, achievements, lessons or problems and weaknesses of the project during the period evaluated, should serve as a stimulus and input for the interaction, feedback and discussion of the stakeholders of the project in order to consolidate achievements, overcome problems and obstacles, and systematize lessons learned transforming them into institutionalised and multipliable good practices.

Findings

10. The stakeholders of the project-the AATIs (representatives, leaders and grassroots communities), the national government, the departmental government and the international development cooperation agencies involved have a clearly positive perception of the objectives, the management, the organization and the sustainability potential of the process of the AATIS and the Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa. This positive valuation also includes the work of accompaniment, advice, training and support to the process provided by the Gaia Foundation. The general perception of the Mesa Permanente process held by the stakeholders is that:
 - The Mesa is a key mechanism of dialogue, coordination and negotiation among the 10 AATIs as well as between these jointly and the departmental government;
 - The Mesa has been important in conferring on the AATIs and the proposals, needs and interests of the indigenous communities, a higher profile before the government and all sectors of civil society. In addition, it has produced a general and wider recognition of the indigenous peoples in the region;
 - The general perception of the AATIs is that they are functioning satisfactorily as political administrative and territorial entities that are democratic, representative, and participatory and serve as legitimate interlocutors with the government.

11. The Gaia Foundation is firmly supported by the AATIs as well as by other important actors and institutions regionally, nationally and internationally. After several years of resistance on the part of the departmental government and other non-indigenous groups (the Catholic Church, local politicians and businessmen) Gaia has, during the last five years gained the recognition and support of the most important actors of the department.
12. The gender perspective, although present in the activities of the Foundation, is not very prominent since it is subordinated to the principal objective of strengthening the indigenous culture as a whole and promoting indigenous participation in the political and administrative self-management process. The intervention of Gaia has been adapted to the prevailing cultural and traditional structures with the hierarchical and complementary roles of men and women characterizing such structures. Nevertheless, the indigenous women of the grassroots communities as well as those of the AATIs, have voice and a lot of space for action, although they constitute a clear minority in the leadership and formal representation of the AATIs. Within this framework the Foundation promotes the organization and participation of the indigenous women in project activities such as management of economy and credits, income generating micro-projects, and health and education programmes.

Conclusions

- *La Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa* is a key instrument and scenario for the process of formation of ETIs. This process such as it has developed until now has been successful and the prospects for the future are good. The support and advice of the Gaia Foundation in the course of this process have been instrumental and crucial.
- The Mesa has contributed decisively to the recognition of the Associations of Traditional Indigenous Authorities as public authorities and interlocutors in relationship to the departmental government and the regional society, facilitating in this way a more permanent presence of the state in the Amazonas territory.
- The process of decentralization and formation of ETIs, as part of the fulfilment of the mandate of the 1991 Colombian Constitution is of great importance for Colombia and the international community, because it provides good practice for the realization of the vision of a multi-ethnic and pluricultural state, as well as with respect to processes of decentralization and citizen participation in general.
- The pilot experiences developed by the Gaia Foundation have significance and may serve as an example for other Colombian regions as well as other multiethnic nations in the world. Accordingly, the experiences, methods and results of the project deserve major dissemination and promotion of interchange of lessons learned, good practices and achievements.
- Although the project and the Gaia Foundation have achieved good progress, the indigenous autonomy and the establishment of ETIs are still far from being accomplished and the process requires continued external support during a coming time period. It is our opinion that the project and the Gaia Foundation deserve continued support by Sida and other donors.
- The point of departure of Gaia's work is to adapt its intervention to the existing indigenous cultural and social organization, with its traditional hierarchy and complementarity between the roles of men and women. Within this framework the Foundation promotes organization and participation of the indigenous women in project activities, especially regarding management of credits and economy, income-generating micro-projects, and health and education programmes. There are no impediments for the development of major participation and influence of women in the work of the AATIs. Such development is in progress, but at a pace determined by the social norms and rules of the indigenous cultures of the region.

- Some minor questions remain with respect to systematisation and documentation of experiences, visibility and transparency in the communication with the stakeholders (AATIs, governmental and non-governmental organizations and institutions), monitoring and evaluation, and the development of productive projects. Although these problems do not significantly affect the project and the Mesa process for the moment, they should be approached and tackled by the foundation to guarantee good performance in the long term.

Lessons Learned

The formation of ETIs in the Colombian Amazon has global relevance. What is currently taking place in Colombia in the field of indigenous rights serves as a model for other multi-ethnic nations and, in particular, for nations seriously attempting to implement multiethnic and intercultural policies.

Lessons about decentralization

The evaluated intervention provides important insights relevant for decentralization processes in general and shows that decentralization and popular participation require organization, training and political mobilization on the part of the interested groups. The successful work carried out by the Gaia Foundation and the AATIs provide instructive examples of organizational models and innovative practices.

Lessons about ethnic minorities, cultural diversity and poverty reduction

Colombia and the evaluated project constitute examples of “good practice” for international donors and development agencies in the field of indigenist (pro-indigenous) policies and legislation, and the promotion of autonomy, self-governance and political participation for ethnic minorities in multi-ethnic states. The progress towards indigenous autonomy and self-governance in the Colombian Amazon calls in question the conventional understandings of concepts such as “development” and “poverty”, and the modernization approach to development and poverty reduction following from them, by demonstrating the central importance of local and ethnic culture (indigenous values, practices and social institutions) in the development process.

Lessons about cultural rights and “inter-cultural exchange” (interculturalidad)

The vision of a multiethnic and pluricultural state implies a notion of intercultural exchange (interculturalidad) based on mutual respect, equality and dialogue between cultures (cultural traditions). The notion of interculturality means that each ethnic group defines its own development goals and designs its own development models to attain them. Centralized and national models may not necessarily correspond to local needs, visions and conditions. The intercultural project implies a participatory process where local and ethnic communities and organizations, together and in dialogue with state authorities, participate in the definition and design of the social services—educational and health services—requested and the development interventions required. The MPCÍ and the work of Gaia are fine examples of such an intercultural project; at stake is the implementation and putting into practice of the vision of a multiethnic and intercultural State in accordance with Colombian Constitution.

Colombia and Vietnam—examples of good and bad practices

The significance of the lessons listed above can be demonstrated by means of a brief comparison between two nations, Colombia and Vietnam, which are similar in some respects and contrasted in others; while they are similar in that both are multiethnic nations with numerous ethnic minorities and a politically dominant ethnic majority, they are contrasted in terms of state policies towards the ethnic minority population. In Vietnam, as opposed to the situation in Colombia, the minority politics is centralized and patronizing. The Vietnamese state officially recognize the nation’s ethnic diversity and the cultural rights of its indigenous groups but, as different from Colombia, the state does not recognize any kind of indigenous territorial rights, nor any political or administrative autonomy for the minority groups. No indigenous organizations exist or are allowed to exist in the country.

The Vietnamese state is strong and efficient, administration rigid and highly centralized. No variation in the political-administrative set-up exists between majority and minority areas; cultural policies strive systematically to forge a homogenous national society on the model of the majority culture.

The national development goal is modernization through economic growth. Little or no consideration is given to indigenous social and cultural institutions. As a result, national policies effectively reduce cultural diversity and systematically undermine the ways of life and cultural traditions of ethnic minorities.

Colombia points the way for an alternative politics based on:

- the constitutional recognition of cultural diversity and the equal value of all cultural traditions making up the nation's cultural heritage;
- the recognition of the rights of ethnic minorities to their traditional territories and to their proper cultural legacies—their distinct ways of life;
- a politics of decentralization implying the political, territorial and administrative autonomy of the nation's ethnic minorities, and
- an intercultural development strategy, which takes its point of departure in the specific conditions of the different ethnic groups, and one which takes the vision of a multiethnic and pluricultural state seriously.

The case of Colombia and the work of Gaia are instructive in many respects and deserve international attention, particularly with regards to international development cooperation in the field of indigenous peoples and ethnic minorities. Thus, drawing on the lessons from Colombia, Sida could play a more prominent role in this field by promoting indigenous rights and alternative development models, and draw call in question indigenist policies and development strategies which ignore or repress indigenous peoples and their rights to live in accordance with their own distinctive cultural traditions.

Recommendations

- Continue the financial support to the project on the part of Sida during the coming phase. The project as well as the Gaia Foundation has successfully realized a very important and strategic work, which additionally is consistent with the objectives, the policy and the priorities of the Swedish international development cooperation, in Colombia and globally.
- Promote and facilitate, on the part of Gaia and the donors supporting the project, the recognition by the Colombian state of a greater responsibility for implementation of indigenous policy and programmes, as well as the technical and cultural training and capacity building of its institutions responsible for indigenous policy and decentralization processes.
- Initiate, on the part of the Foundation and the donors, awareness raising and capacity building activities concerning the problems of the decentralization process and the formation of ETIs for ministries and governmental institutions at central and departmental levels.
- Pay attention to and analyse the emerging tendencies of stratification or division within the AATIs as a result of the political decentralization process, to identify and put in practice, measures that counteract potential negative consequences of this process.
- Develop, with the participation of the AATIs, a “road map” document identifying the different steps, tasks, levels of maturation of the organizations, and time horizons required for their final constitution as ETIs.
- Strengthen and intensify the research, promotion and implementation of economic development projects, to attend the growing demand among the communities for better access to and influence on the local markets as well as major income opportunities.

- Strengthen the work of the Foundation on systematic documentation of its experiences, methods and achievements, through publications oriented to the wider public as well as an academic audience, to allow more transparency regarding activities and results, both internally (towards indigenous communities and similar categories) and externally (towards governmental and non-governmental organizations and institutions).
- Include in the work programme systematic documentation exercises on the processes of change in the communities in which the Foundation is participating.
- Pay more attention to and deepen the reflection, analysis, diffusion and discussion about the conditions of dialogue and the form in which the Gaia Foundation is orienting the complex process of dialogue and interaction with the communities at the local level.
- Systematize and improve the systems of recollection and analysis of information for the monitoring and evaluation of the activities of the project, at the level of the Gaia Foundation as well as at the level of the Mesa, the AATIs and the local indigenous communities.
- Promote, on the part of Sida, the utilization and dissemination (documentation, publication) the lessons learned and the good practices of Gaia for exchange and discussion within Sida and with other development agencies, non-governmental organizations, academia and other parties interested in themes such as indigenous peoples, ethnic minorities, decentralization and citizen participation.

Resumen Ejecutivo

Contexto

1. De 2003 hasta junio 2006 la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional, Asdi, ha apoyado la Fundación Gaia Amazonas en su trabajo de asesoramiento y cooperación con las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, AATIs, en el Departamento del Amazonas, Colombia, para el fortalecimiento de las asociaciones y la formación de Entidades Territoriales Indígenas, ETIs. El proyecto se fundamenta en la Constitución de 1991 que determinó que Colombia es una nación multiétnica y pluricultural, reconociendo la identidad específica y la herencia cultural de los Pueblos Indígenas colombianos.
2. Con la nueva constitución se reconoció constitucional y legalmente a los pueblos indígenas como dueños colectivos de extensiones de tierras ancestrales y que en estos territorios las comunidades y organizaciones indígenas tienen el derecho a la autonomía con respecto al usufructo, manejo y desarrollo del territorio ya sean propietarios o no de las tierras. La Constitución así mismo estableció la posibilidad de crear ETIs como una medida esencial para impulsar la descentralización y la participación ciudadana previstas por los Constituyentes.
3. Como en los otros países latinoamericanos, los Pueblos Indígenas han sido históricamente marginados, excluidos y explotados por la población mayoritaria y el Estado. Las medidas y los mecanismos de la Constitución focalizados en estos grupos tenían como propósito impulsar un proceso de reorganización del poder político local, regional y nacional y una redistribución de los bienes generados a cada nivel, así como construir la autonomía de las respectivas entidades territoriales, dentro de un marco nacional unitario. Las ETIs, por lo tanto, constituyen un reconocimiento jurídico de la autodeterminación de los Pueblos Indígenas y se prevé que los pueblos o comunidades indígenas en las ETIs tendrán autonomía territorial, de gobierno, jurídica, administrativa y fiscal, a la vez que asumirán responsabilidades propias de administración y gobierno.
4. Hoy las autoridades tradicionales indígenas son reconocidas como “entidades públicas de una naturaleza especial.” La jurisdicción de estas autoridades se reconoce como un sistema de regulación o control practicado por cada Pueblo Indígena, con la autonomía completa de ejercerlo dentro de su territorio. Sin embargo, el reordenamiento territorial que es un requisito importante para la formación de las ETIs, no ha arrancado todavía en forma amplia debido, entre otros, a la resistencia política en el Congreso y de los gobiernos departamentales. El proyecto evaluado se desarrolla en los resguardos indígenas que comprenden alrededor de 8 millones de hectáreas de bosque húmedo tropical representando más del 80 por ciento de la superficie del departamento del Amazonas.
5. Aquí los Pueblos Indígenas están construyendo las bases para la conformación de las ETIs. Han definido sus planes de ordenamiento y manejo territorial, han construido sus programas interculturales de educación y en algunos casos de salud, han conformado gobiernos propios consistiendo en 10 AATIs y han manejado recursos públicos, transferencias, para implementar sus programas.
6. En el 2002 las autoridades indígenas y las autoridades departamentales conformaron una Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa, MPCI, para definir la descentralización política y administrativa de programas estatales como educación y salud y consolidar los requisitos que deben cumplir los Pueblos Indígenas para que se les reconozca como ETIs. Los requisitos son: tener un territorio demarcado, un gobierno propio, unas normas que definan como van a administrar su territorio y sus programas y un plan o programa de actividades e inversión para los dos años siguientes.

tes a la creación de la ETI. Una vez constituida la ETI las responsabilidades político-administrativas se descentralizarán en manos de las AATIs en la medida en que tengan la capacidad de administrar los programas.

7. Las transferencias¹ del Estado las manejan las autoridades indígenas y las tienen que invertir en programas colectivos de salud, educación, agua potable, vivienda o proyectos productivos. Además, el Estado invierte otros recursos en educación y salud, pero con poca capacidad para hacerle seguimiento a estas inversiones o para capacitar a los indígenas en el manejo de las mismas.

Propósito del Proyecto

8. El proceso de descentralización político-administrativo y la conformación de las ETIs, es un proceso nuevo para la administración pública. Implica conocer y entender a los Pueblos Indígenas para poder cooperarles en la articulación entre sus principios culturales y las normas político-administrativas del Estado. El gobierno departamental y nacional carece tanto de los conocimientos como de los fondos necesarios para poder promover el proceso y facilitar los programas de capacitación, o para crear espacios de concertación y coordinación entre las autoridades indígenas y las autoridades departamentales y nacionales. El propósito del proyecto es aportar, por medio de la Fundación Gaia, esta asesoría y facilitar estos espacios. El fortalecimiento de las asociaciones indígenas, como entidades públicas, a su vez fortalecerá la presencia del Estado en una región donde esta presencia tradicionalmente ha sido escasa. Una vez se constituyan las ETIs y se descentralicen los programas, las comunidades y autoridades indígenas recibirán los recursos directamente del Estado y podrán continuar con el proceso sin depender de recursos internacionales.

Propósito de la evaluación

9. La intención de la evaluación es que su concepción e interpretación independiente de las experiencias, logros, aprendizajes o desaciertos del proyecto durante el período evaluado, sirvan como estímulo e insumo para la interacción, retroalimentación y discusión, entre todas las partes interesadas del proyecto, con el fin de consolidar los éxitos, superar problemas y obstáculos, y sistematizar los aprendizajes exitosos, convirtiéndolos en buenas prácticas institucionalizadas y multiplicadas.

Hallazgos

10. Las partes involucradas o interesadas en el proyecto: las AATIs (representantes, líderes y comunidades de base), el gobierno nacional, la gobernación departamental y las agencias de cooperación internacional, tienen una percepción claramente positiva de los objetivos, el manejo, la organización y el potencial de sostenibilidad del proceso de las AATIs y la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa. Esta apreciación es válida también con respecto a la labor de acompañamiento, asesoría y apoyo que está prestando la Fundación Gaia Amazonas al proceso. La percepción general que tienen las partes interesadas del proceso de la Mesa es que:

- La Mesa es un espacio clave de diálogo, concertación y negociación entre las 10 AATIs así como entre éstas en conjunto y la gobernación departamental;
- La Mesa ha sido importante para darles a las AATIs, y a las propuestas, necesidades e intereses de las comunidades indígenas en general, un perfil más alto frente a la gobernación y todos los sectores de la sociedad civil. Además ha producido un reconocimiento general más amplio en la región;

¹ Ley 715. Las transferencias ascienden actualmente a un valor de 91.946 pesos por cada indígena al año.

- La percepción generalizada sobre las AATIs es que funcionan satisfactoriamente como entidades políticas, administrativas y territoriales; que son democráticas, representativas y participativas y que sirven como interlocutores legítimos del gobierno.
11. La Fundación Gaia tiene un respaldo firme de las AATIs y de otros importantes actores y sectores regionales, nacionales e internacionales. Después de varios años de resistencia de parte de la gobernación y otros grupos no-indígenas (la iglesia, políticos, empresarios), Gaia, en los últimos cinco años, ha ganado reconocimiento y respaldo de los actores más importantes del departamento.
12. La perspectiva de género aunque presente en las actividades de la Fundación, no es muy prominente ya que es subordinada al objetivo principal de reforzar la cultura indígena en su totalidad y promover la participación indígena en el proceso de autogestión política y administrativa. La intervención de Gaia se ha adaptado a las estructuras culturales propias y tradicionales, con la jerarquía y complementariedad entre los roles de hombres y mujeres que allí predominan. Las mujeres indígenas, tanto en las comunidades de base como en las AATIs, no obstante, tienen voz y bastante espacio de acción aunque constituyen una clara minoría referente a la representación formal. Dentro de este marco la Fundación impulsa la organización y participación de la mujer indígena en actividades del proyecto tales como el manejo de la economía y los créditos, los micro-proyectos productivos y los programas de salud y educación.

Conclusiones

- La Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa es un instrumento y un espacio clave para el proceso de la formación de ETIs. El proceso tal como se ha desarrollado hasta el momento actual ha sido un éxito y los prospectos para el futuro son buenos. La asesoría y el apoyo de la Fundación Gaia han sido instrumentales y cruciales en este proceso.
- La Mesa ha contribuido decisivamente al reconocimiento de las Asociaciones de Autoridades Indígenas Tradicionales como autoridades públicas e interlocutores legítimos frente a la Gobernación Departamental y la sociedad regional, favoreciendo así una presencia más permanente del Estado en el territorio del Amazonas.
- El proceso de descentralización y formación de ETIs, como parte del cumplimiento del mandato de la Constitución de 1991 es de gran importancia, para Colombia y la comunidad internacional, en calidad de buena práctica para la realización de la visión de un Estado multiétnico e intercultural así como para procesos de descentralización y promoción de una mayor participación ciudadana.
- Las experiencias piloto desarrolladas por el proyecto y La Fundación Gaia Amazonas tienen significado y sirven como ejemplo para otras regiones de Colombia y otros estados multiétnicos en el mundo. Las experiencias, métodos y resultados del proyecto merecen, por lo tanto, una mayor difusión y promoción de intercambios de los aprendizajes y resultados obtenidos.
- Aunque el proyecto y la Fundación Gaia han logrado avances respetables, la autonomía indígena y la formación de las ETIs están todavía lejos de haber llegado a su meta final y el proceso necesitará de apoyo externo por algún tiempo más. Es nuestro criterio que el proyecto y la Fundación Gaia Amazonas merecen apoyo continuado de Asdi y otros donantes.
- El punto de partida del trabajo de Gaia es adaptar su intervención a las estructuras culturales indígenas y propias, con la jerarquía y complementariedad tradicional entre los roles de hombres y mujeres que allí predominan. Dentro de este marco la Fundación impulsa la organización y participación de la mujer indígena en las actividades del proyecto, especialmente en cuanto al manejo de la economía y los créditos, los micro-proyectos productivos y los programas de salud y

educación. No hay impedimentos para un desarrollo hacia una mayor participación e influencia de las mujeres dentro de las AATIs. Tal desarrollo está en camino, pero siguiendo el compás definido por las pautas propias de las culturas indígenas de la región.

- Quedan algunas interrogantes menores con respecto a sistematización y documentación de experiencias, visibilidad y transparencia en la comunicación con las partes involucradas e interesadas en el proyecto (AATIs, organizaciones e instituciones gubernamentales y no gubernamentales), seguimiento y monitoreo y el desarrollo de proyectos productivos. Aunque tales problemas no afectan significativamente el proyecto y el proceso de la Mesa por el momento, deben ser abordados y atendidos por la Fundación para garantizar un buen desempeño a largo plazo.

Aprendizajes

El proceso de formación de ETIs en la Amazonia colombiana tiene una pertinencia global. Lo que se está construyendo en Colombia sirve de ejemplo para estados multiétnicos en todo el mundo, y sobre todo para naciones que pretenden seriamente implementar políticas multiétnicas e interculturales.

Aprendizajes sobre procesos de descentralización

Las experiencias del proceso evaluado aportan aprendizajes importantes para procesos de descentralización en general y demuestra que la descentralización y la participación ciudadana requieren organización, capacitación y lucha política de los grupos que buscan impulsarlos. Los avances de la Fundación Gaia y las AATIs tienen un gran valor como ejemplo y modelo de organización y prácticas novedosas.

Aprendizajes sobre minorías étnicas, diversidad cultural y reducción de la pobreza

Colombia y el proyecto constituyen un caso de “mejor práctica” para donantes y agencias de desarrollo internacional sobre el potencial de desarrollo en los campos de política y legislación indigenistas, autonomía, autodeterminación y participación política de las minorías étnicas en estados multiétnicos. Las experiencias de organización y participación indígena en la Amazonia colombiana nos obligan a repensar el significado de los conceptos de “desarrollo” y “pobreza” así como las implicaciones de las mismas para la lucha contra la pobreza, reconociendo que para las minorías étnicas, lo que cuenta no es sobrevivir de por sí sino como sobrevivir, como vivir con sentido—un sentido que siempre es dado por el contexto cultural y social, la forma cultural de convivir. Las implicaciones de esto invalidan la mayoría de las intervenciones “desarrollistas” entre grupos indígenas y minorías étnicas en el mundo. En esta perspectiva la labor de Gaia y el proceso de autogestión de las poblaciones indígenas en la Amazonia colombiana adquieren un significado radical y global.

Aprendizajes sobre derechos culturales e interculturalidad

La visión de un Estado multiétnico y pluricultural presupone una interculturalidad basada en la norma de equidad, el diálogo e intercambio recíproco entre culturas en plural. Lo propio de cada cultura se refiere al hecho de que cada cultura se cambia según su propia forma, ritmo y trayectoria. El Estado les otorga el derecho de determinar sus propias trayectorias históricas e interculturales, y transformar sus identidades colectivas según sus propias condiciones y necesidades. Estos son los procesos que observamos ahora en la Amazonia colombiana. La idea de interculturalidad es profunda y extensa y su implicación política es que cada etnia determina sus propios objetivos y diseña sus propios modelos para lograrlos. Los modelos centralizados y “prefabricados” de desarrollo no necesariamente corresponden a las condiciones y visiones locales. No se trata de brindar o hacer llegar servicios de educación, salud,

infraestructura, etc., predeterminados de un centro de provisión (el Estado) como productos de venta, sino de diseñarlos y construirlos conjuntamente en un proceso participativo definido por las condiciones, necesidades y modelos propios de las mismas comunidades de base. De esto se trata el proyecto intercultural: servicios de educación y salud apropiados y adaptados a las condiciones locales, propias, y particulares-un desarrollo alternativo, intercultural y adecuadamente descentralizado. De esto, también, se trata el trabajo de la MPCÍ y la labor de Gaia en la región fronteriza del Amazonas. Se refiere a la realización de la visión del Estado multiétnico e intercultural expresado en la Constitución de Colombia.

Colombia y Vietnam—ejemplos de buena y mala práctica

El significado y la importancia los aprendizajes anteriores se puede demostrar mediante una comparación breve, entre Colombia y Vietnam país comparable con respecto al número de habitantes y la composición étnica: una mayoría dominante y hegemónica y unos 50 grupos étnicos con sus distintas lenguas y culturas. La comparación es pertinente en varios aspectos, Vietnam es un recipiente grande de la cooperación internacional sueca para el desarrollo y es considerado como un modelo en el campo de la reducción de la pobreza. Colombia, por otro lado, recibe relativamente poca asistencia de Suecia y es la imagen de un país conflictivo, violento y con indicadores aberrantes de distribución de la tierra, los ingresos y la riqueza. En materia de la política hacia las minorías étnicas, no obstante, Vietnam tiene todo para aprender de Colombia. El Estado vietnamita demuestra hacia sus 53 minorías étnicas oficialmente reconocidas, un paternalismo y un etnocentrismo desconcertante. Para las minorías y para la diversidad cultural de la nación, las consecuencias de esta política son devastadoras, sin que la comunidad internacional ha reaccionado en forma contundente. Vietnam sigue siendo señalado como un “success story” en el campo de la reducción de la pobreza.

Como Colombia, Vietnam tiene no solo una gran diversidad étnica y cultural sino también una historia de discriminación, desigualdad y prejuicios entre la mayoría dominante y las minorías marginadas. El Estado vietnamita reconoce nominal y oficialmente la diversidad étnica y los derechos culturales de sus minorías. Pero, a diferencia de Colombia, no se les reconoce ningún tipo de derechos territoriales, ni autonomía política-administrativa. Tampoco existe, y no pueden existir, organizaciones o movimientos indígenas. Los intentos recientes (2001, 2003) de las poblaciones indígenas de organizarse y oponerse a las políticas estatales, denunciando las injusticias cometidos por el Estado, han sido brutalmente reprimidos. El Estado determina cuales de los elementos culturales de las poblaciones étnicas que se permite preservar y cuáles hay que abandonar por ser “anti-progresistas”. El modelo paradigmático es, en todo sentido, la cultura mayoritaria, la vietnamita, retocado por un “modernismo comunista” (estilo chino).

Contrastando con el caso colombiano, el Estado vietnamita es fuerte y eficaz, el sistema administrativo es centralizado y rígido, igual en todo el territorio nacional y presente aún en las partes más remotas. No se admite variaciones del modelo normativo, la planeación es fuertemente centralizada y el objetivo principal de la política y la estrategia de desarrollo es el crecimiento económico. La implicación concreta para las minorías apartadas es una modernización a todo costo, sin preocupación alguna por las diferencias culturales. La ambición es forjar una sociedad nacional según la imagen y el modelo de la sociedad mayoritaria modernizada. La maquinaria del desarrollo en Vietnam, bajo la bandera de la “reducción de la pobreza”, suprime sistemática y efectivamente la diversidad cultural en el ámbito nacional y reduce las minorías indígenas a pueblos marginados. Las culturas étnicas se ven progresivamente convertidas en muestras folclóricas exhibidas en museos, teatros populares y casas culturales para el consumo de la mayoría vietnamita (y las turistas internacionales). Colombia enseña una alternativa y un camino adelante, basado en:

- el reconocimiento constitucional de la diversidad cultural y étnica del país y la equidad de las diferentes tradiciones culturales de la nación;
- el reconocimiento del derecho de las minorías a sus territorios tradicionales y sus propias formas de vivir;
- una política de descentralización basada en la autonomía administrativa y territorial de las etnias, y
- un desarrollo intercultural que parte de las condiciones y necesidades particulares de las mismas etnias y regiones multiétnicas, en fin, una política que toma en serio la realidad intercultural y la visión de un Estado multiétnico y pluricultural.

Este es un aprendizaje y una contribución importante y valiosa del caso de Colombia y la labor de la Fundación Gaia Amazonas para el mundo entero. Vale la pena reflexionar cuidadosamente sobre sus implicaciones, difundir la experiencia y promover intercambios basados en ella, con Pueblos Indígenas y minorías étnicas de los diferentes continentes donde hay cooperación sueca internacional para el desarrollo. En base del caso de Colombia, Asdi podría jugar un papel más importante en la arena internacional respecto a políticas indígenas y poner en tela de juicio políticas indigenistas y estrategias de desarrollo que ignoran o suprimen los derechos culturales de las minorías étnicas y convierten los esfuerzos de reducir la pobreza en mecanismos de reducir la diversidad cultural e instrumentos para imponer las pautas y valores de la sociedad mayoritaria.

Recomendaciones

- Continuar la financiación del proyecto de parte de Asdi en la etapa venidera. Tanto el proyecto como la Fundación Gaia han realizado con éxito una labor muy importante y estratégica, que además es muy consistente con los objetivos, la política y las prioridades de la cooperación internacional para el desarrollo de Suecia, en Colombia y globalmente.
- Impulsar y facilitar, de parte de Gaia y los donantes apoyando el proyecto, la toma de responsabilidad del Estado colombiano, y la preparación y capacitación técnica y cultural de sus instituciones con responsabilidades en el campo de la política indígena y los procesos de descentralización.
- Iniciar, de parte de la Fundación y los donantes, actividades de concientización y capacitación sobre temas del proceso de descentralización y construcción de ETIs, para ministerios y entidades del gobierno en los ámbitos central y regional.
- Prestar atención y analizar las tendencias de estratificación o división surgiendo en el seno de AATIs y comunidades como resultado del proceso político de la descentralización, para identificar y poner en práctica, medidas que prevengan consecuencias negativas potenciales para el mismo proceso.
- Desarrollar con la participación de las AATIs un documento guía (“hoja de ruta”) sobre los diferentes pasos y tareas, niveles de maduración de la organización, y horizontes de tiempo necesarios para constituirse, finalmente, en ETIs.
- Fortalecer e intensificar la investigación, promoción e implementación de actividades y proyectos productivos o de comercio, para atender la creciente demanda de las comunidades de mejor acceso a, y ascendiente en, los mercados locales y regionales así como de mayores oportunidades de ingresos.
- Fortalecer y acentuar el trabajo de la Fundación referente a la documentación sistemática de sus experiencias, métodos y logros, por medio de publicaciones dirigidas tanto a un público amplio como a una audiencia académica, para permitir mayor transparencia e ilustración en cuanto a

actividades y resultados, tanto hacia adentro (comunidades indígenas y afines) como hacia afuera (instituciones y organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales).

- Incluir en el programa de trabajo ejercicios de documentación sistemática del proceso de cambio en las comunidades, en el cual la Fundación es copartípe.
- Poner más atención en, y profundizar, la reflexión, el análisis y la difusión/discusión sobre las condiciones del diálogo y de la forma en que la Fundación Gaia conduce el complejo proceso de diálogo e interacción con las comunidades de base.
- Sistematizar y mejorar los sistemas de recolección y análisis de información para el monitoreo y evaluación de las actividades del proyecto, tanto a nivel de la Fundación Gaia, como a nivel de la Mesa, las AATIs y las comunidades indígenas de base.
- Promover, de parte de Asdi, la utilización y disseminación (documentación, publicación) de los aprendizajes y las buenas prácticas de Gaia para intercambio y discusión dentro de Asdi, y con respecto a otras agencias de desarrollo, organizaciones no gubernamentales, la academia y otros interesados en los temas de indígenas, minorías étnicas, descentralización y participación ciudadana.

1 Introducción

Esta evaluación ha sido comisionada por el Departamento de América Latina, RELA, de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi, y la Embajada de Suecia en Bogotá. La recolección de datos y demás trabajo de campo se realizó durante el período del 11 de mayo al 6 de junio de 2006 y comprendió visitas a Bogotá, Leticia y áreas rurales periféricas del departamento del Amazonas.

La evaluación se dirige a varias partes interesadas (stakeholders). Entre ellas se encuentran las comunidades y asociaciones indígenas en el Amazonas y en otras regiones de Colombia, Asdi y la Embajada de Suecia en Bogotá, la Fundación Gaia Amazonas, organización no gubernamental colombiana responsable de la implementación del proyecto, los diferentes ministerios y agencias del gobierno colombiano relacionadas con las actividades del proyecto, el gobierno departamental del Amazonas, las agencias de cooperación bilateral e internacional con actividades de cooperación para el desarrollo en Colombia, así como las instituciones académicas y profesionales interesadas en las problemáticas de las minorías étnicas e indígenas o el tema de la descentralización y el desarrollo de la participación ciudadana en general.

La intención de la evaluación es que esta concepción e interpretación independiente de las experiencias, logros, aprendizajes o desaciertos del proyecto durante el período evaluado, sirvan como estímulo e insumo para la discusión, interacción y retroalimentación entre todas las partes interesadas del proyecto, con el fin de consolidar los éxitos, superar problemas y obstáculos, y sistematizar los aprendizajes exitosos, convirtiéndolos en buenas prácticas institucionalizadas y multiplicadas.

Este informe de evaluación partirá, ya en esta introducción, de una breve presentación de algunos factores históricos y de contexto que son precisos para entender las condiciones generales, los objetivos y la lógica del proyecto, así como algunos de los actores principales en la implementación del mismo. El segundo capítulo, La Intervención Evaluada, consiste de una descripción del proyecto evaluado, su propósito, lógica, historia, organización y partes interesadas principales. Luego, en el capítulo 3 se presenta un resumen de los hallazgos encontrados en el curso de la evaluación, es decir, datos y observaciones empíricas obtenidas durante el análisis de las fuentes de información secundarias y el trabajo de campo en Bogotá y el departamento del Amazonas, relevantes para responder las preguntas o cuestiones de evaluación presentadas abajo con más detalle.

En el capítulo 4 se hace un análisis tendiente a evaluar los hallazgos desde varios puntos de vista, incluyendo las perspectivas y prioridades de las partes interesadas y el criterio de los mismos evaluadores. Al final de este capítulo se efectúa un examen de los hallazgos, aplicando los criterios de evaluación establecidos en los términos de referencia. Finalmente, los últimos tres capítulos traen las Conclusiones de la evaluación, una revista de los Aprendizajes del proyecto y el ejercicio de evaluación, y las Recomendaciones respectivamente.

1.1 La Constitución de 1991 y las Entidades Territoriales Indígenas, ETIs

La Constitución de Colombia de 1991 determinó que el país es una nación multiétnica y pluricultural, reconociendo en esta forma la identidad específica y la herencia cultural de los Pueblos Indígenas colombianos. Con la nueva constitución Colombia avanzó, por lo menos constitucional y legalmente, de la aceptación de los pueblos y comunidades indígenas como dueños colectivos de extensiones de tierras ancestrales, al reconocimiento de la idea de territorios indígenas, que adicionalmente implica la aceptación del uso cultural. En estos territorios las comunidades y organizaciones indígenas tienen el derecho a la autonomía con respecto al usufructo, manejo y desarrollo del territorio ya sean propietarios o no de las tierras.

La Constitución asimismo estableció la posibilidad de crear Entidades Territoriales Indígenas, ETIs, como una medida fundamental para impulsar la descentralización y participación ciudadana previstas por la Constitución. Como en los otros países latinoamericanos, los Pueblos Indígenas (así como los afrodescendientes) han sido históricamente marginados, excluidos y explotados por la población mayoritaria y el Estado. Ahora, las medidas y los mecanismos especiales de la Constitución focalizados en estos grupos tenían como propósito llevar a la práctica un proceso de reorganización del poder político local, regional y nacional, una redistribución de los bienes generados a cada nivel, así como construir la autonomía de las respectivas entidades territoriales, dentro de un marco nacional unitario.

Los pueblos indígenas de Colombia fueron incluidos en este marco por medio de las ETIs y las comunidades rurales afrodescendientes mediante el establecimiento de las “zonas rurales ribereñas.”² Las ETIs constituyen una forma jurídica de reconocer la autodeterminación de los pueblos indígenas, preservando su pertenencia a la nacionalidad colombiana. Se prevé que los pueblos o comunidades indígenas en las ETIs tendrán autonomía territorial, de gobierno, jurídica, administrativa y fiscal, a la vez que asumirán responsabilidades propias de administración y de gobierno.

Actualmente, se han reconocido diferentes niveles de autonomía. Las autoridades tradicionales indígenas son reconocidas como entidades públicas de una naturaleza especial. Conservan su carácter de autoridades tradicionales, pero tienen además un mandato público establecido por ley. La Constitución declara que cada comunidad o pueblo tiene el derecho de formar su propia forma de gobierno. La jurisdicción se reconoce no sólo como derecho de costumbre que requiere reconocimiento, sino también como una especie de sistema de regulación o control practicado por cada Pueblo Indígena, que tiene la autonomía completa de ejercerlo dentro de su territorio indígena. No obstante, el estratégicamente importante reordenamiento territorial no ha arrancado todavía en forma amplia en Colombia debido, entre otros, a la resistencia política en el Congreso y de los gobiernos departamentales.

1.2 Fundación Gaia Amazonas

Durante los últimos 15 años la Fundación Gaia Amazonas ha trabajado con comunidades indígenas en el departamento del Amazonas en Colombia. La Fundación, de la misma forma, trabaja en los departamentos de Vaupés, Guainía y Vichada (véase Anexo 3: Mapas). Por medio de su programa Consolidación Amazónica, COAMA, Gaia ha ofrecido asesoría y apoyo a organizaciones indígenas en los sectores de educación, salud, tierras, medio ambiente y gobierno propio (organización indígena, administración política).

1.3 La cooperación entre Asdi y Fundación Gaia Amazonas

En 2003 la Embajada de Suecia decidió iniciar cooperación internacional de desarrollo con la Fundación Gaia Amazonas en el marco de un programa de trabajo con el propósito de formar Entidades Territoriales Indígenas en el departamento del Amazonas. Asdi apoyó el programa COAMA por medio del Fondo de Proyectos y Consultorías de la Embajada de Suecia en Bogotá, a partir de julio 2003 hasta junio 2004 con un monto de SEK 1 200 000.

Luego, Asdi continuó su colaboración con Gaia en 2004 a través del proyecto “Fortalecimiento del Proceso de Construcción de Entidades Territoriales Indígenas, ETIs en el Departamento del Amazonas, Colombia” de julio 2004 hasta junio 2006, que constituye una continuación del proyecto mencionado primeramente. El monto total del proyecto, compuesto por contribuciones de varias agencias de cooperación, fue SEK 8 300 000, del cuál Asdi aportó SEK 3 000 000.

² Más de un millón de hectáreas de tierra han sido tituladas a comunidades afrodescendientes en la costa pacífica donde está ubicada la mayor parte de la selva primaria tropical de Colombia.

1.4 El propósito del proyecto

El propósito del proyecto es promover el manejo político administrativo de los territorios indígenas del departamento del Amazonas, bajo la responsabilidad de las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, AATIs. Este propósito se refleja en los siguientes objetivos globales que se refieren al establecimiento y desarrollo de:

- Presencia y permanencia del Estado a través de las ETIs;
- Programas sociales y ambientales interculturales más eficientes al responder a los valores y necesidades de los Pueblos Indígenas, así como a la realidad ambiental;
- Gobernabilidad fundamentada en los valores culturales de los Pueblos Indígenas;
- Un ejemplo de cómo el desarrollo de la Constitución y de los convenios internacionales genera condiciones para que los pueblos marginados se vuelvan gestores de la construcción del Estado y del futuro del país.

El objetivo específico del proyecto de 2003 era promover la participación de las organizaciones indígenas tradicionales en las Mesas Permanentes de Coordinación Inter-administrativa, MPCIS, mecanismo de coordinación, concertación y negociación entre el gobierno departamental del Amazonas y las AATIs creado en 2002 para definir la descentralización política y administrativa de los programas del Estado, tales como salud y educación, y para reunir los requisitos exigidos para el reconocimiento de estatus de ETI. El proyecto incluyó seguimiento de los compromisos acordados en la MPCIS, reuniones de coordinación con el Ministerio del Interior y Justicia, el Ministerio de Salud, así como talleres en el centro de formación, El Cocotal, para dirigentes indígenas.

El objetivo específico del proyecto durante el período 2004–2006 era fortalecer el proceso de construcción de entidades territoriales indígenas en la región del Amazonas, descentralizando el manejo de los asuntos públicos a las autoridades indígenas. Gaia asistiría y apoyaría los líderes indígenas en sus regiones, en Leticia y en Bogotá con asesoría y apoyo técnico. A la vez el proyecto fortalecería las organizaciones indígenas en el Amazonas mediante preparación, formación y capacitación ofrecidas en el centro de formación El Cocotal, situado en territorio indígena.

1.5 Propósitos de la evaluación

Los propósitos generales de la presente evaluación apuntan a establecer hasta que punto la Fundación Gaia Amazonas ha logrado cumplir con los objetivos globales y específicos detallados arriba.

Eso implica, primero, examinar la relación y coherencia lógica entre los insumos del proyecto y las actividades realizadas por GAIA, con los productos (outputs) rendidos al final del mismo, así como el significado y efecto de estos productos en relación con el logro de los objetivos generales y específicos establecidos en el marco lógico. Es decir, como los productos han sido convertidos en resultados (outcomes) al final del proyecto y finalmente en impactos a más largo plazo.³

La evaluación requiere, en segundo lugar, analizar la información⁴ suministrada de los participantes en el proyecto y de las diferentes partes interesadas así como de otros informantes relevantes, con respecto a los criterios y cuestiones de evaluación detalladas en los términos de referencia (Anexo 1). Además, la evaluación considerará los criterios de efectividad, impacto, relevancia, sostenibilidad y eficiencia del proyecto así como otros temas y aspectos considerados relevantes e interesantes para Asdi, que surjan

³ En realidad es más conveniente hablar de resultados (*outcomes*) antes que impactos ya que aquellos son los efectos perceptibles a corto plazo después de la terminación del proyecto, mientras que los impactos por lo general no aparecen en forma clara y mensurable sino años después de finalizado un proyecto.

⁴ Acumulada por medio de documentación secundaria, entrevistas y observación directa con representantes indígenas de las AATIs, de la MPCIS y grupos participantes de las comunidades indígenas de base así como otras partes interesadas.

en el curso de la evaluación (por ejemplo, la reducción de la pobreza en relación con determinantes como la cultura, identidad y forma de vida de los grupos étnicos minoritarios). Entre las cuestiones de evaluación especificadas en los términos de referencia se destacan las siguientes:

- Hasta que punto ha logrado el proyecto los objetivos generales y específicos?
- Cómo ha coordinado el proyecto sus esfuerzos a nivel local, regional y nacional?Cuál es el carácter del diálogo con las instituciones del Estado?
- Cuál es el impacto general de la intervención con respecto a las comunidades indígenas y el papel de éstas en la sociedad Colombiana?
- Cómo perciben los beneficiarios y otras partes interesadas o afectadas por el proyecto los impactos del mismo en sus vidas.
- En que medida se puede atribuir los cambios identificados al proyecto? Que hubiera ocurrido en la ausencia del proyecto?
- Es la intervención consistente con las estrategias de sustento y vida y las prioridades del grupo meta?
- Tienen los socios la capacidad financiera suficiente para mantener los beneficios de la intervención cuando haya terminado la cooperación económica externa?

2 La Intervención Evaluada

En este capítulo se describirán y analizarán las características principales de la intervención evaluada, incluyendo su trasfondo histórico, la ubicación y condiciones territoriales del proyecto, su marco institucional, su propósito, lógica y organización así como las actividades y partes interesadas principales.

2.1 Trásfondo histórico y ubicación territorial del proyecto

En el oeste de la Amazonia colombiana más de 20 millones de hectáreas de bosque húmedo tropical han sido reconocidas como propiedad colectiva de los Pueblos Indígenas bajo la figura de resguardo. En esta región, estos Pueblos viven principalmente de sus sistemas tradicionales de producción para la subsistencia y utilizando prácticas tradicionales con respecto a la salud, la comunicación, la vivienda, la relación con su entorno y para su existencia en general. Desde la primera mitad del siglo XX el Estado contrató con los misioneros católicos la educación y la integración de estos Pueblos al resto del país. Este proceso brindó a los indígenas la posibilidad de aprender castellano, a leer y escribir, pero impuso los valores occidentales negando los valores indígenas, desestabilizó las formas indígenas de organización social y contribuyó a disolver cultura e identidad indígenas.

Estas comunidades fueron, además, sujetas durante el siglo pasado y presente a las actividades comerciales de intercambio de los comerciantes que monopolizaban el comercio de los indígenas con el mundo exterior. Con respecto al Estado las comunidades indígenas se encontraban marginados tanto de participación e influencia política como de acceso a los servicios sociales públicos tales como salud y educación. La política indígena del Estado colombiano durante las últimas décadas del siglo pasado, tal como en la mayoría de los estados latinoamericanos, tenía como objetivo integrar a los Pueblos Indígenas en la sociedad o nación occidental dominante, sin tener en cuenta sus valores, su identidad y sus aspiraciones particulares.

Un factor que ha contribuido a la marginalización y exclusión de las comunidades indígenas del Amazonas es que el territorio carece de medios de comunicación terrestre. Las escasas y pequeñas áreas urbanas que existen están habitadas por los pocos colonos asentados en el departamento y han sido creadas y manejadas con una visión colonizadora de economía extractiva que considera al indígena como un ser atrasado que hay que integrar al proceso de desarrollo nacional.

Estas condiciones han generado un complejo de problemas que los indígenas actualmente buscan resolver por medio de esfuerzos de organización y participación indígena en los procesos de toma de decisiones del Estado.

2.2 El marco institucional

La Constitución de 1991 creó los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía en la región Amazónica, pero sin tener en cuenta sus características culturales y ambientales. Durante los últimos 13 años, estos departamentos han sido administrados con una visión convencional del desarrollo tratando de imitar a otros departamentos de la zona Andina. En consecuencia, los programas de desarrollo lanzados han sido ineficientes y los Pueblos Indígenas han permanecido marginados de la atención estatal. Esta falta de presencia estatal la han querido aprovechar durante los últimos años grupos armados al margen de la ley.

Para lograr la gobernabilidad y la articulación de esta región al resto del país se propone desarrollar el derecho que tienen los Pueblos Indígenas al manejo político-administrativo de sus territorios. Este derecho está plasmado en la Constitución de 1991 bajo la figura de Entidad Territorial Indígena, ETI. Para la aplicación de la norma constitucional de ETI es necesario que el Congreso expida una ley orgánica sobre ordenamiento territorial, LOOT. Esta ley se estaba tramitando en el Congreso y ha sido aprobada por el Senado pero todavía falta la aprobación por la Cámara de Representantes.

En la Cámara, sin embargo, se hundió la ley recientemente por falta del último debate. Se expiró el tiempo ya que los Representantes dejaron la ley a un lado por atender a la reelección presidencial. La ley está siendo considerada de nuevo pero el nuevo proceso tendrá que partir de cero, lo que significa un nuevo trámite de cuatro períodos (es decir 2 años). De no aprobarse, el Plan Nacional de Desarrollo permite a la Presidencia de la República decretar la conformación de ETI por medio del Artículo 56 transitorio de la Constitución.

El proyecto “Fortalecimiento del Proceso de Construcción de Entidades Territoriales Indígenas (ETIS) en el Departamento del Amazonas, Colombia”, se desarrolla en los resguardos indígenas que abarcan aproximadamente 8 millones de hectáreas de bosque húmedo tropical bien conservado, lo cual representa más del 80 por ciento del territorio del departamento (véase Anexo 3: Mapas). En estos resguardos habitan 22 etnias diferentes con una población de 18 000 habitantes. Desde la aprobación de la Constitución de 1991 estos Pueblos Indígenas han estado construyendo las bases para conformar las ETIs.

Han definido sus planes de ordenamiento y manejo territorial, han construido sus programas interculturales de educación y en algunos casos de salud, han conformado gobiernos propios que consisten en 10 Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas AATIs⁵ y han manejado recursos públicos, transferencias del gobierno central a los departamentos, para la implementación de estos programas. La inversión de las transferencias la deciden las autoridades indígenas pero el ejecutor es la Gobernación hasta que se constituyan las ETI. Los indígenas presentan proyectos y la Gobernación los aprueba (pero no las puede cambiar) y les da los recursos. Los indígenas a su vez tienen que rendir informes. La fundación Gaia Amazonas ha asesorado estos procesos.

⁵ Entidades públicas de carácter especial.

La organización y el trabajo de la Fundación han pasado por diferentes fases de desarrollo. Durante una primera etapa el objetivo principal era el establecimiento y la consolidación de resguardos indígenas. Hoy día la mayor parte del territorio del Amazonas se encuentra bajo los regímenes jurídicos de resguardo indígena o parque natural nacional, lo cual constituye un fundamento importante para la construcción de la autonomía indígena en la región.

Luego, Gaia formó sus equipos de río que recorrieron la Amazonia prestando asesoría legal, promoción y acompañamiento en los esfuerzos de organización de base de las comunidades indígenas, así como asesoría en la preparación de programas de educación, salud intercultural y micro-proyectos productivos. Alrededor del año 2000, la Fundación cambió de énfasis en el trabajo y a partir de esta época la asesoría y el acompañamiento se prestaron por invitación de las organizaciones de base.

Si anteriormente había equipos de río que trabajaban continuamente a lo largo de los ríos principales, luego se inició un servicio de asesoría desde unos puntos estratégicos y centrales, tales como Leticia y El Cocotal por invitación de las AATIs y las comunidades de base. El cambio se debió a que las Asociaciones ya habían madurado suficientemente como para poder manejar el proceso sin el acompañamiento permanente de Gaia.

A partir del año 2002 se vio la necesidad de organizar los grupos de base en AATIs y coordinar el trabajo entre ellos. Las razones son obvias considerando la extensión geográfica del departamento y la ubicación extremadamente esparcida de los asentamientos indígenas. Así surgió la idea de una Mesa que se constituiría en un vínculo lateral entre las distintas AATIs, una figura de gobierno propio de las poblaciones indígenas y que facilitaría la concertación regional indígena (“para que los líderes no se contradijeran entre ellos”) y la negociación entre asociaciones indígenas y su contraparte el gobierno departamental.

2.3 La Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa, MPCl

En el 2002 las autoridades indígenas y el gobierno Departamental del Amazonas conformaron una Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa MPCl, para definir la descentralización político-administrativa de programas estatales como educación y salud y consolidar los requisitos que deben cumplir los Pueblos Indígenas para que se les reconozca como ETIs. Estos requisitos, conforme a la propuesta de ley orgánica sobre ordenamiento territorial, LOOT, son:

- tener un territorio demarcado;
- un gobierno propio;
- unas normas que definan como van a administrar su territorio y sus programas;
- un plan o programa de actividades e inversión para los dos años siguientes a la creación de la ETI

Una vez constituida la ETI las responsabilidades político-administrativas se descentralizarán a las AATIs en la medida en que tengan la capacidad de administrar los programas. Es, por lo tanto, un proceso paulatino. El Estado aporta a este proceso las transferencias por un valor de 91 946 pesos por cada indígena al año. Estas transferencias por la Ley 715 las manejan las autoridades indígenas y las tienen que invertir en programas colectivos de salud, educación, agua potable, vivienda o proyectos productivos.

Por otra parte el Estado invierte otros recursos en educación y salud con poca capacidad para hacerle seguimiento a estas inversiones o para capacitar a los indígenas en el manejo de las mismas. Desarrollar el proceso de descentralización político-administrativo y conformar las ETIs, tal como lo establecen las normas constitucionales y legales, es un proceso nuevo para la administración pública que implica conocer y entender a los Pueblos Indígenas y poder cooperarles en la articulación entre sus principios culturales y las normas político-administrativas del Estado.

Los gobiernos departamental y nacional carecen de los fondos necesarios y suficientes para contratar asesoría especializada y facilitar los programas de capacitación, o para crear espacios de concertación y coordinación entre las autoridades indígenas y las autoridades departamentales y nacionales. La razón de ser del proyecto, es aportar esta asesoría y facilitar estos espacios. El objetivo y la expectativa de la Fundación Gaia son que una vez se constituyan las ETIs y se descentralicen los programas, las comunidades y autoridades indígenas recibirán directamente los recursos del Estado y podrán continuar con el proceso sin depender de recursos internacionales.

3 Resumen de Hallazgos

En las páginas siguientes presentaremos un resumen de los hallazgos encontrados en el curso de la evaluación. Estos hallazgos consisten en los datos y las observaciones empíricas directas recogidas en las etapas de análisis de fuentes secundarias de información, y de trabajo de campo en Bogotá y el departamento del Amazonas. La recolección de información así como el análisis de la misma se ha orientado por las preguntas o “cuestiones de evaluación” presentadas en un capítulo anterior de este informe.

3.1 Apreciación de los logros del proyecto

Las principales partes interesadas o involucradas en el proyecto, o sean las AATIs (incluyendo representantes, líderes y comunidades de base), el gobierno nacional, la gobernación departamental, así como las agencias de cooperación internacional, tienen una percepción claramente positiva con respecto a los objetivos, el manejo, la organización y el potencial de sostenibilidad del proceso de la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa. Esta apreciación de las partes mencionadas, es válida también con respecto a la labor de acompañamiento, asesoría y apoyo general que está prestando la Fundación Gaia Amazonas al mismo proceso.

La única de las partes interesadas en el proceso que expresa una crítica explícita frente al trabajo y papel de Gaia (pero no al proceso de la MPCÍ como tal) es el Vicariato Apostólico de Amazonas. Esto se explica por el hecho de que la iglesia católica ha perdido, como consecuencia de los logros de la MPCÍ, una parte considerable de su influencia sobre la educación contratada en la región. A partir de 2002 la educación contratada fue transferida de la iglesia a las comunidades indígenas y las AATIs. Este cambio representó, además, una pérdida importante de ingresos económicos para la iglesia.

Entre otros actores importantes, como los sectores político y privado en la región, e incluso entre los actores principales mencionados anteriormente, hay algunas observaciones críticas y preocupaciones parciales (que se detalla enseguida), pero no representan mayor obstáculo al proceso o a la labor de Gaia, ni a la sostenibilidad de los mismos. De manera que la percepción general que tienen las partes interesadas más inmediatas del proceso de la Mesa es que:

- La Mesa es un espacio clave de diálogo, concertación y negociación entre las 10 AATIs así como entre éstas en conjunto y la gobernación departamental;
- La Mesa ha sido importante para darles a las AATIs, y a las propuestas, necesidades e intereses de las comunidades indígenas en general, un perfil más alto frente a la gobernación y todos los sectores de la sociedad civil. Además ha producido un reconocimiento general más amplio en la región.

De igual manera, la percepción generalizada sobre las AATIs es que funcionan satisfactoriamente como entidades políticas, administrativas y territoriales; que son democráticas, representativas y participativas, y que sirven como interlocutores legítimos del gobierno.

La perspectiva de género está presente en las actividades de Gaia aunque no muy prominente y, evidentemente, subordinada al objetivo principal de la Fundación de reforzar la cultura indígena en su totalidad y promover la vocería y participación indígena en el proceso de autogestión política y administrativa. A la vez pudimos comprobar que las mujeres indígenas, tanto en las comunidades de base como en las AATIS, tienen voz y bastante espacio de agencia aunque constituyen una clara minoría entre los líderes.⁶

En la vida cotidiana de las comunidades las mujeres normalmente gestionan la economía diaria de la familia, tienen autoridad sobre la formación de los niños pequeños, manejan los cultivos y los productos de los cultivos (incluyendo los ingresos), así como todo lo que tiene que ver con la comida. Igualmente manejan la producción tradicional de cerámica. La Fundación ha promovido y sigue promoviendo proyectos productivos (aceite de palma y cerámica), programas de salud de mujeres y niños y de educación (con respecto al conocimiento de plantas cultivadas)—todo manejado por mujeres. Los programas de salud y educación son muy exitosos, mientras los mini-proyectos de producción generalmente han tenido menos éxito. Actualmente, Gaia está explorando nuevas iniciativas con respecto a proyectos de producción así como de comercio y crédito en el ámbito de los cuales las mujeres tendrán un papel preponderante.

Durante las visitas de campo a las comunidades de base el equipo de evaluación hizo un esfuerzo especial para entrevistarse con mujeres y realizó varias reuniones con grupos de mujeres, tanto mujeres representantes de las asociaciones locales de mujeres como mujeres corrientes de las comunidades. Las representantes de los grupos de mujeres solicitaron apoyo de Gaia en cuanto a proyectos productivos y también más participación y representación formal en la deliberación de las AATIS. Frente a esta demanda los dirigentes masculinos entrevistados no tenían inconvenientes sino que resaltaron que los grupos de mujeres de las AATIS todavía no están funcionando satisfactoriamente.

La Fundación Gaia tiene un respaldo firme de las AATIs y de otros importantes actores y sectores regionales, nacionales e internacionales. Después de varios años de resistencia de parte de la gobernación y otros grupos no-indígenas (la iglesia, políticos y empresarios) en la región, Gaia ha logrado, en los últimos cinco años, ganar reconocimiento y respaldo de los actores más importantes del departamento. La percepción generalizada es que la labor de la Gaia ha sido fundamental para iniciar y adelantar el proceso de la Mesa, desde el acompañamiento al proceso de formación de las AATIs hasta el establecimiento de la Mesa como un mecanismo clave de negociación con la gobernación del departamento.

Sin embargo, en el curso de la misión de evaluación algunos actores y personas involucradas o interesadas en el proceso y el proyecto formularon algunas reservas y opiniones críticas respecto al proceso o a la labor de la Fundación y, por lo tanto, distanciándose de las percepciones y afirmaciones detalladas arriba. Por ejemplo, algunas personas pertenecientes a los sectores no-indígenas de la región (incluyendo políticos y comerciantes) tomaron una posición crítica frente al proceso de autonomía indígena; algunos representantes o integrantes de las AATIs formularon observaciones críticas con respecto al trabajo o la orientación de la Fundación Gaia; así como algunos integrantes de las comunidades de base expresaron ciertas reservas y críticas frente a las AATIs, sus líderes, sus representantes y su organización.

3.2 Reservas y observaciones críticas

Todavía hay resistencia por parte de ciertos sectores de la sociedad regional con respecto al proceso de autonomía indígena, y todavía hay falta de colaboración de sectores de la gobernación en el proceso, pero se está ganando reconocimiento y espacio político. Es importante tener presente en este contexto

⁶ Entre los representantes de las AATIS presentes en Leticia se entrevistó una mujer entre un total de 27 representantes, y seis mujeres que participaban en la Mesa sin tener la posición de representante formal.

que los departamentos periféricos de Colombia, tales como el Amazonas, tradicionalmente han sufrido de altos niveles de clientelismo político y corrupción lo cual, junto con bajos niveles de eficiencia administrativa y manejo económico, resulta en una situación crítica de los presupuestos departamentales y tiene efectos nocivos y limitantes para la calidad y cobertura de las instituciones públicas y los servicios sociales tales como de salud y educación.

Con respecto a las AATIs hay una crítica principal manteniendo que los líderes fallan en su labor de socialización. Los críticos consideran que el proceso político de las AATIs no es suficientemente transparente visto desde la perspectiva local; que las comunidades no llegan a saber y entender todo lo que pasa durante la Mesa y los acuerdos que se firman. Esta crítica viene tanto de Gaia como de las comunidades de base y es un problema reconocido también por los mismos representantes y líderes de las AATIs. Según ellos, no tienen suficientes oportunidades para recorrer su territorio, ni para socializar las propuestas a llevar a la Mesa, ni para socializar los resultados; esto se debe a que no tienen suficientes recursos, en términos económicos y de tiempo, para hacer tales recorridos. La falta de recursos para combustible es una condición persistente en el trabajo de los dirigentes indígenas ya que el territorio que tienen para recorrer es muy extenso, los ríos son las únicas vías y el acceso a la gasolina es restringido, por su costo y debido a razones de orden público (la situación de conflicto armado interno).

Otro problema interno presente en todas las AATIs y repetidamente señalado durante nuestras visitas a las comunidades de base, es una tensión y una segmentación emergente entre líderes y la gente común dentro de las AATIs. Esta división se debe en parte a las dificultades de comunicación y socialización mencionadas arriba. Por otra parte este fenómeno es un resultado del mismo proceso político que requiere adaptación y construcción de una nueva organización política, con roles y funciones nuevos que no existían en la comunidad indígena tradicional. Pero también hay un aspecto económico que es más preocupante, o sea que los nuevos líderes tienden a formar una categoría social un poco más “acomodada” que la mayoría, con cierto poder e influencia que despierta un cierto resentimiento en la gente común y algo de desconfianza frente a los líderes y el proceso político. Hay que seguir de cerca este proceso de jerarquización y buscar formas de contravenir consecuencias potencialmente negativas.

3.3 Las observaciones críticas referidas a la Fundación Gaia

A pesar de su apreciación fundamentalmente positiva del trabajo y de los proyectos de Gaia, los actores principales mencionados arriba expresaron ciertas inquietudes y observaciones críticas a la Fundación que merecen ser tomadas en consideración. Presentamos las preguntas, preocupaciones y consideraciones críticas formuladas por ellos⁷ bajo los siguientes subtítulos:

- visibilidad y transparencia;
- sistematización de experiencias y disseminación de información;
- relaciones con otras organizaciones e instituciones;
- “indiferencia hacia lo económico y productivo”;
- “tradicionalismo”;
- “paternalismo”;
- legitimidad;
- sostenibilidad.

⁷ Es importante tener presente que las opiniones y afirmaciones referidas aquí no necesariamente son representativas de, por ejemplo, todas (o toda una) comunidad, asociación indígena u otra parte interesada. Representan en algunos casos una posición individual o la de un grupo pequeño.

3.3.1 Visibilidad y transparencia

Falta visibilidad y transparencia en la interacción y comunicación con las AATIs y las comunidades de base por un lado, y por otro lado hacia afuera en cuanto a las relaciones con la sociedad regional y nacional, así como respecto a la academia y otras instituciones públicas. Los entrevistados que representan las categorías mencionadas se preguntaron: ¿Que exactamente está haciendo Gaia, cuál es su papel y cuáles son sus objetivos? ¿De donde vienen los fondos, cómo se gasta, etc.? ¿Cuándo termina el trabajo de Gaia y hasta donde acompañará la Fundación a las comunidades y las AATIs? ¿Cuándo estarán las AATIs maduras y preparadas para asumir sus responsabilidades en pleno, sin la asesoría y el acompañamiento de Gaia?

3.3.2 Sistematización de experiencias y diseminación de información

Según algunos críticos la sistematización de las experiencias colectivas de Gaia es insuficiente, no publican sus experiencias de trabajo, sus resultados, no hay una documentación sistemática de su filosofía, sus objetivos, sus resultados y experiencias, después de tantos años de labor y a pesar de que los equipos de la Fundación tienen un conocimiento único y unas experiencias de trabajo singulares. Es la opinión del equipo de evaluación también que hay que dar a conocer estas experiencias al mundo entero. Hacen falta espacios más amplios para la reflexión y documentación dentro de la organización. Actualmente el personal está sobrecargado de otras tareas, muchas de ellas operativas y no hay tiempo para reflexionar y escribir.

3.3.3 Relaciones con otras organizaciones e instituciones

Conforme a los críticos Gaia tiene una historia de confrontación con otras organizaciones e instituciones, incluso con entidades públicas, organizaciones indígenas y otras ONGs. La Fundación tiene una política de confrontación que debe cambiarse. Gaia quiere mantener un monopolio con respecto a las relaciones con las comunidades indígenas, no quiere competencia de otros actores. Es el criterio del equipo de evaluación que Gaia debe promover un diálogo y una mejor coordinación con otras entidades que tienen actividades en el mismo campo de acción.

3.3.4 “Indiferencia hacia el tema de lo económico y productivo”

De acuerdo con algunos críticos Gaia no aborda los temas del desarrollo económico, nuevas fuentes de ingresos, y la articulación con el mercado a pesar de que es vital buscar alternativas a la “economía de la coca” y reforzar las economías locales. Si las comunidades y asociaciones indígenas no logran establecer una sólida base económica no podrán defender su territorio contra los grandes intereses económicos e incursiones comerciales desde afuera. Las generaciones jóvenes miran hacia el futuro y buscan nuevas oportunidades económicas. Hay que atender este proceso de cambio.

3.3.5 “Tradicionalismo” (utopismo)

Los críticos alegan que Gaia está regida por una visión tradicionalista, mira hacia atrás en vez de hacia el futuro. Rechaza lo moderno y tiene una actitud conservadora e idealista (utópica) en materia de cultura, pero la cultura ya se está transformando. Su visión de las culturas indígenas es idealista en el sentido de que ya las comunidades indígenas no ostentan los valores que Gaia busca impulsar. Ya el mundo ha cambiado demasiado.

3.3.6 “Paternalismo”

Los críticos consideran que Gaia tiene una tendencia de hablar por los indígenas, tomando la voz de ellos. Tiene demasiada vocería y autoridad, lo que conlleva una tendencia a imponer sus visiones a las mismas comunidades indígenas y sustituir las ideas de ellas por las de la Fundación. Esta tendencia compromete seriamente la legitimidad de la Fundación así como la legitimidad de las AATIs (Cf. punto 7).

3.3.7 Legitimidad

En calidad de ONG financiada por recursos internacionales Gaia no puede, según la opinión de los críticos, sustituir las entidades públicas del Estado como interlocutor con las comunidades indígenas; su papel es y tiene que ser el de intermediario, y como intermediario su tarea es temporal. Así mismo, sus responsabilidades tienen que ser muy bien definidas. Si no se cumplen estos requisitos, su legitimidad se pone en cuestión: “no se sabe si nosotros (los indígenas) trabajamos con Gaia o por Gaia. Como cualquier ONG, Gaia es una especie de empresa que vive de las comunidades indígenas. A largo plazo su objetivo tiene que ser el de hacerse a sí misma superflua y eso necesariamente suscita interrogantes incómodos; queremos acabar con todos los intermediarios, incluyendo a Gaia, porque consumen recursos que nos corresponden a nosotros” (los indígenas).

3.3.8 Sostenibilidad

Hasta donde es el trabajo de Gaia sostenible? En alguna forma la Fundación tiende a sustituir el Estado y las mismas AATIs. Al fin y al cabo las AATIs tendrán que asumir el papel que juega actualmente Gaia y el Estado tendrá que garantizar la autonomía indígena (según el mandato de la Constitución del país). Las comunidades indígenas han permanecido históricamente en una situación de dependencia, primeramente la dependencia de la iglesia, los caucheros y los comerciantes que actualmente ha sido reemplazada por la dependencia de las ONGs, de las cuales Gaia es la más importante. Algunos críticos opinan que en este momento Gaia toma demasiada vocería a nombre de las comunidades indígenas. Las AATIs o, mejor, las organizaciones indígenas federadas como ONIC⁸ u OPIAC⁹ tienen que asumir plenamente la vocería frente al Estado. Sin embargo, el equipo de evaluación considera, junto con varios otros observadores independientes, que una autonomía indígena sostenible exige una reestructuración de la política estatal y una renovación total de los modelos educativos, los servicios de salud y los programas de desarrollo económico y social.

3.4 Respuesta de la Fundación Gaia a la crítica

Esta evaluación se desarrolló en medio de una constante interacción entre el equipo evaluador, los equipos de la Fundación Gaia Amazonas, los representantes de las AATIs, las comunidades indígenas de base y las otras partes interesadas. Este diálogo y esta interacción permitieron una discusión y evaluación crítica de percepciones, hallazgos y conclusiones provisionales que emergieron en el curso de la evaluación en terreno, posibilitando ajustes, modificaciones y correcciones de la información obtenida en una primera instancia o de una fuente particular. Es decir, una especie de triangulación de fuentes de información y de categorías de informantes. Abajo se presenta en forma breve y sintética una selección de las respuestas de los integrantes de la Fundación Gaia a las inquietudes y observaciones críticas expuestas arriba.

3.4.1 Consideraciones generales

Muchos de los problemas del país se deben a la falta de presencia del Estado y a la tradición centralista de gobierno. Las leyes, los servicios públicos y los programas de desarrollo no se adaptan a las condiciones locales. Por lo tanto, no resultan eficientes. Se pudiera utilizar los recursos existentes del Estado en forma mucho más efectiva y eficiente si se adaptaran los servicios y los programas a las diversas condiciones locales, por ejemplo, en la planeación e implementación de los programas de reducción de la pobreza. Si se tuviera en cuenta y analizara cuidadosamente la diversidad y las condiciones regionales y locales, se lograría una presencia mucho más efectiva del Estado en las zonas periféricas del país. La Fundación Gaia juega un papel importante aquí ya que contribuye a la presencia del Estado en las zonas más remotas a través de su labor y su práctica de adaptación de las políticas del Estado a las condiciones que imperan en los ámbitos regional y local.

⁸ Organización Nacional Indígena de Colombia.

⁹ Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana.

El Estado tiene una política y una ambición de conservación del medio ambiente, incluyendo la vasta zona de la selva amazónica, pero infortunadamente no tiene una estrategia eficiente de implementación. Por eso es preciso desarrollar una estrategia que incorpore a la gente y en la cual la gente tenga influencia y participación. Gaia contribuye a hacer la política ambiental más eficiente integrando las poblaciones locales en los programas ambientales.

La Constitución del 91 provee un marco jurídico para la autonomía de los Pueblos Indígenas del país y para el reordenamiento territorial y administrativo de la nación (incluyendo los territorios indígenas) pero no tiene una estrategia para aplicar y poner en práctica concreta este marco, particularmente en las zonas indígenas. Gaia contribuye al desarrollo de tal estrategia y tal práctica.

Es un hecho que el Estado hasta el momento no ha podido asumir efectivamente todas las responsabilidades que le corresponde. Dispone de recursos grandes pero no dispone del conocimiento (o no tiene la voluntad política), para usarlos de una manera eficiente para implementar sus leyes y políticas (tales como por ejemplo las que están inscritas en la Constitución). Este espacio, de llevar intenciones y políticas aprobadas a la práctica, es el que ocupa Gaia. Es un vacío que también constituye el motivo y la justificación del trabajo de la Fundación.

3.4.2 Los puntos específicos

Visibilidad

Nosotros (Gaia) hemos mantenido deliberadamente un perfil bajo para evitar publicidad y controversias, para poder trabajar tranquilamente. Pero simultáneamente la Fundación ha convocado, preparado y participado en conferencias nacionales e internacionales, ha editado varias publicaciones y ha contribuido a publicaciones de otras entidades. También ha construido una página web que proporciona información sobre la Fundación, su labor y sus actividades actuales. Ha habido, sin embargo, cierta desconfianza respecto a otras organizaciones e instituciones que trabajan por, o pretenden representar, las comunidades indígenas lo cual explica un cierto control ejercido por la Fundación sobre la información diseminada hacia fuera.

Sistematización de experiencias

Hay mucha reflexión interna sobre las experiencias de los equipos de trabajo. Participamos en conferencias de toda clase, pero no hay mucha reflexión teórica, ni mucha interacción directa con la comunidad académica, aunque sí indirectamente en la medida que la mayoría del personal de la Fundación son académicos con educación universitaria. No existe en el momento ni el espacio ni la inclinación por parte del personal para publicar sus experiencias. No tenemos una orientación muy académica. Nuestra labor es más ligada a la línea de investigación-acción participativa, pero sí pensamos que sería bueno y útil poder sistematizar y hacer públicas nuestras experiencias, métodos y prácticas. De hecho, hemos estado buscando una persona que se dedique al seguimiento y sistematización de nuestro trabajo para difundirlo, pero hasta el momento ha sido difícil encontrar una persona con las cualidades requeridas para este tipo de trabajo.

Articulación con otras entidades

Algunas organizaciones, como CRIVA,¹⁰ OPIAC y ONIC no dialogan con nosotros en público pero sí informalmente. El problema que hemos tenido con algunas entidades es que pensamos que realmente no representan en forma idónea las poblaciones que pretenden representar. No vemos motivos claros para dialogar o colaborar con tales organizaciones.

El desarrollo económico y el “tradicionalismo”

Lo económico no ha sido prioridad de las comunidades y por eso tampoco es prioridad de nosotros. Las prioridades de las comunidades indígenas y nosotros han sido: 1) garantizar el acceso y control indi

¹⁰ Consejo Regional Indígena del Vaupés.

genas sobre sus territorios (por medio de la figura del resguardo) y; 2) crear organizaciones o asociaciones fuertes basadas en los principios indígenas propios, 3) preparar y desarrollar programas de educación y salud y, luego, 4) encontrar formas de vender los productos indígenas en el mercado para que produzcan algunos ingresos para lo necesario. Ahora estamos empezando la preparación de proyectos económicos y productivos con ellos. Hemos creado, con otras ONGs, el Mambe Shop en Bogotá para poder mercadear productos indígenas regionales o locales. La prioridad de los proyectos productivos de las comunidades indígenas no es conseguir dinero en efectivo sino obtener mercancías de primera necesidad y tener acceso al mercado.

Las transferencias del gobierno significan que hay plata suficiente en las comunidades para las necesidades básicas. El problema es saber manejar, en el ámbito de las Asociaciones, los recursos económicos y organizar el acceso al mercado. Estamos trabajando con ellas mirando hacia el futuro, pero siempre con el objetivo de fortalecer lo propio. Tenemos una agenda de prioridades y pensamos que lo económico se debe atender cuando la base esté bien sentada.

Legitimidad y “paternalismo”

Esta crítica no les parece muy seria a los integrantes de la Fundación. En su criterio Gaia siempre ha empujado ciertas ideas, pero nunca las ha impuesto, nunca ha pretendido hablar por las comunidades indígenas o sus organizaciones. La Fundación siempre enfatiza que los que tienen que decidir y definir las propuestas son los indígenas mismos, la gente de base y sus líderes. La Fundación explica, discute y asesora, pero las comunidades o asociaciones toman las decisiones. Los integrantes de Gaia no creen que los líderes indígenas los ven como intermediarios, sino más bien que ellos entienden que tiene que haber alguien que les asesora en cuestiones legales y constitucionales, alguien que sepa conseguir y manejar recursos de afuera (internacionales), y mantienen que Gaia está cumpliendo este papel.

Sostenibilidad

Abordando la problemática de la sostenibilidad Gaia distingue diferentes aspectos de sostenibilidad. La sostenibilidad del trabajo de la Fundación y del proceso hacia la autonomía indígena depende de muchos factores externos a las comunidades, a las asociaciones, y al país. La sostenibilidad ambiental es de importancia vital pero depende básicamente de fuerzas externas (climatológicas, globales, nacionales) que sin embargo se relacionan en forma directa con las condiciones de vida de los indígenas.

En un sentido más circunscrito, la sostenibilidad económica de las comunidades indígenas depende por ahora de las transferencias del Estado que reciben las organizaciones y comunidades indígenas a través del gobierno departamental y que invierte principalmente en programas de educación y salud.

La condición para que las comunidades indígenas prosperen en forma sostenible es que las AATIs estén bien organizadas y sepan manejar bien los recursos que les corresponden. La sostenibilidad del proyecto y el proceso de la Mesa dependen, por ahora, de recursos internacionales. A la larga, sin embargo, el Estado tiene que asumir los costos para que funcionen las asociaciones a nivel regional y nacional.

La Mesa y las AATIs en Amazonas son un modelo de significado nacional de cómo administrar una región apartada. Gaia sigue contando con recursos internacionales y no hay razón de ser pesimista dado la labor exitosa que se ha realizado y los logros considerables que se ha obtenido hasta el presente. Es preciso mencionar que el equipo de evaluación, desde su perspectiva, comparte los planteamientos de Gaia alrededor de la problemática de la sostenibilidad.

4. Evaluación de los Hallazgos

En este capítulo se realizará una evaluación de los hallazgos desde varios puntos de vista, incorporando las perspectivas y prioridades de las partes interesadas y el criterio de los mismos evaluadores. El análisis se refiere también a los problemas e interrogantes señalados en el capítulo anterior con respecto al proyecto y la labor de la Fundación Gaia. Al final se efectuará un examen crítico de los hallazgos, aplicando los criterios de evaluación establecidos en los términos de referencia.

4.1 Características, condiciones y problemas de las AATIs

El problema de la comunicación entre líderes y comunidades de base, incluso las dificultades de socializar los acuerdos logrados en la Mesa, es un problema complejo expresado por participantes en el proyecto de diferentes niveles (comunidades de base, representantes de las AATIs), incluyendo el personal de la misma Fundación Gaia. Desde el punto de vista de los líderes indígenas se trata principalmente de un problema de falta de recursos que pudieran permitir a los representantes de las AATIs dedicar más tiempo a su trabajo. Es nuestro concepto que además del problema de los recursos influyen en estas dificultades las características de la misma organización de algunas de las AATIs, la trayectoria de desarrollo de las respectivas asociaciones y las condiciones impuestas por las características sociales e históricas de los territorios o subregiones en las cuales se encuentran inmersas.

Estas condiciones y articulaciones son disímiles con respecto a las diferentes asociaciones, de las cuales una categoría tiene una trayectoria de organización bastante más larga y sólida que otras, mientras con respecto a las condiciones de las respectivas subregiones la situación de las asociaciones es también variada. Algunas subregiones tienen características relativamente homogéneas en cuanto a la composición étnica y cultural mientras en otras la situación es mucho más compleja. En algunos territorios hay poblaciones mayoritariamente indígenas a la vez que en otros la expansión de la colonización, las actividades económicas y comerciales extractivas, así como la urbanización, son mucho más notables. A esto hay que agregar que en algunas zonas los indígenas han sido expuestos históricamente a relaciones bastante destructivas y traumáticas (la explotación y el comercio del caucho y la cocaína por ejemplo) con la sociedad occidental, de las que subsisten todavía hondas huellas en el tejido social indígena.

En las entrevistas con las AATIs se percibió de manera relativamente clara algunas evidencias de estas diferencias. Entre otras que las asociaciones de las subregiones más heterogéneas o incluyendo zonas con una historia más problemática (La Chorrera, La Pedrera, Predio Putumayo, por ejemplo) manifestaron con más énfasis su percepción de la falta de tiempo y recursos económicos de los representantes o líderes como un problema a la vez que en estos casos también se reveló, de parte de los representantes, una orientación más “modernizadora” u “occidental” que en las otras AATIs. Hay que aclarar, sin embargo, que las AATIs son población indígena ya que las áreas urbanas Tarapacá, Pedrera y Puerto Santander en Araracuara, donde residen los comerciantes (más que colonos), están por fuera de los resguardos y de las AATIs. En estas zonas la influencia de las actividades económicas y de la colombianización es más notable.

La Fundación Gaia es consciente de estas diferencias de características y orientación de las AATIs. No obstante, el problema de la comunicación y socialización entre líderes y comunidades indígenas de base es un asunto que tiene que ser atendido, tomando en cuenta la diversidad de las condiciones predominantes de las AATIs y sus respectivos contextos sociales y subregionales.

Pensamos asimismo que Gaia tiene que poner atención a la estratificación o a las divisiones que van surgiendo dentro de las AATIs y las comunidades como resultado del proceso político de la descentrali-

zación. El fenómeno más visible en este sentido es la diferenciación entre la nueva categoría político-económica compuesta por líderes-representantes y la gente común. Si se satisface el deseo de varios dirigentes y representantes de las AATIs que piden un sueldo u otros recursos económicos para poder viajar con más frecuencia dentro de su territorio y entre su comunidad y Leticia, como solución al problema de comunicación, posiblemente agravaría el problema de diferenciación.

Con respecto a la perspectiva de género, el perfil de la Fundación es relativamente bajo. La razón es que Gaia da prioridad, lo cual nos parece correcto, a la adaptación de la intervención a las estructuras culturales tradicionales y propias, con la jerarquía y complementariedad entre los roles de hombres y mujeres que allí predominan. Dentro de este marco, sin embargo, la Fundación está impulsando la organización y participación de la mujer indígena en las actividades del proyecto, particularmente en lo que se refiere al manejo de la economía y los créditos, los micro-proyectos productivos y los programas de salud y educación. Es, además, nuestro juicio que no hay impedimento para un desarrollo hacia una mayor participación e influencia de las mujeres dentro de las AATIs, y que tal desarrollo está en camino, pero siguiendo el paso definido por las pautas propias de las culturas indígenas de la región.

4.2 Fundación Gaia – su forma de trabajo y sus relaciones con otras partes interesadas

La transparencia y la franqueza de Gaia han aumentado notablemente en el curso de los últimos años, entre otras cosas como resultado de su consolidación y creciente reputación nacional e internacional como actor clave en la región. Hoy, Gaia es una institución de alto perfil en el ámbito nacional e internacional. Hace varios años, por ejemplo, se reclutó un periodista para cubrir y difundir información sobre las actividades de la Mesa en Leticia. Esta labor de publicidad ha contribuido en gran medida al creciente reconocimiento regional de la Mesa, tanto de parte de las comunidades indígenas de base como de los sectores no indígenas.

Sin embargo, consideramos que la documentación pública del trabajo y las experiencias de Gaia, sus objetivos, logros y desaciertos, es un lado relativamente débil de la Fundación. En parte esta debilidad es una función de la filosofía y el carácter de Gaia. La Fundación es, si puede decirse así, una organización deliberadamente “oral”, flexible, poco formalizada, para poder responder rápidamente a las tareas asumidas, a cambios de coyuntura política, etc., pero también porque los funcionarios de Gaia en su mayoría son gente activista y práctica (y por estas cualidades son reclutados), con agendas muy congestionadas. Cuentan, por consiguiente, con poco tiempo (y posiblemente inclinación o capacidad) para la reflexión o análisis académico y otras actividades “de escritorio”.

No obstante, es nuestro juicio que sería importante que la Fundación fortaleciera el trabajo de documentación sistemática por medio de publicaciones dirigidas tanto a un público amplio como a una audiencia académica, para permitir una transparencia e ilustración mayor en cuanto a sus actividades, tanto hacia adentro (comunidades indígenas y afines) como hacia afuera (instituciones y organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales). Pensamos que tal difusión y transparencia es un requisito importante para que Gaia pueda mantener su alto perfil, desempeño y reputación. Una mayor sistematización de experiencias y una documentación pública de las actividades, experiencias y logros de la Fundación pudiera servir también, en gran medida, para prevenir críticas. De la misma manera, un constante “monitoreo” y contribuciones a un diálogo con otros actores y sectores relevantes de la sociedad nacional e internacional podría contribuir al desarrollo continuo de métodos y procedimientos de la Fundación.

En otras palabras juzgamos que sería útil para Gaia dar mayor énfasis y dedicar más espacio a la reflexión y la documentación sistemática de su filosofía, experiencias, éxitos, problemas y desaciertos. Esto exige cierta reorganización y una priorización diferente de la distribución de recursos y tal vez una modificación del énfasis en la filosofía de la Fundación. Como resultado de un reajuste en tal dirección,

Gaia pudiera, eventualmente, sacar ventaja también de una mejor relación y comunicación con la academia, una relación que hoy en día es innecesariamente ambigua sin que existan realmente motivos para ello. Con su línea de investigación-acción participativa la Fundación tiene un aporte importante para ofrecer a la comunidad intelectual y académica tanto en el ámbito nacional como internacional.

Las relaciones con otras organizaciones e instituciones son, en nuestra opinión, satisfactorias y estas relaciones y la colaboración han progresado. Como toda ONG, Gaia vive en un ambiente de competición por recursos económicos que ineludiblemente fomenta ciertas tensiones entre los actores principales de este “mercado”. Se puede argüir, por un lado, que una diversidad de organizaciones no-gubernamentales en la región pudiera ser una ventaja ya que conduciría a una competición “sana” y funcionaría como un mecanismo de supervisión y monitoreo mutuo entre todos los actores. Por otro lado, una variedad grande de ONGs crearía dificultades de coordinación y, probablemente, cierto desorden desde el punto de vista tanto de las AATIs como de las ONGs. Así que desde la perspectiva de Gaia, una consolidación de pocos actores principales entre los cuales existen buenas relaciones y una división de trabajo bien establecido, sería el mejor escenario.

4.3 Desarrollo económico y proyectos productivos

El tema de los ingresos económicos y mejor acceso al mercado es actualmente un tema de prioridad para las comunidades indígenas. Es un tema que Gaia no ha trabajado mucho. Sin embargo, consideramos que la agenda de prioridades de Gaia es básicamente correcta: antes de abordar lo económico hay que consolidar las organizaciones de base. Este proceso ya está avanzando y en varios casos se encuentra bien adelantado. Ahora es el momento de abordar en serio el tema económico. También coincidimos con el análisis de Gaia, que sostiene que el problema primordial es el del acceso al mercado y que dados los costos de los transportes y lo apartado de la región es urgente fortalecer la posición de las comunidades indígenas con respecto al mercado y el comercio regional y local. De todas maneras hay que atender la creciente demanda de parte de las comunidades de mejor acceso a, y ascendiente en, los mercados locales y regionales así como de mayores oportunidades de ingresos.

4.4 Asesoría, paternalismo y el significado de “lo propio”

La crítica de un cierto “tradicionalismo” y “paternalismo” hay que tomarla en serio. Un principio fundamental del trabajo de Gaia es el de fundar todas sus actividades en la cultura indígena propia. Sin embargo, determinar lo que es la propia cultura indígena no es fácil, ni siquiera para los mismos indígenas. Cultura, en el sentido más amplio de la palabra, o sea la forma de vivir y pensar de un grupo social (indígena), es algo fluido y cambiante, compuesto de estructuras de pensamiento y pautas de comportamiento basadas en un pasado, pero continuamente adaptándose a lo presente.

En el diálogo entre Gaia y las comunidades se está formando una visión común de lo que es “lo propio”, pero es un “propio” que en cierta medida emerge del mismo diálogo y la interacción entre los dos. No es una idea formada independientemente del diálogo con Gaia (ni, por supuesto, independientemente de la interacción con el resto del mundo de “afuera”). Por decirlo de otra manera: el concepto de “lo propio” no surge de sí mismo, de los indígenas mismos, sino en constante articulación con el Otro. Gaia está consciente de este proceso y tiene que poner mucha atención al mismo porque de allí—de la forma en que se conduce el complejo proceso de diálogo e interacción con las comunidades de base—surge la crítica de que Gaia se interpone, que impone sus propias ideas a las comunidades indígenas, que Gaia es tradicionalista y persigue una visión idealizada de la comunidad indígena.

Pensamos que sería importante que Gaia incluya en su programa de trabajo una documentación sistemática del proceso de cambio en las comunidades en el cual la Fundación misma es co-protagonista. No menos importante sería esto para que Gaia pudiera hacer un seguimiento detenido de sus propias actividades y aportes (y posiblemente reducir las acusaciones de “tradicionalismo” y “paternalismo”).

Es importante señalar que Gaia, en nuestro juicio,¹¹ enfatiza muy claramente en su diálogo con las comunidades indígenas, que son ellas mismas, las comunidades de base y las asociaciones, que tienen que tomar todas las decisiones y que ellas mismas, a través de sus dirigentes y representantes, tienen que preparar y llevar sus propuestas a las mesas de negociación con el Gobierno. Además, un mensaje constante de la Fundación en su interacción con las AATIs y las comunidades es que la autonomía y la participación ciudadana no sólo implican derechos sino también, y en gran medida, obligaciones y compromisos. En este contexto es pertinente reiterar que Gaia, por su prestigio, sus experiencias y su poder, de todas maneras tiene mucha influencia sobre las comunidades indígenas. En cierto sentido es un pleito fingido tratar de resolver si Gaia o las comunidades en última instancia toman las decisiones.

También debemos resaltar la importancia de otro aspecto de la labor de Gaia. Por medio de su persistente énfasis en basar sus intervenciones en las instituciones y tradiciones propias de las comunidades indígenas, Gaia contribuye en gran medida a promover la autoestima indígena, una apreciación de su propio legado cultural, algo que es fundamental en el proceso de cambio que se está dando en las comunidades y para poder hacer realidad a la visión intercultural y multiétnica inscrita en la Constitución.

“Lo propio” necesariamente descansa sobre una base material. Debemos señalar, como lo hace la Fundación Gaia, que según los datos e investigaciones de la fundación, entre el 80 y 99 por ciento de la alimentación de las comunidades indígenas depende de las prácticas propias, así como el 80 por ciento de la salud. Esto varía en las diferentes regiones según la cercanía que tengan con los poblados. Naturalmente, la salud y la alimentación dependen de las formas de organización social y del uso del medio articulados por los rituales y por la cosmovisión. Sin las instituciones propias o no, sobreviven en su territorio o entran en la miseria porque el Estado no tiene la capacidad de asumir estas necesidades básicas. De hecho, tampoco se trata de que el Estado las asuma, al contrario, la poca responsabilidad asumida hasta el momento por el Estado les da mayor autonomía a las comunidades indígenas en la toma de decisiones y en las negociaciones con el gobierno. Por ejemplo, las escuelas y los maestros indígenas pueden pasar medio año o más sin que les giren los recursos económicos. Sin embargo las escuelas no paran. Hay que advertir, además, que la retención de recursos a veces es una táctica política para quebrar la autonomía o los procesos de descentralización. En la medida que dependa una comunidad más de lo propio, menos vulnerable resulta frente a esta táctica.

4.5 Legitimidad y sostenibilidad

Con referencia a las cuestiones de la legitimidad y sostenibilidad del trabajo de Gaia queremos resaltar que la Fundación es una ONG con muy buena reputación internacionalmente, que tiene una larga trayectoria de logros, y con experiencia y conocimientos únicos; su trabajo es impulsado por una visión y un objetivo grande (la autonomía y la autodeterminación de los Pueblos Indígenas) acompañado por un gran realismo (y peso) político. Estas cualidades constituyen una combinación bastante escasa en el ámbito de las ONGs. Por lo tanto, Gaia tendrá buenas posibilidades de continuar consiguiendo recursos internacionales y seguir jugando un papel importante en la política indigenista y ambiental en los niveles regional, nacional e internacional, e inclusive, de expandir sus actividades y ampliar su portafolio de proyectos.

De hecho, el Estado colombiano se ha mostrado incapaz hasta ahora de asumir las responsabilidades requeridas para cumplir el mandato y los objetivos de la Constitución en el campo de la legislación y política indigenista. Esta realidad implica que existe un vacío y un campo de acción abierto para la Fundación Gaia y otras ONGs con la misma orientación. Tampoco se puede prever grandes obstáculos por parte del Estado al trabajo de Gaia. Así que en estos sentidos, la labor de la Fundación en general y el proceso de la Mesa en particular son sostenibles. Y en la medida que la Fundación sigue asesorando

¹¹ Basado en observación directa de reuniones de la Fundación Gaia con las comunidades indígenas en el campo, entrevistas con representantes de las AATIs y con los equipos de la Fundación.

y fortaleciendo el proceso de la Mesa y la formación de las ETIs, las posibilidades de lograr la autonomía indígena según la visión de un Estado multiétnico y pluricultural, aumentan.

Sin embargo, Gaia tiene que atender cuidadosamente las inquietudes y observaciones críticas dirigidas a sus actividades, no necesariamente por ser válidas sino simplemente porque existen, válidas o no y podrán tener efectos que puedan afectar su trabajo a futuro. Consecuentemente, la Fundación tiene que cuidar su imagen frente a los principales actores relevantes nacionales e internacionales, incluyendo las organizaciones y federaciones indígenas de nivel nacional y regional, donantes internacionales y de manera especial, la comunidad académica nacional e internacional. Creemos que una actitud más abierta y un énfasis en la documentación sistemática y pública, así como una intensificación del intercambio con el mundo académico sería un avance importante en esta dirección, que conduciría a una mejor comprensión del significado y estilo de trabajo de la Fundación entre organizaciones y otras partes interesadas externas.

Es nuestra impresión que Gaia tiene una cultura de organización algo informal y centrada en un liderazgo carismático. Esto conlleva muchas ventajas, como por ejemplo, flexibilidad, gran motivación, voluntad, pero también puede implicar ciertas desventajas y riesgos a largo plazo, tales como falta de autocrítica y transparencia, y dificultades en los flujos de información dentro de la organización. Una consolidación de la organización de Gaia con más énfasis en seguimiento y sistematización de experiencias, más formalización de la filosofía y los objetivos así como despliegue de sus actividades, pudiera contribuir activamente al fortalecimiento de la Fundación.

4.6 Examen de los hallazgos según los criterios de la evaluación

En los siguientes acápites se examinarán los hallazgos presentados arriba, según los criterios de evaluación establecidos en los términos de referencia, es decir: *efectividad*, o sea la medida en que el proyecto ha logrado sus objetivos, tomando en cuenta la importancia relativa de ellos; *impacto*, o sea la totalidad de los efectos del proyecto, positivos y negativos, intencionales y no intencionales;¹² *relevancia*, es decir, la medida en que el proyecto se ajusta a las necesidades y prioridades de sus grupos meta y las políticas de países recipientes y donantes; *sostenibilidad*, o sea la durabilidad de los beneficios o resultados de un proyecto después de la terminación de la cooperación internacional; *eficiencia*, es decir, la medida en que se justifican los costos del proyecto por sus resultados, tomando en cuenta las alternativas.

4.6.1 Efectividad

Recordamos que los *objetivos globales* del proyecto incluyen: el fortalecimiento de la presencia y permanencia del Estado en el Amazonas a través de las ETIs; el desarrollo de programas sociales y ambientales interculturales más eficientes al responder a los valores y necesidades de los Pueblos Indígenas y la realidad ambiental; gobernabilidad, fundamentada en los valores culturales de los Pueblos Indígenas; creación de un ejemplo de cómo el desarrollo de la Constitución y los convenios internacionales generan condiciones para que los pueblos marginados se vuelvan gestores de la construcción del Estado y del futuro del país.

Los *objetivos específicos* comprendieron: promoción de la participación de las organizaciones indígenas en las Mesas Permanentes de Coordinación Interadministrativa, y seguimiento de los compromisos acordados en las Mesas (2003); fortalecimiento de este proceso mediante asistencia y apoyo de Gaia a líderes indígenas y AATIs, así como acciones de preparación, formación y capacitación ofrecidas en El Cocotal (2004–2006). En este proceso el mecanismo político y social más importante y efectivo ha sido las Mesas.

La intervención de Gaia por medio del proyecto evaluado ha sido decisiva para establecer, desarrollar y consolidar las Mesas Permanentes de Coordinación Interadministrativa. Las mesas se han llevado a

¹² Véase también la nota de pie de página número 2.

cabo dos veces al año desde 2002, incluyendo un trabajo importante de preparación antes de cada Mesa, y seguimiento inmediatamente después. Todas estas actividades han sido apoyadas, asesoradas y seguidas por Gaia en colaboración directa con las comunidades y organizaciones indígenas. Las políticas de descentralización en los campos de educación, salud y gobierno propio han sido notablemente revitalizadas, puestas en operación y fortalecidas con la asesoría de Gaia y por medio de los talleres de capacitación organizados en cooperación con las AATIs. Los logros varían entre las diferentes asociaciones.

En general, el proceso se encuentra más adelantado en el componente de educación intercultural, pero va avanzando también en las otras líneas (salud y gobierno propio). En el 2004 la Gobernación del Amazonas dio el reconocimiento oficial a 65 escuelas comunitarias de las 10 AATIs, de las cuales dos tienen también convenios para la prestación del servicio educativo con recursos del Sistema General de Participaciones en Educación. En materia de salud hay trabajo en equipo de las AATIs y la Secretaría de Salud Departamental definiendo las actividades conjuntas para la preparación e implementación del Plan de Atención Básico Indígena, PABI, que fue incluido en el Plan Estratégico de la Secretaría de Salud Departamental 2004–2007.

Las AATIs así mismo definieron la propuesta de requisitos adicionales a cumplir por las Administradoras del Régimen Subsidiado, ARS,¹³ que aspiren a manejar los recursos del sistema de seguridad social en salud destinados a las comunidades indígenas. La ambición de las asociaciones es preparar un programa de salud acorde con las particularidades de los Pueblos Amazónicos y crear Instituciones Prestadoras de Salud Indígenas. El trabajo de salud también incluye programas de seguridad alimenticia basados en los productos de las chagras indígenas, recolección de datos de nutrición y salud de las comunidades sistematizados en calendarios que demuestran las variaciones en el curso del año, así como actividades de prevención de enfermedades de las mujeres.

Por medio del Centro de Formación El Cocotal¹⁴ Gaia brinda asesoría a los líderes, docentes y promotores de salud de las AATIs. El centro es un espacio en donde líderes, docentes y promotores de las comunidades afiliadas a las AATIs adquieren capacidades y herramientas conceptuales y prácticas para relacionarse con los miembros de su comunidad y enfrentar las responsabilidades que conlleva la descentralización administrativa, el uso consensuado de su autonomía y lograr un desarrollo humano acorde a los principios planteados en el Plan de Vida de las comunidades. El centro así mismo ofrece un apoyo continuo a los líderes en cuanto al trabajo para lograr el reconocimiento de las ETIs, configurando planes plurianuales contruidos, contemplados y coordinados por varios sectores indígenas. Las AATIs están manejando ahora en forma autónoma los programas en las áreas de educación y están construyendo programas de salud que consolidan la visión occidental y los conocimientos ancestrales que se tienen en el manejo de la salud. Hasta el momento se ha realizado una serie de talleres de referentes a los temas mencionados, así como recorridos para socializar entre comunidades y asociaciones las actividades del centro. Este, sin embargo, todavía no ha llegado al límite o punto óptimo de utilización. Se está experimentando todavía con métodos para encontrar una forma definitiva de las actividades del centro. Es el criterio de los evaluadores que El Cocotal podrá ofrecer un apoyo significativo de la capacitación de asociaciones y comunidades y, por lo tanto, contribuir a la sostenibilidad de las actividades de las AATIs y el proyecto.

Dirigentes y miembros de las AATIs son enfáticos en declarar que el apoyo de Gaia ha sido fundamental para el buen éxito del proyecto y que será necesario para el avance del proceso de la Mesa hacia las metas del logro de la autonomía indígena y la formación de ETIs. Afirman además que aunque el

¹³ Empresas privadas de salud.

¹⁴ El centro se encuentra ubicado en el Río Caquetá en cercanías de La Pedrera. Está equipado con aulas, un centro de documentación, alojamientos y servicios para albergar a los indígenas y el personal de Gaia responsable de los procesos de formación desarrollados allí. La concepción filosófica, temática y metodológica de los programas fue desarrollada por los pedagogos Julieta Segura y Omar Garzón, y subsecuentemente presentada y discutida con las AATIs. El centro cuenta con un Comité Académico constituido por dos autoridades tradicionales, dos maestros y dos líderes de cada una de las asociaciones y los dos asesores pedagógicos de la Fundación.

proceso ha avanzado bastante y obtenido resultados respetables, todavía está lejos de haber llegado a su meta final. Consideramos que Gaia está cumpliendo un papel decisivo de asesor e intermediario entre las asociaciones indígenas y las instituciones y entidades del Estado, tanto en los ámbitos local y regional como en el ámbito nacional. El éxito de Gaia en este papel se debe en gran medida a su larga trayectoria (15 años) en la región, su gran experiencia y el alto nivel de reconocimiento local, nacional e internacional que la Fundación ha conquistado.

Ha sido importante para el éxito del proyecto, la buena capacidad estratégica y el manejo de relaciones políticas que ha mostrado la Fundación en sus relaciones tanto con los distintos niveles y entidades del gobierno, como con otros actores clave en el departamento. Otro factor que ha jugado a favor del proyecto es la baja intensidad que presenta el conflicto armado interno en el Amazonas. La presencia de grupos armados al margen de la ley es relativamente reducida en el departamento y los que hacen presencia han respetado el trabajo de la Fundación. Debe mencionarse asimismo que el narcotráfico y el cultivo de la coca para uso ilícito que en una época afectó severamente al departamento del Amazonas y sus comunidades indígenas, actualmente ha desaparecido en gran medida, lo cual también facilita la implementación del proyecto y las posibilidades de realizar sus objetivos.

Como es obvio, el desarrollo satisfactorio del proceso de organización y autonomía indígena significaría también una excelente medida de prevención con respecto tanto a una eventual intensificación del conflicto interno armado como en cuanto a una nueva expansión de los cultivos de uso ilícito y el narcotráfico en el Amazonas. Adicionalmente, las comunidades indígenas, las AATIs y las Mesas tendrán un papel importante en el futuro en la supervisión y el control de los parques naturales nacionales, los recursos naturales y el medio ambiente en general, actualmente expuestos a una explotación y extracción informal o ilegal (minería, pesca, madera, por ejemplo) que las instituciones y medidas de control del Estado no han logrado controlar efectivamente.

Para las AATIs y para las Mesas, se puede convertir en un reto adicional en el futuro inmediato los siguientes cuatro asuntos:

- La expedición de la Ley 1021 del 20 de abril de 2006 o Ley General Forestal.¹⁵ En esta ley se crean importantes incentivos económicos a la industria extractiva de la madera en el territorio nacional. Así por ejemplo, el artículo 32 de dicha ley establece que “El Estado promoverá el desarrollo y modernización del sector forestal para aumentar la competitividad de la industria maderera. Para el efecto apoyará la modernización industrial atendiendo los principios del desarrollo sostenible” y el artículo 36 determina que “El Estado debe promover mediante el otorgamiento de créditos preferenciales de fomento de hasta treinta (30) años, la exportación de los productos procedentes de plantaciones forestales, sistemas agroforestales...”¹⁶
- Aún sin conocerse todas las implicaciones que tendrá el Tratado de Libre Comercio, TLC, negociado con los EE.UU. y cuya discusión empieza en el Congreso de la República por estos días, es previsible que en su texto incorpore la explotación de plantas medicinales y otros bienes originarios del Departamento del Amazonas, como algunas voces ya lo han señalado.
- Brasil mantiene en su portafolio de aspiraciones, desde hace más de treinta años, la de construir una enorme avenida que le dé una salida hacia el Océano Pacífico. Su construcción en territorio brasileño está muy adelantada; aún no se ha definido si cruzará por territorio colombiano o peruano, pero esta definición será crucial en el inmediato futuro.
- Ni Colombia ni Brasil disponen de una política en materia de colonización. Lo cierto, para el caso colombiano, es que ella avanza hacia el sur del país, estimulada por el conflicto armado

¹⁵ Ley 1021 de 2006, por la cual se expide la Ley General Forestal, Diario Oficial, Bogotá, 24 de abril, 2006.

¹⁶ Véase también, entre otras, las observaciones críticas de Eduardo Uribe Botero, *Vuelve y juega...*, El Espectador, semana del 17 al 23 de septiembre, 2006.

interno con sus consiguientes procesos de despojo de la tierra y de desplazamiento de sectores pobres, de sus zonas de origen.

De esta manera y frente a los retos y amenazas que acabamos de señalar, se percibe un campo amplio de cooperación entre las asociaciones indígenas y los gobiernos departamental y nacional en el futuro, abarcando programas de educación, salud, supervisión y reordenamiento territorial, control y manejo de los recursos naturales, en el cual los avances de gobierno propio indígena significarán que las asociaciones indígenas asumirán una creciente proporción de las responsabilidades. La Fundación ha hecho seguimiento de las negociaciones y acuerdos de las Mesas mediante reuniones con los funcionarios de las administraciones públicas departamentales y nacionales.

Todavía persisten debilidades en estas autoridades como, por ejemplo, lentitud en el cumplimiento de los acuerdos de la Mesa, falta de claridad referente a la aplicación de la legislación indígena, resistencia hacia el proceso de descentralización, y politiquería y corrupción afectando el gobierno departamental. Como mencionamos anteriormente, el gobierno departamental y nacional carece de fondos necesarios para financiar asesoría especializada y facilitar programas de capacitación indígena o proveer espacios de concertación y coordinación entre autoridades indígenas y autoridades departamentales y nacionales.

Además, los funcionarios en su mayoría desconocen la cultura y las formas de organización social de los Pueblos Indígenas, algo que se refleja en los programas y servicios del gobierno y limitan severamente su utilidad y eficacia. Las relaciones y el diálogo entre la Fundación y las asociaciones indígenas por un lado y el gobierno departamental y las agencias del Estado por otro, han mejorado notablemente durante los últimos dos años, y ya existen relaciones cordiales y clima de cooperación mutua.

Como es de esperarse, las organizaciones indígenas también tienen sus flaquezas, de las que ya hemos tocado algunas. Por ejemplo, cambios frecuentes de representantes en la Mesa, poca coordinación entre las organizaciones a nivel regional y nacional, insuficiente socialización de los procesos entre las comunidades indígenas, escasa claridad entre las comunidades sobre el proceso de descentralización y la construcción de las ETIs, insuficiente claridad y control interno referentes al manejo de los dineros públicos, problemas de comunicación entre AATIs y entre AATIs y autoridades del gobierno. Además comparten con la gobernación la lentitud en el cumplimiento de los acuerdos de la Mesa.

4.6.2 Impacto

Los evaluadores han podido constatar que el proyecto, en sus dos fases, ha tenido un impacto benéfico considerable y tangible en la vida y en la posición de las comunidades indígenas y sus asociaciones en el departamento del Amazonas. La intervención ha sido y sigue siendo de vital importancia para fortalecer la presencia y permanencia del Estado de Derecho en el Amazonas a través de la formación de las ETIs y las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas como autoridades y entidades públicas de carácter especial. Como se ha indicado en páginas anteriores, la promoción y el fortalecimiento de este proceso es uno de los objetivos globales del proyecto en sus dos etapas (2003 y 2004–2006), y en el juicio de los evaluadores el objetivo más importante.

Las consecuencias de este proceso en la vida de las comunidades y asociaciones indígenas del Amazonas son vastas y hondas. Por primera vez tienen los Pueblos Indígenas de la región una representación política reconocida por las autoridades departamentales y por primera vez se ha creado un mecanismo de concertación (de las varias asociaciones, comunidades y etnias indígenas) entre asociaciones y comunidades indígenas, y de negociación entre representantes indígenas y el gobierno departamental.

Esta concertación ya ha empezado a producir y sigue produciendo resultados con respecto a los componentes de educación, salud, medio ambiente y gobierno propio del proyecto, los cuales constituyen elementos importantes en el fortalecimiento y consolidación de las asociaciones indígenas y como logros en el proceso de construcción de la autonomía y, como objetivo final, las Entidades Territoriales Indígenas vislumbradas en la Constitución del país. Los programas de educación y salud del proyecto signifi-

can, adicionalmente, una oportunidad, por primera vez, para las comunidades y organizaciones indígenas de reestructurar y reformar estos servicios públicos según las necesidades y condiciones propias.

La percepción de las comunidades indígenas del proceso de las AATIs y la Mesa, así como de la intervención de La Fundación Gaia, es rotundamente favorable. Las comunidades ven que están avanzando hacia una autonomía real. Sin la intervención del proyecto, en el criterio nuestro, estos avances y resultados no se hubieran dado. El papel estratégico de la Fundación como asesora y catalizadora se debe (aparte de las características y cualidades de la Fundación mencionadas arriba) a que las comunidades y organizaciones indígenas carecían de las experiencias y el conocimiento político-administrativo suficiente para poder afrontar con éxito el proceso de descentralización. El Estado colombiano y sus instituciones, por varias razones detalladas en este informe, tampoco han sido capaces de llevar a la práctica el proceso de organización y autonomía indígena.

Una evidencia de la complejidad de esta tarea es que, globalmente, hay pocos ejemplos de resultados concretos en el campo de la política indigenista y la promoción de los derechos de las poblaciones indígenas que pueden compararse con los resultados alcanzados en Colombia, en gran medida gracias a la labor de la Fundación (véase capítulo 6: Aprendizajes). Por lo demás, la Mesa y las AATIs en Amazonas constituyen un modelo de significado nacional con respecto a la administración pública de las regiones apartadas y las minorías étnicas para el resto de Colombia, como “buena práctica” de descentralización.¹⁷

Como hemos visto arriba el conflicto armado interno en el departamento del Amazonas se ha mantenido en los últimos años a un nivel de baja intensidad comparado con la mayoría de los departamentos del país y no ha afectado el funcionamiento del proyecto. Igual cosa sucede con el narcotráfico y el cultivo de la coca que en una época perturbaron severamente al departamento y comunidades indígenas, pero que actualmente en gran medida han desaparecido. Una de las líneas de la cooperación sueca con Colombia promueve “ayuda humanitaria y prevención de conflictos” y “gobernabilidad democrática y derechos humanos.”¹⁸

Es probable que el proyecto haya contribuido al bajo nivel del conflicto en el Amazonas y el mantenimiento de un clima de convivencia pacífica, tal como han sido las aspiraciones de la Fundación y las asociaciones indígenas. Sin embargo, debido a la complejidad de la situación y los muchos factores que inciden en ella es difícil atribuir los bajos indicadores del conflicto a la incidencia del proyecto únicamente. Entre posibles impactos del proyecto debe mencionarse también el hecho de que se ha logrado evitar un resurgimiento del cultivo de coca para uso ilícito y el narcotráfico en el departamento. Es probable que el control social y territorial ejercido por las AATIs y la asesoría de Gaia hayan contribuido a este logro también, pero afirmaciones categóricas en ese sentido afrontarían los mismos problemas de atribución que las relacionadas al nivel de intensidad del conflicto armado.

Hay que señalar también que, como en todo proceso social o político, se han producido también resultados o cambios no intencionales e imprevistos. Como hemos indicado en páginas anteriores, se puede observar una cierta incidencia de tendencias hacia una creciente estratificación social de la sociedad indígena entre la nueva “clase” política (líderes, ex-líderes y representantes) y la gente común

¹⁷ El concepto de “descentralización” tiene varios significados en el lenguaje oficial de Colombia. Lo cierto es que en todos, se parte de la idea de la renuncia de parte de las funciones del nivel central que se asignan a la periferia. Una profundización del concepto deberá permitir precisar cuál es la descentralización que corresponde con las necesidades, la cultura y los antecedentes de las organizaciones indígenas para asumirlo como criterio directriz en estos procesos. De lo contrario, podría darse el caso de asumir una idea que no sea la que estas comunidades requieran. Véase también la discusión conceptual en Anders Rudqvist, *Decentralization, Inequality and Internal Conflicts in Colombia*, en Havnevik, Negash, Beyene (eds.), *Of Global Concern, Rural Livelihood Dynamics and Natural Resource Governance*, Sida Studies no.16, Sida, Stockholm, 2006.

¹⁸ Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia, Estrategia de País, Colombia, 1 de Enero de 2003–31 de Diciembre de 2007, Estocolmo, 2003.

en la que los primeros tienden a ir acumulando un poder relativamente grande y unas condiciones económicas mejores que los segundos.

Como un efecto no intencionado del proyecto, se pudiera caracterizar el hecho de que la perspectiva de género no es muy pronunciada; la razón siendo la prioridad que se ha dado a la adaptación de la intervención a las estructuras culturales tradicionales y propias, con la jerarquía y complementariedad entre los roles de hombres y mujeres que allí predominan. Dentro de este marco, sin embargo, la Fundación está impulsando la organización y participación de la mujer indígena en las actividades del proyecto, particularmente en lo que se refiere a manejo de economía y créditos, micro-proyectos productivos y las programas de salud y educación.

4.6.3 Relevancia

Como hemos demostrado y destacado frecuentemente, la organización propia de los diferentes Pueblos Indígenas de la región-obviamente incluyendo sus estrategias de sustento y las tradiciones culturales que las sostienen y motivan-es el fundamento de las asociaciones indígenas así como la base y el punto de partida de la Fundación Gaia y las AATIs en la orientación y el desarrollo de todas sus intervenciones. Consecuentemente, el proyecto mismo y las intervenciones específicas de la Fundación y las AATIs son altamente consistentes con las estructuras, condiciones y expectativas locales. Es más, el proyecto es realmente una parte integral de aquellas estructuras, condiciones y expectativas. El objetivo clave del proyecto, de Gaia y las asociaciones indígenas del Amazonas, es contribuir a la implementación concreta del marco jurídico de la Constitución y los procesos de descentralización que está impulsando el gobierno colombiano.

Esta implementación demanda una práctica política, organizativa y educativa de Gaia y las AATIs para construir y fortalecer los mecanismos y la capacidad organizativa, técnica y política de las comunidades indígenas. La intervención de la Fundación en su capacidad de organización no gubernamental se explica por su experiencia y conocimientos únicos de la situación de los Pueblos Indígenas del Amazonas y por la escasa presencia y capacidad del gobierno colombiano en este campo. En estos sentidos el proyecto es enteramente consistente con la política nacional y las prioridades de sus grupos meta.

En lo que concierne con la estrategia y los objetivos globales y específicos de la estrategia de Asdi para Colombia, hay una correspondencia y una consistencia contundentes. Nos acordamos que el objetivo de la cooperación sueca para el desarrollo con Colombia es “promover un proceso de paz afianzado, que posibilite enfrentar las causas del conflicto y crear una paz sostenible” mediante dos líneas de cooperación, es decir 1) ayuda humanitaria y prevención de conflictos, y 2) gobernabilidad democrática y derechos humanos.¹⁹ El área de cooperación “aportaciones humanitarias y prevención de conflictos” comprende objetivos como “fortalecer la sociedad civil y la participación popular” y “apoyos para fomentar la participación de grupos marginados, para fortalecer organizaciones indígenas y de desplazados.” Todos son objetivos que coinciden perfectamente con los objetivos y la práctica del proyecto evaluado, tal como han sido presentados en este informe.

En cuanto a la primera línea de cooperación, lo que predomina en el proyecto evaluado es el aspecto de prevención de conflictos y mantenimiento de la convivencia pacífica, debido a la situación de orden público comparativamente tranquila en el departamento del Amazonas. Esta situación se debe a varios factores que hemos tocado anteriormente y por lo tanto no se la puede atribuir exclusivamente al impacto del proyecto evaluado. Pensamos, no obstante, que las actividades del proyecto han incidido y siguen incidiendo positivamente en la situación actual de orden público en el Amazonas.

¹⁹ Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia, *Estrategia de País, Colombia, 1 de Enero de 2003–31 de Diciembre de 2007*, Estocolmo, 2003.

El objetivo de la cooperación sueca para el desarrollo internacional es contribuir a un ambiente que apoya los esfuerzos propios de los pobres para mejorar su calidad de vida.²⁰ Asdi entiende la pobreza “como una condición en la que la gente es privada de la libertad de decidir sobre sus propias vidas y de formar su futuro. Falta de poder y opciones así como ausencia de recursos materiales forman la esencia de la pobreza. Dado que la pobreza es dinámica, multidimensional y específica en cuanto a su contexto se aboga por un enfoque analítico holístico”.²¹

Merece destacarse que estos objetivos y principios comprenden tanto un aspecto político y de derechos ciudadanos (falta de poder y de opciones) como un aspecto material (ausencia de recursos materiales). El caso de los Pueblos Indígenas del Amazonas demuestra en forma contundente la importancia de incorporar ambos aspectos en cualquier estrategia de reducción de pobreza. Las comunidades indígenas del Amazonas calificarían como grupo meta de acuerdo con los criterios e indicadores de pobreza de cualquiera de los dos aspectos referidos. Según una aplicación estricta de los indicadores económicos de pobreza, o sea de ingresos y gastos (que es lo corriente)²² las comunidades indígenas del Amazonas clasifican en la categoría de “los más pobres de los pobres”.

Sin embargo, los Pueblos Indígenas del Amazonas no se sienten ni se ven ellos mismos como “pobres” y la problemática de estos grupos no se debe abordar fundamentalmente como un problema de pobreza sino, tal como lo ha hecho La Fundación Gaia, como un problema de participación, derechos ciudadanos y autonomía de las minorías étnicas, tomando como punto de partida su identidad y su cultura así como el hecho de que la economía local se basa en el auto-abastecimiento doméstico).

Desarrollaremos este punto en más detalle en el capítulo 6 bajo “Aprendizajes,” porque creemos que las experiencias del proyecto con relación a conceptos como “pobreza” y “reducción de la pobreza” pueden ofrecer aprendizajes bastante interesantes sobre todo en relación con intervenciones en comunidades indígenas y grupos étnicos globalmente.

Adicionalmente es aceptable, aunque algo impreciso, el argumento de que el proyecto contribuye a prevenir una intensificación del conflicto armado en el departamento, lo cual en última instancia implicaría una contribución a la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad de la población potencialmente víctima de tal intensificación.

4.6.4. Sostenibilidad

Como hemos visto en las secciones anteriores de este examen de los hallazgos, el proyecto se encuentra bien fundado y correspondiendo a las prioridades y la demanda de las partes interesadas o involucradas en sus actividades. El proyecto y Gaia gozan del respaldo y la confianza de las AATIs y las comunidades indígenas del Amazonas. Las AATIs funcionan satisfactoriamente como interlocutores legítimos y representativos de sus comunidades de base y avanzan en el proceso de convertirse en ETIs. La Fundación y el proyecto cuentan además con el apoyo y la colaboración del gobierno departamental de Amazonas, y las demás instituciones nacionales o regionales relevantes con actividades o proyectos en el departamento.

La Fundación Gaia cumple funciones importantes como asesora de las organizaciones indígenas en sus contactos y negociaciones con las autoridades públicas a nivel regional y nacional (entre otros, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud, Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y Justicia, Defensoría del Pueblo, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia). Realiza igualmente una labor de seguimiento de los acuerdos logrados en la Mesa Permanente con estas mismas instituciones.

Así que de esta manera existe una buena base y un buen apoyo institucional para el proyecto en cuanto a la perspectiva de sostenibilidad a mediano y largo plazo de los beneficios y resultados logrados hasta

²⁰ Sida, *Goal, perspectives and central component elements* (complement to Perspectives on Poverty), Stockholm 2005.

²¹ Sida, *Perspectives on Poverty*, Stockholm, 2002.

²² Línea de Pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas.

el momento. Como hemos constatado en otras partes de este informe, la debilidad en gobernabilidad, recursos financieros y administración pública junto con el desconocimiento de la cultura y las condiciones de vida de los Pueblos Indígenas que caracterizan la mayor parte de las instituciones gubernamentales regionales y nacionales, es un factor limitante para el desempeño y avance del proyecto.

A la vez, sin embargo, esta es una de las razones de ser, tanto del proyecto como de la Fundación Gaia Amazonas. Uno de los objetivos del proyecto es la “creación de un ejemplo de cómo el desarrollo de la Constitución y los convenios internacionales generan condiciones para que los pueblos marginados se vuelvan gestores de la construcción del Estado y del futuro del país.” El papel de la Fundación es facilitar este proceso y la creación del ejemplo por medio de asesoría, formación y apoyo, hasta el momento en que las asociaciones indígenas y las instituciones gubernamentales puedan asumir las responsabilidades por su propia cuenta.

Una de las preguntas típicas o “estándar” en la evaluación, o las conjeturas, sobre sostenibilidad se refiere a si el país o la institución recipiente tiene la capacidad de dar continuación a las actividades, beneficios o resultados producidos por un proyecto dado después del retiro de la agencia donante. En nuestro caso una parte considerable del flujo financiero para el proyecto y las AATIs proviene de las transferencias del gobierno nacional a los departamentos y los recursos del Fondo Nacional de Regalías, así como algunas otras fuentes públicas de menor importancia. El Estado aporta los recursos que financian los programas que se descentralizan, pero carece de fondos para asesoría especializada y creación de los espacios de coordinación, concertación y seguimiento necesarios para dinamizar el proceso en su fase inicial.

Es importante destacar de entrada que este proyecto, y el proceso de la Mesa, las AATIs y las ETIs, son firmemente basados en instituciones y estructuras colombianas. En total, las condiciones para la sostenibilidad de la intervención son favorables.

No obstante, el avance y la consolidación de los aspectos claves del proceso de la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa mencionados arriba exigen financiación de la cooperación internacional en el corto y mediano plazo, tanto como el apoyo de la Fundación Gaia. Como hemos reiterado, debido a su reputación y sus contactos internacionales la Fundación tiene buenas posibilidades de poder conseguir recursos internacionales también en el futuro. Esto, junto con la financiación proveniente del gobierno colombiano hace que la perspectiva de sostenibilidad económica del proyecto se nos presenta como buena. Desde el punto de vista de la dinámica y la sostenibilidad del proyecto, sin embargo, es una ventaja tener contrapartes donantes que tengan un compromiso a largo plazo.

En cuanto a financiación y cooperación internacional para el desarrollo vale la pena mencionar una afirmación o sugerencia del representante de uno de los países europeos cooperantes con los proyectos de desarrollo en Colombia. Según él, proyectos como el aquí evaluado se justifican suficientemente aplicando solamente el criterio de conservación del medio ambiente, ya que la financiación internacional de proyectos dirigidos a los Pueblos Indígenas del Amazonas por implicación significa promoción de formas sostenibles de manejo y conservación del medio ambiente de una región que tiene importancia común y global. Siendo así, la financiación significaría una inversión de los países cooperantes en la protección del medio ambiente global.

A largo plazo el Estado tiene que asumir los costos para que funcionen las Asociaciones en los ámbitos regional y nacional, y una verdadera autonomía indígena exigirá también una reestructuración de la política estatal y una renovación profunda de los modelos educativos, los servicios de salud y los programas de desarrollo económico y social para las regiones apartadas. Esta es una tarea grande, pero hasta el momento el proyecto y la labor de Gaia han contribuido significativamente a los primeros pasos de esta transformación de los aspectos referidos de la sociedad colombiana.

4.6.5 Eficiencia

El sistema de administración y manejo de la Fundación se encuentra en buen estado y es adecuado para las necesidades del proyecto. Gaia tiene una larga experiencia a de trabajo con donantes bilaterales y no gubernamentales internacionales. Lleva una contabilidad individual para cada uno de los proyectos que son financiados por fuentes externas. La directora ejecutiva divide su tiempo en proporción aproximadamente igual entre las oficinas que tiene la Fundación en Bogotá y Leticia, mientras que el contador y el personal de la tesorería están basados en Bogotá de tiempo completo.

En la oficina de Leticia hay un administrador que apoya el sistema de administración en Bogotá, especialmente en asuntos referentes a transporte y a las diferentes tareas requeridas por la preparación y el manejo de la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa y las actividades de formación, capacitación y seguimiento realizadas por la Fundación en el departamento del Amazonas.

De acuerdo con las normas colombianas hay un revisor fiscal dedicado al seguimiento de la contabilidad y el manejo de los fondos. Además se llevan a cabo periódicamente auditorías externas, de acuerdo con los convenios o contratos firmados con agencias donantes internacionales o bilaterales.

El presupuesto del proyecto, en la opinión de los evaluadores, se encuentra bien ajustado a los costos de los insumos requeridos para llevar a cabo las actividades contempladas en la Propuesta y el Marco Lógico acordado entre Asdi y la Fundación Gaia Amazonas. Sobresalen los costos de transporte que son relativamente altos debido a que la infraestructura vial y las condiciones geográficas de Amazonas únicamente permiten transporte aéreo o por los ríos, ambas formas de comunicación estas que conllevan costos altos. Además, los asentamientos indígenas se encuentran muy dispersos.

La Fundación está impulsando un sistema de monitoreo y evaluación en las AATIs basado en planes de operación anuales y recolección de datos en la Mesa en Leticia y por medio de recorridos por los ríos visitando las comunidades indígenas. En el futuro se utilizará también al centro de formación El Cocotal para recoger información de monitoreo. Aunque ha habido avances en monitoreo y evaluación todavía subsisten debilidades en la sistematización de recolección y análisis de la información.

5 Conclusiones

- La Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa es un instrumento y un espacio clave para el proceso de la formación de ETIs. El proceso tal como se ha desarrollado hasta el momento actual ha sido un éxito y los prospectos para el futuro son buenos. La asesoría y el apoyo de la Fundación Gaia han sido instrumentales y cruciales en este proceso.
- La Mesa ha contribuido decisivamente al reconocimiento de las Asociaciones de Autoridades Indígenas Tradicionales como autoridades públicas e interlocutores legítimos frente a la Gobernación Departamental y la sociedad regional, favoreciendo así una presencia más permanente del Estado en el territorio de Amazonas.
- El proceso de descentralización y formación de ETIs, como parte del cumplimiento del mandato de la Constitución de 1991 es de gran importancia, para Colombia y la comunidad internacional, en calidad de buena práctica para la realización de la visión de un Estado multiétnico e intercultural así como para procesos de descentralización y promoción de una mayor participación ciudadana.
- Las experiencias piloto desarrolladas por el proyecto y La Fundación Gaia Amazonas tienen significado y sirven como ejemplo para otras regiones de Colombia y otros estados multiétnicos en el

mundo. Las experiencias, métodos y resultados del proyecto merecen, por lo tanto, una mayor difusión y promoción de intercambios de los aprendizajes y resultados obtenidos.

- Aunque el proyecto y la Fundación Gaia han logrado avances respetables, la autonomía indígena y la formación de las ETIs están todavía lejos de haber llegado a su meta final y el proceso necesitará de apoyo externo por algún tiempo más. Es nuestro criterio que el proyecto y la Fundación Gaia Amazonas merecen apoyo continuado de Asdi y otros donantes.
- El punto de partida del trabajo de Gaia es adaptar su intervención a las estructuras culturales indígenas y propias, con la jerarquía y complementariedad tradicional entre los roles de hombres y mujeres que allí predominan. Dentro de este marco la Fundación impulsa la organización y participación de la mujer indígena en las actividades del proyecto, especialmente en cuanto al manejo de la economía y los créditos, los micro-proyectos productivos y los programas de salud y educación. No hay impedimentos para un desarrollo hacia una mayor participación e influencia de las mujeres dentro de las AATIs. Tal desarrollo está en camino, pero siguiendo el compás definido por las pautas propias de las culturas indígenas de la región.
- Queda una serie de interrogantes menores con respecto a la sistematización y documentación de experiencias, visibilidad y transparencia en las comunicaciones con las partes involucradas e interesadas en el proyecto (AATIs, organizaciones e instituciones gubernamentales y no gubernamentales), el seguimiento y monitoreo del proyecto y el desarrollo de proyectos productivos. Aunque estas debilidades no afectan significativamente la intervención y el proceso de la Mesa por el momento, deben ser abordadas y atendidas por la Fundación para garantizar un buen desempeño en el futuro y a largo plazo.

6 Aprendizajes

El proceso de formación de Entidades Territoriales Indígenas (ETIs) como parte del reordenamiento territorial y la descentralización del Estado en Colombia, en otras palabras, el proceso de realizar la visión de un Estado multiétnico e intercultural expresada en la Constitución, tiene una pertinencia global. Lo que se está construyendo en Colombia sirve de ejemplo para estados multiétnicos en todo el mundo, y sobre todo para naciones que pretenden seriamente implementar políticas multiétnicas e interculturales.

6.1 Aprendizajes para procesos de descentralización

En términos generales las experiencias del proceso en camino en la Amazonia colombiana proporcionan aprendizajes importantes para el proceso de descentralización en general en Colombia, donde los resultados del mismo en las zonas Andinas y otras partes del país demuestran que hay una gran distancia entre las intenciones expresadas en la Constitución y la práctica política concreta, y que avances en la descentralización y la participación ciudadana requieren organización, capacitación y lucha política de los grupos regionales y locales que quieren impulsarlos. En este contexto nacional los logros y avances de las asociaciones indígenas y la MPCÍ tienen un gran valor como ejemplo y modelo de formas de organización y prácticas novedosas que han producido resultados respetables en la práctica.

6.2 Aprendizajes sobre minorías étnicas, diversidad cultural y reducción de la pobreza

Creemos que el caso de Colombia puede servir igualmente como un caso de “mejor práctica” para donantes y agencias de desarrollo internacional sobre lo que se puede lograr, tanto en el campo de la política y legislación indigenistas como en cuanto a autonomía, autodeterminación y participación política de los Pueblos Indígenas o minorías étnicas en estados multiétnicos. Las experiencias de la autogestión indígena en la Amazonia colombiana nos obligan a repensar de manera radical el significado de los conceptos de “desarrollo” y “pobreza” así como las implicaciones de las mismas para la lucha contra la pobreza:

1. El concepto de “Estado multiétnico e intercultural” concede un papel central al concepto de cultura y la idea de la diversidad cultural. Cultura se puede definir como la forma de vivir, institucionalizada en normas y prácticas de un grupo social, en este caso, grupos indígenas. En un sentido más concreto y preciso, la cultura se refiere a la manera, por parte del grupo en cuestión, de apropiarse socialmente del medio ambiente (los recursos naturales) para su sustento.
2. El reconocimiento por el Estado de la diversidad cultural del país implica que se reconoce y respeta diferentes formas (indígenas) de apropiación del medio ambiente según tradiciones, éticas y estéticas propias de cada etnia. La Constitución implica que Colombia, como Estado étnicamente diverso y pluricultural, tiene que respetar las diferentes culturas, las diferentes formas de vivir y de usar el medio ambiente por parte de sus etnias, así como reconocer la diversidad cultural como un valor nacional y normativo.
3. Este fundamento constitucional constituye, innegablemente, un punto de partida valioso para la cooperación internacional ya que ofrece un mínimo de consistencia y sostenibilidad en las políticas del Estado, que resultan menos expuestas a los cambios de coyuntura política y vaivenes de corto y mediano plazo impuestos por diferentes gobiernos o regímenes de turno.
4. El reconocimiento de los derechos culturales aprobado en la Constitución del 91 (como parte de la visión de un Estado multiétnico) presupone una filosofía y una concepción relativista e igualitaria con respecto a la diversidad cultural; reconoce el valor y la legitimidad de las diferentes formas de vivir (tradiciones y modelos culturales) de las etnias de la nación. Por lo tanto, las diferentes culturas minoritarias tienen igual valor que la cultura nacional mayoritaria. La norma de equidad cultural, de igualdad entre diversas culturas, subyace la noción de la diversidad cultural y la visión de un Estado multiétnico.
5. Vale la pena subrayar que todo comportamiento humano es cultural, moldeado por normas, valores e ideales propios de una sociedad o un grupo étnico. Precisamente en estas normas y valores radica la identidad colectiva del grupo. En un sentido profundo, el bienestar y la misma supervivencia de los miembros del grupo contienen una dimensión cultural importante: no es sobrevivir de por sí lo que cuenta sino como sobrevivir, como vivir con sentido—un sentido que siempre es dado por el contexto cultural y social, la forma cultural de convivir. Este punto es fundamental, porque implica una crítica general y pertinente contra intervenciones “desarrollistas” entre grupos indígenas y minorías étnicas mundialmente—justamente porque tales intervenciones tienden a ignorar la dimensión cultural de las prácticas y condiciones socioculturales autóctonas. En esta perspectiva la labor de la Fundación Gaia y el proceso de autogestión de las poblaciones indígenas en la Amazonia colombiana adquieren un significado adicional, radical y global.
6. Una implicación de la afirmación que “todo es cultura” (incluso las grandes ideas políticas y dogmas económicos del mundo moderno-occidental) es que los conceptos de “desarrollo” y “pobreza” son construcciones culturales determinadas por condiciones históricas y sociales particulares. Por lo tanto, el concepto de “bienestar”, en un sentido amplio, está profundamente cargado de un signifi-

cado cultural, particular a cada universo cultural e íntimamente ligado a la identidad de cada sociedad o grupo étnico.

La afirmación de los indígenas con quienes conversábamos a lo largo del Río Mirití, que ellos no son pobres es importante en este contexto; mientras que son considerados pobres por la mayoría de la población no-indígena en Colombia y también según los índices de pobreza basados en índices de ingresos/gastos de estadísticas nacionales e internacionales, ellos reiteran enfáticamente que “nosotros no somos pobres, tenemos nuestro territorio y mantenemos nuestra propia forma de vivir”. Debemos añadir aquí que la comida indígena generalmente, y en su propia estimación, es abundante y adecuada, y la salud buena (aunque la mortalidad infantil probablemente es alta).

7. Como toda cultura, las culturas indígenas son sistemas fluidos y abiertos, expuestos a influencias de afuera. Las culturas tienen vida; se cambian y se adaptan a las condiciones políticas y económicas que las rodean. En un Estado étnicamente diverso y pluricultural necesariamente hay intercambio entre culturas. El concepto de interculturalidad se refiere precisamente a estas relaciones de intercambio; de valores, conocimientos, cosas y prácticas. Las culturas son productos históricos (sin acabar) de relaciones interculturales. La interculturalidad es la condición y el contexto de cada cultura en el sentido dado aquí.

La visión de un Estado multiétnico y pluricultural presupone una interculturalidad basada en la norma de equidad, el diálogo e intercambio recíproco entre culturas en plural. Lo propio de cada cultura se refiere, no a un Estado fijo o ancestral sino al hecho de que cada cultura se cambia según su propia forma, ritmo y trayectoria. El derecho a su propia cultura que la Constitución les concede a las etnias del país significa que el Estado les otorga el derecho de determinar sus propias trayectorias históricas e interculturales, y transformar sus identidades colectivas según sus propias condiciones y necesidades. Estos son los procesos que observamos ahora en la Amazonia colombiana.

8. La implicación política de la idea de interculturalidad es profunda y extensa: cada etnia determina sus propios objetivos y diseña sus propios modelos para lograrlos. Los modelos centralizados y “prefabricados” de desarrollo no necesariamente corresponden a las condiciones y visiones locales como, por ejemplo, en el caso de la supuesta pobreza de los indígenas. No se trata de brindar o hacer llegar servicios de educación, salud, infraestructura, etc., predeterminados de un centro de provisión (el Estado) como productos de venta, sino de diseñarlos y construirlos conjuntamente en un proceso participativo definido por las condiciones, necesidades y modelos propios de las mismas comunidades de base. De esto se trata el proyecto intercultural: servicios de educación y salud apropiados y adaptados a las condiciones locales, propias, y particulares-un desarrollo alternativo, intercultural y adecuadamente descentralizado.

De esto, también, se trata el trabajo que se está desarrollando en La Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa en el departamento del Amazonas, y más ampliamente, la labor que está desempeñando la Fundación Gaia en la región fronteriza de Amazonas. Se trata de hacer realidad una visión, la visión de un Estado verdaderamente multiétnico e intercultural expresado en la Constitución de Colombia.

6.3 Colombia y Vietnam—ejemplos de buena y mala práctica

El significado concreto de estas observaciones y la importancia de estos procesos políticos se puede demostrar por medio de una comparación, aunque sea breve y superficial, entre Colombia y otro país, Vietnam, comparable con respecto al número de habitantes y la composición étnica: una mayoría dominante y hegemónica (la población vietnamita o Kinh) y unos 50 grupos étnicos, minorías indígenas con sus distintas lenguas y culturas.

La comparación es pertinente en varios aspectos, especialmente desde un punto de vista sueco. Vietnam es un recipiente grande de la cooperación internacional sueca para el desarrollo y es considerado como un modelo en el campo de la reducción de la pobreza. Colombia, por otro lado, recibe relativamente poca asistencia de Suecia y es la imagen de un país conflictivo, violento y con indicadores aberrantes de distribución de la tierra, los ingresos y la riqueza.

En materia de la política hacia las minorías étnicas, no obstante, Vietnam tiene mucho para aprender de Colombia. El Estado vietnamita demuestra hacia sus 53 minorías étnicas oficialmente reconocidas, un paternalismo y un etnocentrismo desconcertante. Para las minorías y para la diversidad cultural de la nación, las consecuencias de esta política son muy negativas, sin que la comunidad internacional ha reaccionado en forma contundente. Vietnam sigue siendo señalado como un “success story” en el campo de la reducción de la pobreza.

Como Colombia, Vietnam tiene no solo una gran diversidad étnica y cultural sino también una historia de discriminación, desigualdad y prejuicios entre la mayoría dominante y las minorías marginadas. El Estado vietnamita reconoce nominal y oficialmente la diversidad étnica y los derechos culturales de sus minorías. Pero, a diferencia de Colombia, no se les reconoce ningún tipo de derechos territoriales, ni autonomía político-administrativa. Tampoco existen, y no pueden existir, organizaciones o movimientos indígenas. Los intentos recientes (2001, 2003) de las poblaciones indígenas (en el sur del país) de organizarse y oponerse a las políticas estatales, denunciando las injusticias cometidas por el Estado, han sido brutalmente reprimidos.

La política cultural es, igualmente, paternalista y nacionalista. El Estado determina cuales de los elementos culturales de las poblaciones étnicas que se permite preservar y cuáles hay que abandonar por ser retrógrados y “anti-progresistas”. El modelo paradigmático es, en todo sentido, la cultura mayoritaria, la vietnamita, retocado por un “modernismo comunista” (estilo chino). Por otro lado, contrastando con el caso colombiano, el Estado vietnamita es fuerte y eficaz, el sistema administrativo es centralizado y rígido, igual en todo el territorio nacional y presente aún en las partes más remotas. No se admiten variaciones del modelo normativo, la planeación es fuertemente centralizada y el objetivo principal de la política y la estrategia de desarrollo es el crecimiento económico. La implicación concreta para las minorías apartadas es una modernización a todo costo, sin sensibilidad o preocupación por las diferencias culturales. La ambición es forjar una sociedad nacional según la imagen y el modelo de la sociedad mayoritaria modernizada.

La maquinaria del desarrollo en Vietnam, bajo la bandera de la “reducción de la pobreza”, suprime sistemática y efectivamente la diversidad cultural a nivel nacional y reduce las minorías indígenas a pueblos marginados. Las culturas étnicas se ven progresivamente convertidas en muestras folclóricas exhibidas en museos, teatros populares y casas culturales para el consumo de la mayoría vietnamita (y los turistas internacionales). Colombia enseña una alternativa y un camino adelante, basado en:

- el reconocimiento constitucional de la diversidad cultural y étnica del país y la equidad de las diferentes tradiciones culturales de la nación;
- el reconocimiento del derecho de las minorías a sus territorios tradicionales y sus propias formas de vivir;
- una política de descentralización basada en la autonomía administrativa y territorial de las etnias, y
- un desarrollo intercultural que parte de las condiciones y necesidades particulares de las mismas etnias y regiones multiétnicas, en fin, una política que toma en serio la realidad intercultural y la visión de un Estado multiétnico y pluricultural.

El caso de Colombia y la labor de la Fundación Gaia Amazonas es una contribución importante y valiosa para el mundo entero. Vale la pena reflexionar cuidadosamente sobre sus implicaciones, difundir la experiencia y promover intercambios basados en ella, con Pueblos Indígenas y minorías étnicas de diferentes continentes donde haya cooperación sueca internacional para el desarrollo. Basándose en el caso de Colombia, Asdi podría jugar un papel más importante en la arena internacional respecto a políticas indigenistas y estrategias de desarrollo intercultural.

7 Recomendaciones

- Continuar la financiación del proyecto por parte de Asdi en la etapa venidera. Tanto el proyecto como la Fundación Gaia han realizado con éxito una labor muy importante y estratégica, que además es muy consistente con los objetivos, la política y las prioridades de la cooperación internacional para el desarrollo de Suecia, en Colombia y globalmente.
- Impulsar y facilitar, de parte de Gaia y los donantes apoyando el proyecto, la toma de responsabilidad del Estado colombiano, y la preparación y capacitación técnica y cultural de sus instituciones con responsabilidades en el campo de la política indígena y los procesos de descentralización.
- Iniciar, de parte de la Fundación y los donantes, actividades de concientización y capacitación sobre temas del proceso de descentralización y construcción de ETIs, para ministerios y entidades del gobierno en los ámbitos central y regional.
- Prestar atención y analizar las tendencias de estratificación o división surgiendo en el seno de AATIs y comunidades como resultado del proceso político de la descentralización, para identificar y poner en práctica, medidas que prevengan consecuencias negativas potenciales para el mismo proceso.
- Desarrollar con la participación de las AATIs un documento guía (“hoja de ruta”) sobre los diferentes pasos y tareas, niveles de maduración de la organización, y horizontes de tiempo necesarios para constituirse, finalmente, en ETIs.
- Fortalecer e intensificar la investigación, promoción e implementación de actividades y proyectos productivos o de comercio, para atender la creciente demanda de las comunidades de mejor acceso a, y ascendiente en, los mercados locales y regionales así como de mayores oportunidades de ingresos.
- Fortalecer y acentuar el trabajo de la Fundación referente a la documentación sistemática de sus experiencias, métodos y logros, por medio de publicaciones dirigidas tanto a un público amplio como a una audiencia académica, para permitir mayor transparencia e ilustración en cuanto a actividades y resultados, tanto hacia adentro (comunidades indígenas y afines) como hacia afuera (instituciones y organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales).
- Incluir en el programa de trabajo ejercicios de documentación sistemática del proceso de cambio en las comunidades, en el cual la Fundación es copartícipe.
- Poner más atención en, y profundizar, la reflexión, el análisis y la difusión/discusión sobre las condiciones del diálogo y de la forma en que la Fundación Gaia conduce el complejo proceso de diálogo e interacción con las comunidades de base.
- Sistematizar y mejorar los sistemas de recolección y análisis de información para el monitoreo y evaluación de las actividades del proyecto, tanto a nivel de la Fundación Gaia, como a nivel de la Mesa, las AATIs y las comunidades indígenas de base.

- Promover, de parte de Asdi, la utilización y disseminación (documentación, publicación) de los aprendizajes y las buenas prácticas de Gaia para intercambio y discusión dentro de Asdi, y con respecto a otras agencias de desarrollo, organizaciones no gubernamentales, la academia y otros interesados en los temas de indígenas, minorías étnicas, descentralización y participación ciudadana.

Appendix 1. Terms of Reference

1 Introduction

During the last 15 years, Fundación GAIA Amazonas has been working with indigenous communities in the Amazon region in Colombia. Through its program “Consolidación Amazonica–COAMA”, Fundación GAIA has provided assistance and support to indigenous organizations in the areas of education, health and political administration.

In 2003, the Embassy of Sweden in Bogotá, decided to initiate a partnership for international development funding with Fundación GAIA Amazonas, for a programme of work towards the formation of Indigenous Territorial Entities (ETIS) in the department of Amazonas, Colombia. The COAMA program was supported through the Embassy’s Project and Consultancy Fond, from July 2003 to June 2004 with a total of SEK 1 200 000.

In 2004, Sida/Rela continued to support Fundación GAIA Amazonas through the project “Strengthening the process, by which ETIS will be created”, during July 1, 2004–June 2006. This project is a continuation of the project supported by the Embassy of Sweden in Bogotá, during 2003. The total amount of the period is SEK 8 300 000. Sida has supported the project with a total amount of SEK 3 000 000.

The overall objectives of the project are: to establish a permanent presence of the state in the Amazon region through the ETIS; to develop programs which contribute to conflict prevention and environmental protection in the area; to promote a greater efficiency in the social and environmental intercultural programs, taking the values and needs of indigenous people into account; and to promote good governance based on indigenous values, in the region.

The specific objective of 2003 year’s project was to finance indigenous organizations’ participation in the Mesas Permanentes de Coordinación Inter-administrativa (MPCIS), which were created in 2002 as a coordination mechanism between the Government of Amazonas and the Associations of Traditional Indigenous Authorities (AATIS). The main purpose is to define the political–administrative decentralization of state programs, like education and health, and to consolidate the requirements for the recognition of ETIS status. The project also included follow-up of the commitments agreed upon in the MPCIS, coordination meetings with the Ministry of Interior and Justice and with the Ministry of Health, and workshops at the indigenous training centre “El Cocotal” for indigenous leaders.

The specific objective of the project during the period 2004–2006, is to strengthen the process by which ETIS will be established in the Amazon region in Colombia, decentralizing the management of public affairs to indigenous authorities. GAIA will assist and support indigenous leaders in their regions, in Leticia (capital of the Amazon department) and Bogotá with advice and technical support.

The project shall also strengthen indigenous organizations in the Amazon region through capacity building and training, which will be held in “El Cocotal”, located in the indigenous territory.

Other components are training workshops for indigenous authorities on issues relevant to the decentralization process and public information about the progress of the process and the commitments agreed between indigenous authorities and the government.

Direct beneficiaries of the project are 18 000 indigenous people from 15 ethnical groups, organized in 10 AATIS. Indirect beneficiaries are governmental authorities in Leticia and personnel dealing with indigenous legislation at Ministries of Justice, Health and Education.

2 Purpose and Scope of the Evaluation

Background

The Colombian Constitution of 1991 established the possibility to create so-called ETIS and thereby an increased decentralisation of the management of public affairs to indigenous people. The most striking feature of improved indigenous organization since then is the creation of the 10 AATIS, public entities that work as local governments. Despite this, the ETIS have not yet been implemented in practice and the state is still insufficiently present in indigenous territories. This lack of authority has been abused by illegal armed groups in some of the regions, which use the territories for their own purposes, for example through exploiting natural resources. Yet through the process of strengthening local indigenous organizations these defects can be prevented. Until now, GAIA has contributed to the protection of over 20 millions hectares of Colombians rainforest which were recognized as indigenous protected areas by the Colombian government in the late 1980's.

The principle document that orientates Sweden's cooperation in Colombia is "Colombia Sida Country Strategy 2003–2007". The overall objective of the strategy is to raise the living standards of the poor, which only will be possible if there is economic growth, greater economic and social equity and peaceful coexistence. Swedish development cooperation in Colombia aims to create the conditions for a broad-based peace process that addresses the causes of the armed conflict and establishes lasting peace. The main action lines within the Country strategy are: Humanitarian Aid and Conflict Management; and Human Rights and Good Governance.

The project of GAIA is considered to be relevant in relation to the internal conflict, since it aims to strengthen indigenous authorities' local governance. During the last years, the empowerment of indigenous leaders has proved to be an efficient strategy to protect indigenous communities from the armed actors in the region. Supporting decentralization and capacity building in the indigenous communities are therefore important inputs for conflict prevention in the Amazon region. Considering poverty reduction from a multidimensional perspective, improved protection from armed actors is directly poverty reducing as it decreases the vulnerability of the affected communities. Furthermore, decentralization is expected to make policy more responsive to the indigenous groups' real needs. This is particularly important considering that indigenous people belong to the poorest and most vulnerable groups in Colombian society.

The project is therefore considered to be well in line with the Country Strategy of Colombia, since the strategy emphasizes the establishment of platforms for dialogue and conflict resolution, and the promotion of indigenous peoples' rights as important areas for development cooperation in Colombia.

Since the initial support in 2003, Fundación GAIA has contributed to strengthen the local self-government of the indigenous communities, the capacity of indigenous leaders and the coordination of AATIS with the departmental and national authorities in defining, executing and monitoring state programs in indigenous territories. Moreover, GAIA has contributed to a greater knowledge and understanding among the departmental and national authorities as to how the indigenous peoples manage their territories and strengthened the ability of the AATIS to plan, execute, monitor and assess the investment of public resources.

Since the creation in 2002, MPCIS are held in Leticia, Amazonas, twice yearly and are considered to be a mainstay of the decentralization process. Between these meetings, workshops with the communities and the GAIA training centre have taken place to prepare the indigenous people and their leaders for the negotiation and the implementation of decentralization process. In both 2004 and 2005, international representatives from countries like Kenya, Ethiopia, South Africa, Sweden and Finland attended MPCIS, with the objective to learn from the Colombian experience and to see how politics for the strengthening of indigenous people can be developed.

As well, an agreement has been signed between AATIs and the regional government, giving AATIS' the control and the right to decide on academic programs, teachers, and personnel for indigenous primary basic education. In 2004, 68 indigenous schools that are run by traditional authorities were expected to be recognized officially.

Since 2005, ACIYA and CIMTAR, two of the ten AATIS, are in charge of 11 of these communitarian schools.

An academic committee has been constituted for the training centre "El Cocotal" with four traditional indigenous leaders, four community leaders and two representatives from GAIA.

Progress has also been made within the framework of the health program in the Mirití region, where indigenous health promoters have been hired by the Regional Health Division, and is expected to expand it to the other regions. During 2005, the Plan de Atención Básico Indígena was included in the regional governmental health plan.

Fundación GAIA has during the period continued to work with the law on territorial allocation (LOOT). A law that is required for the application of the constitutional norm and the recognition of the ETI status. During 2004, the law was discussed in Congress, but still more work has to be done to influence the Congress.

The estimated costs of the project, during the July 2003–June 2004, amount to SEK 1 200 000.

2003-1, 200, 000 SEK

The estimated costs of the project, during the period July 2004–June 2006, amount to SEK 8 300 000. For the same period Sida contributes with SEK 3 000 000 according to following plan:

2004-1, 000, 000 SEK

2005-1, 250, 000 SEK

2006-750, 000 SEK

Stakeholder involvement

Fundación GAIA should be involved in the preparatory step of the evaluation process. The Terms of Reference should be sent to Fundación GAIA for commentaries.

Before the evaluators arrive to Colombia, Fundación GAIA should provide them with all the information necessary for a good initial understanding of the project. Further relevant documentation can be found at Sida/The Embassy of Sweden. In addition, GAIA should support the evaluators in the preparation of the agenda and in the arrangements of meetings with the project's target group. At the end of the visit in Colombia, the evaluators should make an appointment with GAIA and Sida, where they present their first findings.

The final evaluation report should be presented in a workshop in Bogotá, with the participation of GAIA, the Embassy of Sweden and possibly some invited guests.

3 The Assignment (issues to be covered in the evaluation)

The evaluators shall consider the areas of: effectiveness, impact, relevance and sustainability of the program. Yet, the evaluators should feel free to consider other themes that could be relevant and interesting for Sida. Themes with major divergences from the Terms of Reference should however be approved by Sida/The Embassy of Sweden before being included.

Effectiveness

To which extent has the programme achieved its general and specific objectives? Which achievements can be expected in the near and long-term future? What are the internal and external reasons for the achievement or non-achievement of objectives? Which conditions (institutional, political and financial) are required to achieve these objectives in the future?

How has the program coordinated its efforts at local, regional and national levels? How is the dialogue with state institutions?

What alternative implementation strategies could have been considered or could be considered in the future?

Impact

What is the general impact of the intervention on the indigenous communities and their role in the society?

What are the intended and unintended, positive and negative, effects of the intervention on people, institutions and the physical environment? How has the intervention affected the well being of different groups of stakeholders?

What do beneficiaries and other stakeholders affected by the intervention perceive to be the effects of the intervention on themselves?

What are the impacts of the intervention on Fundación GAIA and their management of the projects? To what extent does the intervention contribute to capacity development and the strengthening of institutions?

To what extent can identified changes be attributed to the intervention? What would have occurred without the intervention?

Has a gender perspective been included in the project and if so, how was it structured and carried out? How did it affect the beneficiaries?

Relevance

Is the intervention consistent with the livelihood strategies, living conditions and cultural aspects of its target group?

Is the intervention well in tune with development policies and administrative systems of the partner country government at national and regional levels? Is it consistent with a policy of supporting partner country ownership?

Is the intervention consistent with the priorities of the target group and the stakeholders?

Is the intervention consistent with Sida policies and priorities—the Country Strategy and Sida's document on poverty reduction?

Is the intervention consistent and complementary with activities supported by other donor organizations?

Is the intervention a technically adequate solution to the development problem at hand? Does it eliminate the main causes of the problem?

Sustainability

Is the intervention consistent with Fundación GAIA's priorities and effective demand? Is it supported by local institutions and well integrated with local institutions and well integrated with local social and cultural conditions?

Are requirements of local ownership satisfied? Did partner country stakeholders participate in the planning and implementation of the intervention? Are relevant institutions, like those in the Amazon region, characterised by good governance, including effective management and organization?

Do partners have the financial capacity to maintain the benefits from the intervention when donor support has been withdrawn?

Is the intervention compatible with a sustainable use of natural resources?

Efficiency

Has the evaluated intervention been managed with reasonable regard for efficiency? What measures have been taken during planning and implementation to ensure that resources are used efficiently?

Could the intervention have been implemented with fewer resources without reducing the quality and quantity of the results? Could more of the same result have been produced with the same resources?

Are the administration system and the management adequate for the objectives of the program?

Is there an internal institutional system for monitoring and evaluating the program? How has Fundación GAIA coordinated their efforts within the program?

4 Recommendations and Lessons Learned

The evaluation shall provide Sida and Fundación GAIA with recommendations and lessons learned that can be useful for the future and the improvement of the cooperation. According to the evaluators, what changes are to be recommended at the organizational as well at the institutional levels?

5 Methodology

The implementation process will be divided into two parts: the first includes study of documentation and information about the program (proportionately from Fundación GAIA and Sida/The Embassy of Sweden); the second involves interviews and visit to the Amazon region where the program is implemented.

The two evaluators shall together with representatives from Fundación GAIA do one trip to the Amazon region where the indigenous communities are situated and where the AATIS have been created. The evaluators shall visit “El Cocotal” and participate in the MPCIS in Leticia.

The evaluators shall do interviews with the Embassy of Sweden, the Dutch Embassy, the Dutch Foundation Tropenbuss, the Austrian Embassy, the European Union, people working with the program within Fundación GAIA, indigenous authorities and leaders, the regional government, authorities in Leticia and other relevant authorities in Bogotá, like Ministerio Interior, La Defensoría. The interviews will be realized in Bogotá as well in the Amazon region.

Fundación GAIA shall provide the evaluators with necessary and required documentation coordinate interviews needed for the evaluation and organize visits to the field. Key representatives from Fundación GAIA will accompany the evaluators during their field visits in the Amazon region.

Before the final version, the evaluators shall present their preliminary conclusions to Fundación GAIA and Sida/The Embassy of Sweden, in order to get commentaries. The final report shall be represented in a workshop with the participation of representative beneficiaries from the program, Fundación GAIA and Sida/The Embassy of Sweden.

6 Time Schedule

The evaluation shall cover the whole period, starting with the implementation of the program, July 2003, until May 2006. The evaluation will be carried out during a period of 23 days, according to the following schedule:

Planning and study of documentation	2 days
Interviews and visit to the Amazon region (including participation in the MPCIS and travel to communities)	13 days
Interviews and visits in Bogotá	2 days
Briefing of report	1 days
Writing the report	9 days
Total:	27 days

7 Reporting

The evaluation report shall be written in Spanish and should not exceed 30 pages, excluding annexes. The report shall include an executive summary in both English and Spanish.

Format and outline of the report shall follow the guidelines in *Sida Evaluation Report-a Standardized Format* (see Annex 1). The draft report shall be submitted to Sida electronically and in hardcopies (air-/surface mailed or delivered) no later than three weeks after the visit to Colombia. Sida will send the draft report to Fundación GAIA for commentaries. After receiving Sida's and GAIA's comments on the draft report, a final version shall be submitted to Sida, again electronically and in hardcopies.

Before publication the evaluation should have been professionally proof-read. The evaluation report must be presented in a way that enables publication without further editing. Subject to decision by Sida, the report will be published in the series Sida Evaluations. The evaluators shall be ready to fill up a Sida evaluation format when finishing the evaluation.

The evaluation assignment includes the completion of *Sida Evaluations Data Work Sheet* (Annex 2), including an Evaluation Abstract (final section, G) as defined and required by DAC. The completed Data Worksheet shall be submitted to Sida along with the final version of the report. Failing a completed Data Worksheet, the report cannot be processed.

8 Evaluation Team

The evaluation team and the individual team members should have the following qualifications:

- Experience in evaluation of cooperation programs/projects
- A comprehensive knowledge of political and social relations between the civil society and the state, as well as their respective functions
- A comprehensive knowledge of the socioeconomic and political context of Colombia
- A comprehensive knowledge of ethnicity and indigenous communities
- Communication skills in order to write reports, to facilitate de participation of the beneficiaries, to realize interviews and to present the results of the evaluation

- Organizational skills in order to plan and handle an evaluation process that involves a lot of persons
- A good command of both English and Spanish.

Furthermore, one of the evaluators shall be team leader of the evaluation team.

9 Bibliography

The following documents should be consulted before starting the evaluation process:

The Embassy of Sweden/Sida

- Colombia Sida Country Strategy 2003–2007
- Decision The Embassy of Sweden/Sida A-07/03, "Stöd till Fundación GAIA för bildande av ursprungsbefolkningen territoriella enheter ETIS för decentralisering av administrativt och politiskt ansvar för skola, hälsa och miljövard". July 1, 2003.
- Informe anual de Colombia 2004, Asdi/Embajada de Suecia
- Sida Evaluation Manual, "Looking Back, Moving Forward". 2004.
- Decision RELA 106/04, Fundación GAIA Amazonas for the project "Strengthening the process by which indigenous territorial entities (ETIS) will be created, during July 2004–June 2006". August 16, 2004.
- Draft Agreement between Sida and Fundación GAIA Amazonas on support of "Strengthening the process by which indigenous territorial entities (ETIS) in the Amazon region will be created" during July 1, 2004–December 30, 2006.
- Sida Bedömnings–Promemoria, "Strengthening the process by which indigenous territorial entities (ETIS) will be created–Fundación GAIA Amazonas". July 27, 2004.
- Contribution Profile Report, Sida, Contribution: 61000742–GAIA indigenous initiative. August 9, 2005.

Fundación GAIA

- Informe Final de Actividades, Julio 2003–Junio 2004
- Informe de Actividades, Noviembre 17 2003–Mayo 15 2004
- Informe de Actividades, Julio 1–Diciembre 31 2004
- Informe de Actividades, Enero 1–Junio 30 de 2005
- Informe Financiero con Anexos, Enero–Junio de 2005
- Plan de Actividades, Enero 2005–Junio 2005
- Plan Operativo, Julio–Diciembre de 2005
- Informe, "Fortalecimiento del proceso de construcción de entidades territoriales indígenas (ETIS) en el departamento del Amazonas, Colombia", 2004.

Anexo 2. Entrevistas

Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, AATIs:

ACIMA, Asociación de Capitanes Indígenas del Mirití Amazonas

Jairo Cubeo, médico tradicional

Iván Matapí, presidente

ACIYA, Asociación de Capitanes Indígenas del Yaigoye y Bajo Apaporis

Ramiro G Acevedo, delegado de territorio

Miguel Makuna Castizo, delegado de educación

Luis M Makuna Puinave, delegado de salud

AIPEA, Asociación Indígena de la Pedrera Amazonas

Osvaldo Makuna Rodríguez, presidente

Leonel Cubeo, delegado de educación

AIZA, Predio Putumayo

Alirio Flores Bora, delegado de educación

Abel Márquez Tovar, delegado de salud

Abel Márquez Bolívar, autoridad tradicional

AZICATCH, Asociación Zonal Indígena de Cabildos y Autoridades Tradicionales de Chorrera, Predio Putumayo y Río Igaraparaná

Edwin René Teteyé, presidente

Jaime Fausto Teteyé, delegado de salud

Fausto Buinaje

Agapito Buinaje

CIMTAR, Consejo Indígena Mayor de Tarapacá, Trapecio Amazónico, Río Cotué

Carlos C. del Aguila, delegado de salud

Ausberto Orozco, delegado de ordenamiento territorial

COINPA, Consejo Indígena de Puerto Alegría

Ramón D López, delegado de educación

Humberto C Monane, delegado de territorio

Carmen C Monane, delegado de salud

CRIMA, Consejo Regional Indígena del Medio Amazonas, Río Caquetá, Predio Putumayo

Rogelio Mendoza, delegado de gobierno y territorio

Hernán Moreno, delegado de educación

OIMA, Organización Indígena del Pueblo Murui, Amazonas, Corregimiento Encanto, Río Putumayo, Amazonas

Alfonso Pineda, presidente

Walter Agga, delegado de educación

PANI, Asociación Indígena Bora Miraña, Río Caquetá, Cahuinari

Darío Perea, delegado de salud

Elio Miraña, delegado de educación

Fernando Miraña, secretario general

Ausberto Orozco, delegado de ordenamiento territorial

Instituciones, organizaciones y agencias:

Johny Ariza Milanes, Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador

Manuel Antonio Carevilla, Representante a la Cámara para el Departamento del Amazonas

Helga Dworschak, Directora Ejecutiva, Asesora del Programa de Salud, Fundación Gaia Amazonas

Orlando Fals Borda, sociólogo, IEPRI, Universidad Nacional, Bogotá

Omar Garzón, pedagogo, Asesor del Programa de Educación, Fundación Gaia Amazonas

Camilo Guío, Asesor, abogado, Fundación Gaia Amazonas

Elisabet Hellsten, Consejera de Cooperación Internacional, Embajada de Suecia, Bogotá

Alejandro Jaramillo Uribe, Coordinador Administrativo, Fundación Gaia, oficina de Leticia

Diego Muñoz, Unidad de Parques Nacionales Naturales, oficina de Leticia

Pastor Murillo, Subdirector de Comunidades Negras, Minorías Étnicas y Culturales, Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y Justicia, Bogotá

Gabriel Muyuy, Delegado para Indígenas y Minorías Étnicas, Defensoría del Pueblo

Lena Nilsson, Practicante, Embajada de Suecia, Bogotá

Javier Ortiz, INCODER, Leticia

Gloria Orobio Rodríguez, Gobernadora del Departamento del Amazonas

Juan Carlos Preciado, Asesor, abogado, Fundación Gaia Amazonas

Bertha Quintero Medina, Subdirectora de Poblaciones, dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá

José Joaquín Quintero, Vicario Apostólico de Leticia

Julieta Segura, pedagoga, Centro de Formación, El Cocotal

Frans van Haren, Embajador de Holanda en Colombia

Martín von Hildebrand, antropólogo, Presidente, Fundación Gaia Amazonas

Visitas de campo—Río Caquetá, Río Mirití, Amazonas:

Ovidio Yukuna, Capitán, Puerto Lago

Bogotá Yukuna, Anciano, Sabio, Puerto Lago

Benedicto Tanimuka, Profesor, Puerto Lago

Belisario Tanimuka, Capitán, Quebrada Negra

Ciro Matapí, Capitán, Puerto Nuevo

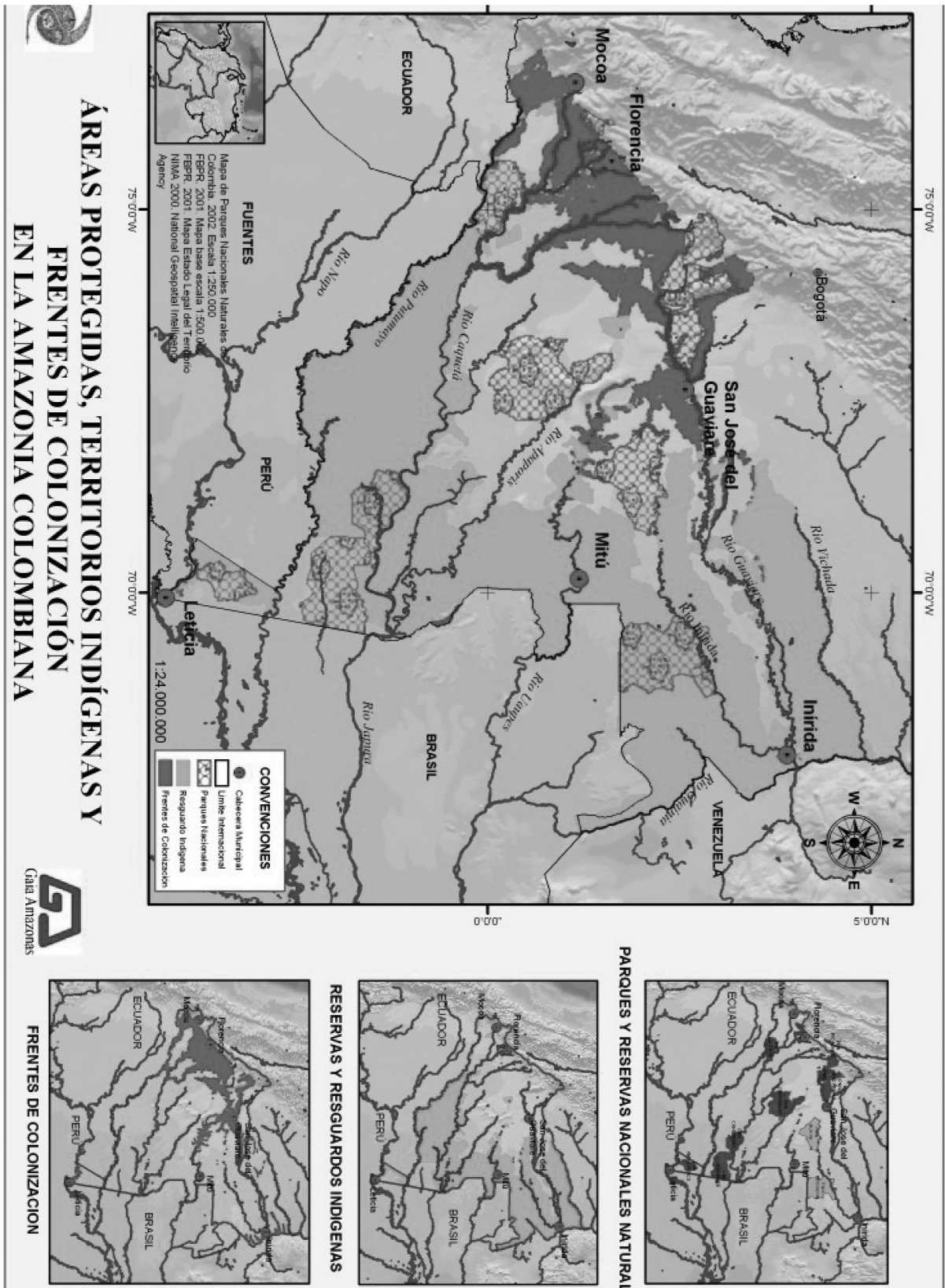
Herminia Yukuna, Grupo de mujeres, Puerto Nuevo

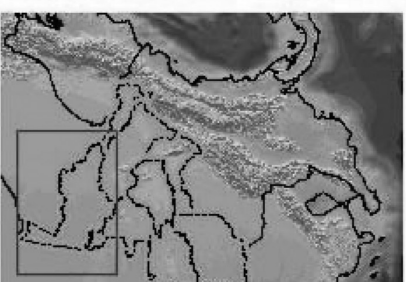
Floralba Matapí, Grupo de mujeres, Puerto Nuevo

Cecilia Román Miraña, Grupo de mujeres, Puerto Nuevo

Ana Delira Yukuna, Grupo de mujeres, Puerto Nuevo
Diomila Matapí, Grupo de mujeres, Puerto Nuevo
WilliamYukuna, Capitán, Guacayá
Faustino Matapí, Capitán, Puerto Libre
Evelio Yukuna, Capitán, Puerto Guayabo
Arminda Yukuna Tanimuka, líder del Grupo de mujeres, Puerto Guayabo
Darío Silva expresidente y cordinador general de AIPEA, El Cocotal
José Ignacio Muca, delegado de educación, AIPEA, El Cocotal
Abraham Miraña, delegado de medio ambiente y territorio, AIPEA, El Cocotal
Álvaro Perea, Capitán, comunidad de Curare, AIPEA, Río Caquetá

Anexo 3. Mapas





Último departamental
Ríos

Subred de Áreas Protegidas, 199
U.A.E.S.P.N.N. 2002
Fundación Gaia - Amazonas 200;
NIMA: 1998

Elipsóide: Internacional 1909
Datum: Observatorio de Bogotá
Origen: 4°35'55.57" N 74°34'51.3"
Escala: 1:3250.000



Anexo 4. Bibliografía

- Asdi, RELA, August 16, 2004, Decision RELA 106/04, Fundación GAIA Amazonas for the project "Strengthening the process by which indigenous territorial entities (ETIS) will be created, during July 2004–June 2006".
- Asdi/Embajada de Suecia, *Informe anual de Colombia 2004*, Bogotá.
- Borja, M., 2000, Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia, Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional.
- Brackelaire, V. 2005, *Evaluación de estrategias de cooperación para el Noroeste amazónico en el ámbito del grupo CANOA* [documento inédito para la Fundación Gaia Amazonas].
- Cárdenas, M., Rodríguez Becerra, M. (eds.), 2004, *Guerra, sociedad y medio ambiente*, Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Castro, J., *La Cuestión Territorial*, 2002, Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Departamento del Amazonas, 2005, *Plan Departamental de Desarrollo 2005–2007*, Leticia.
- Fals Borda, O., 2001, *Kaziyadu, Registro del naciente despertar territorial en Colombia*, Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Fundación Gaia Amazonas, s.f., *Boletín sobre la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa entre la Gobernación del Amazonas y las AATIs*, Bogotá.
- Fundación GAIA Amazonas, Informe Final de Actividades, Julio 2003–Junio 2004, Bogotá.
- Fundación GAIA Amazonas, Informe de Actividades, Noviembre 17 2003–Mayo 15 2004, Bogotá.
- Fundación GAIA Amazonas, Informe de Actividades, Julio 1–Diciembre 31 2004, Bogotá.
- Fundación GAIA Amazonas, Informe de Actividades, Enero 1–Junio 30 de 2005, Bogotá.
- Fundación GAIA Amazonas, Informe Financiero con Anexos, Enero–Junio de 2005, Bogotá.
- Fundación GAIA Amazonas, Plan de Actividades, Enero 2005–Junio 2005, Bogotá.
- Fundación GAIA Amazonas, Plan Operativo, Julio–Diciembre de 2005, Bogotá.
- Fundación GAIA Amazonas, 2004, Informe, "Fortalecimiento del proceso de construcción de entidades territoriales indígenas (ETIS) en el departamento del Amazonas, Colombia", Bogotá.
- Garzón, O. A. (compilador), 2006, *Educación, Escuela y territorio: La Fundación Gaia Amazonas y su participación en los procesos de organización escolar en la Amazonía colombiana*. Bogota: Fundación Gaia Amazonas.
- Hildebrand, Martín v., 2006, Unidad a partir de la diversidad: Los pueblos indígenas en América Latina (presentación, Viena, abril 2006).
- Jimeno Santoyo, G., 1996, *Indigenous Territories and the Inter-Culturalization of the State: A Colombian Perspective*, en D. Iturralde y E. Krotz (eds.) *Indigenous Development: Poverty, Democracy and Sustainability*, Fondo Indígena, Banco Inter-Americano de Desarrollo, Washington D.C.
- Jimeno Santoyo, G., 2006 (enero), *Gobernabilidad Indígena y Territorio, FOCAL Policy Paper* (FPP-06-01), Canadian Foundation for the Americas.

- Ley 1021 de 2006, (abril 20) por la cual se expide la Ley General Forestal*, Bogotá: Diario Oficial, 24 de abril, 2006.
- Mayr Maldonado, J., Iturralde, D., 15 de diciembre de 2003, Evaluación del Proyecto “*Fortalecimiento del Estado en la Amazonia Oriental Colombiana*”, Bogotá [documento inédito para la Fundación Gaia Amazonas].
- Ministerio de Educación Nacional, República de Colombia, 2005, Lineamientos de política para la atención educativa a poblaciones vulnerables, Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional, Al tablero, no. 37, octubre–diciembre 2005 (número especial sobre educación bilingüe), Bogotá.
- Molund, S., Schill, G., 2004, *Sida Evaluation Manual, Looking Back, Moving Forward*, Stockholm: Sida.
- Muñoz Sosa, D. L., Leal Gómez, E., Castro, E. A., (compiladores), 2005, *Línea Base para la planeación de acciones en el Parque Nacional Natural Cahuinarí*, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Dirección Territorial Amazonia Orinoquia PNN Cahuinarí (Amazonas).
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social [Stavenhagen, Rodolfo], 2005, *Cuestiones Indígenas: Derechos humanos y cuestiones indígenas–Misión a Colombia*. E/CN.4/2005/88/Add.2; 10 de noviembre de 2004.
- Pueblos Indígenas del Noroeste Amazónico: Realidades y Mundos Posibles*, (Seminario Internacional, Bogota 10–11 de junio, 2004), Bogota: Fundación Gaia Amazonas.
- Roldan Ortega, R., 2000, *Pueblos indígenas y leyes en Colombia: Aproximación crítica al estudio de su pasado y su presente*. Programa COAMA; OIT; Comunidad Europea.
- Roldan Ortega, R., 2001, *Resguardos indígenas y parques naturales en Colombia: una reflexión sobre la viabilidad o no de su coexistencia legal sobre un mismo espacio territorial*, Documento de Trabajo No. 8, Bogotá: COAMA.
- Rudqvist, A., 2006, *Decentralisation, Inequality and Internal Conflicts in Colombia*, en Havnevik, K., Negash, T., Beyene, A., (eds.) *Of Global Concern, Rural Dynamics and Natural Resource Governance*, Stockholm: Sida studies no.16.
- Sánchez, E, Roldan Ortega, R., Sánchez, M. F., 1993, *Derechos e Identidades, Los Pueblos Indígenas y Negros en la Constitución Política de Colombia de 1991*, Santafé de Bogotá: COAMA: Disloque Editores.
- Sida, October 2002, *Perspectives on Poverty*, Stockholm.
- Sida, March, 2005, *Goal, perspectives and central component elements* (complement to Perspectives on Poverty), Stockholm.
- Sida, 2005, *Sida at Work*, Stockholm.
- Sida, Contribution Profile Report, Contribution: 61000742–GAIA indigenous initiative, August 9, 2005.
- Sida, Bedömnings-Promemoria, “Strengthening the process by which indigenous territorial entities (ETIS) will be created–Fundación GAIA Amazonas”. July 27, 2004.
- Sida, *Draft Agreement between Sida and Fundación GAIA Amazonas on support of “Strengthening the process by which indigenous territorial entities (ETIS) in the Amazon region will be created”* during July 1, 2004–December 30, 2006.

Stavenhagen Rodolfo, 2004, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos, las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, Sobre su misión a Colombia (8 a 17 de marzo de 2004)*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

The Embassy of Sweden/Sida, Colombia: *Sida Country Strategy* 2003–2007.

The Embassy of Sweden/Sida, April 2005, Colombia: *Sida Country Report 2004*, Colombia.

The Embassy of Sweden/Sida, Colombia: July 1, 2003, A-07/03, *Decision “Stöd till Fundación GAIA för bildande av ursprungsbefolkningen territoriella enheter ETIS för decentralisering av administrativt och politiskt ansvar för skola, hälsa och miljövård”*.

Uribe Botero, E., *Vuelve y juega...*, Bogotá: El Espectador, Semana del 17 al 23 de septiembre, 2006.

Vieco, J. J.; Franky, C. E. Y Echeverri, J. A., (editores), 2000, *Territorialidad indígena y ordenamiento en la Amazonía*. Bogotá: Programa COAMA; Universidad Nacional; IMANI.

Zárate Botía, C. G. Y Franky Calvo, C. E., 2001, *Imani Mundo: Estudios en la Amazonía colombiana*. Universidad Nacional de Colombia, Instituto Amazónico de Investigaciones Imani, Leticia.

Anexo 5. Métodos de la Evaluación

Trasfondo

La recolección de datos de la evaluación se efectuó en tres niveles principalmente, es decir a nivel central (Bogotá), regional (Departamento del Amazonas y su capital Leticia), y local (comunidades indígenas en el Amazonas). La información y los datos fueron obtenidos tanto de fuentes primarias (observación directa, entrevistas) como secundarias (documentos de proyecto y literatura adicional pertinente) y comprendió los siguientes pasos;

- examen de documentos de proyecto y otra literatura pertinente, esta última para comprender los contextos cambiantes que influyen la gobernabilidad, la descentralización y los Pueblos Indígenas en Colombia;
- entrevistas con informantes claves en Bogotá y en otras partes del país, participantes en el proyecto o representando otros sectores o instituciones relevantes;
- recolección de información primaria en el campo por medio de observación directa, entrevistas y técnicas de sondeo rápido para complementar la información recogida de informantes claves en Bogotá, documentos de proyecto y otras fuentes secundarias.

La evaluación consistió de un período de 27 días, del 11 de mayo hasta el 6 de junio de 2006 y se inició con 2 días de planificación y estudio de la documentación del proyecto suministrada por Asdi y Fundación Gaia Amazonas seguido por una visita de campo a la región del Amazonas que comprendió participación en la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa, MPCl, en Leticia, dos visitas al Centro de Formación El Cocotal y un viaje visitando comunidades indígenas por los ríos Caquetá y Mirití así como entrevistas con informantes de las instituciones claves en Leticia, Amazonas, tales como la Gobernación del Departamento del Amazonas, el Instituto Colombiano de Desarrollo, INCODER, la Unidad de Parques Nacionales Naturales y el Vicario Apostólico de Leticia, en total 13 días.

Después de volver a Bogotá el equipo de evaluación realizó una serie de visitas y entrevistas que comprendieron, entre otras, la Embajada de Los Países Bajos, la Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador, la Fundación Gaia Amazonas, la Delegación para Indígenas y Minorías Étnicas de la Defensoría del Pueblo, la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y Justicia, la Dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales, Ministerio de Educación Nacional en Bogotá. Además, el equipo de evaluación hizo dos presentaciones preliminares de los resultados de la evaluación, una en las oficinas de la Fundación Gaia Amazonas y otra en la Embajada de Suecia en Bogotá.

Finalmente se terminó la preparación del informe de la evaluación en Suecia, sumando así en total 27 días.

El equipo de evaluación fue compuesto por Anders Rudqvist, sociólogo del Colegio de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Uppsala y Kaj Århem, antropólogo social del Departamento de Antropología Social de la Universidad de Gotemburgo.

Tipos de entrevistas

La información cuantitativa usada en esta evaluación (censos, encuestas, estadísticas) se ha obtenido principalmente de fuentes secundarias. Por otra parte, la información cualitativa ha sido recogida principalmente mediante una combinación de *observación directa*, *entrevistas de conversación informal*, y entrevistas orientadas por una *guía de entrevista*.

La observación directa implica la observación intensiva y sistemática de ciertos procesos o fenómenos de la evaluación en su medio natural, constituyendo así un complemento a las entrevistas de conversación informal con informantes claves. Los datos y la información obtenida mediante la observación directa fueron, en lo posible, cruzados con mapas y fotos pertinentes.

La entrevista de conversación informal, consiste de una generación espontánea de preguntas en un flujo natural de interacción, para mantener una máxima flexibilidad tendiente a profundizar la información en la dirección que parezca más apropiada, según la información que surgió a partir de la observación de situaciones particulares o durante conversaciones con uno o varios entrevistados en situaciones análogas. Cuanto más espontáneas sean las preguntas, tanto más importantes serán las diferencias en el contenido de la información obtenida de distintas personas. La ventaja de este método consiste en que el entrevistador es flexible y se puede adaptar a las diferencias individuales, los cambios de situación y a la información nueva presentada. Su desventaja reside en que puede producir datos menos sistemáticos, difíciles de clasificar u ordenar y cuyo análisis requiere más tiempo.

El método de guía de entrevista incluye la preparación de una guía de entrevista con un breve listado de preguntas o temas que deben ser explorados durante la misma. Se prepara para asegurarse que se obtenga básicamente la misma información de varias personas, utilizando un conjunto determinado de preguntas o temas. La guía de entrevista indica puntos, temas y secuencias de preguntas que el entrevistador puede o no desarrollar o sondear, y acerca de los cuales puede hacer preguntas para aclarar y explicar un punto o aspecto en particular. La ventaja de utilizar esta pauta de entrevista es que ella delimita los temas que deben ser abordados y permite indagar a distintas personas de manera sistemática y extensa. Los vacíos lógicos en información pueden ser anticipados y completados de forma tal que la encuesta no pierda su nivel de conversación. Las desventajas residen en que es posible que ciertos temas sean involuntariamente omitidos.

Durante esta evaluación se realizó tanto entrevistas individuales como entrevistas de grupo abarcando estas últimas entrevistas con grupos en encuentros casuales (por ejemplo, con grupos de una vivienda o grupos realizando tareas agrícolas in situ), como grupos sistemáticamente seleccionados según criterios definidos (de género, edad, posición o función con respecto a las AATIs, etc.). Existen características, sin embargo, que son comunes para todos los tipos de entrevistas de grupo. Una de ellas es que son, o entrevistas con conversación informal, o entrevistas con guía de entrevista. Otro rasgo común de estas entrevistas es que los grupos son pequeños (5 a 10 personas), lo cual permite una máxima participación en la conversación.

Selección de informantes

El equipo de evaluación tuvo la oportunidad de asistir durante una parte de la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa, MPCl, en Leticia y realizó durante los días en Leticia una serie de entrevistas de grupo (2–4 personas cada una) incluyendo los representantes de todas las AATIs que participaron en la Mesa. La selección de estos entrevistados, por lo tanto, fue determinada por los mecanismos de representación de las mismas AATIs. Los representantes de instituciones así como informantes clave entrevistados en Bogotá y Leticia, fueron identificados y sugeridos por la Fundación Gaia Amazonas y la Embajada de Suecia en Bogotá. En algunos casos estos informantes fueron complementados con informantes adicionales seleccionados por el equipo de evaluación.

El equipo de evaluación también hizo un recorrido por los ríos Caquetá y Mirití (véase Anexo 3: Mapas), visitando las comunidades indígenas de Puerto Lago, Quebrada Negra, Puerto Nuevo, Guacayá, Puerto Libre, Puerto Guayabo en el Río Mirití, y El Cocotal y la comunidad Curare en el Río Caquetá (véase Anexo 2: Entrevistas). La selección de ríos y comunidades se hizo tomando en cuenta los criterios de representatividad y la participación de las comunidades en las actividades de las AATIs y la MPCl, la accesibilidad de las mismas así como el tiempo disponible para el trabajo de campo de la

evaluación. Durante las visitas a las comunidades el equipo de evaluación fue acompañado por Martín von Hildebrand de la Fundación Gaia, cuya participación en las entrevistas se extendió hasta donde fuera juzgado conveniente por el equipo de evaluación.

Análisis de la información

Para evitar distorsiones y juicios de indebido examen (bias) y para asegurar la validez y la confiabilidad (reliability) de los juicios y las conclusiones de la evaluación se pueden emplear determinados métodos de control en la recolección y análisis de la información. En esta evaluación, debido a su diseño y al tiempo asignado al mismo, se ha aplicado principalmente dos tipos de controles. El primero es denominado control genérico, por medio del cual se compara el resultado o impacto de un proceso o una intervención en los beneficiarios del proyecto con lo que son las normas de los cambios típicos que ocurren en una población meta. El otro, el control sombra (shadow control) compara los juicios de expertos, administradores de proyectos, participantes u otras partes interesadas referentes a los resultados que normalmente se espera de una intervención, con los resultados efectivamente logrados.

En el curso de la evaluación, tanto durante la etapa de recolección de datos como en el análisis de la información, el equipo de evaluación buscaba constantemente confrontar y cruzar (triangular) diferentes perspectivas y percepciones; de informantes, fuentes de información primaria y secundaria, así como información cuantitativa y cualitativa. La literatura de los métodos cualitativos de recolección de datos se refiere a cuatro tipos básicos de triangulación:

1. triangulación de datos, es decir, el uso de una variedad de tipos de datos en un estudio, por ejemplo entrevistas con informantes en diferentes ocupaciones, posiciones de estatus o representando diferentes etnias, en cuanto a un asunto o varias cuestiones de investigación,
2. triangulación de métodos, o sea el uso de múltiples métodos para estudiar un problema o un proyecto dado, tales como entrevistas individuales o de grupos, observación directa, encuestas y análisis de fuentes secundarias,
3. triangulación de investigadores, que denota el uso de diferentes evaluadores o investigadores,
4. triangulación de teorías, que significa el uso de múltiples perspectivas teóricas para interpretar una sola serie de datos.

Estos cuatro tipos de triangulación fueron utilizados por el equipo de evaluación durante el análisis de la información recogida en el curso de la evaluación. En primer lugar, el trabajo de recolección de información y análisis de los evaluadores transcurrió en permanente e intensa interacción, lo cual permitió sacar ventaja de la complementariedad de sus perfiles de experiencias y especialización, así como cruzar perspectivas, conocimientos e interpretaciones para corregir percepciones e interpretaciones iniciales. La información recogida durante el trabajo de campo fue confrontada con el trasfondo del desarrollo histórico de los Pueblos Indígenas del Amazonas y con la información obtenida de fuentes secundarias de la Fundación Gaia Amazonas, Asdi, así como otras instituciones y fuentes pertinentes.

Basado en un resumen de los hallazgos encontrados en el curso de la evaluación (datos y observaciones empíricas obtenidas durante el análisis de las fuentes secundarias y el trabajo de campo en Bogotá y Amazonas) se analizaron los hallazgos desde varios puntos de vista, incluyendo las perspectivas y prioridades de las partes interesadas y el criterio de los mismos evaluadores. Finalmente, se efectuó un examen de los hallazgos, aplicando los criterios de evaluación (efectividad, impacto, relevancia, sostenibilidad, eficiencia) establecidos en los términos de referencia.

Las presentaciones preliminares de los resultados de la evaluación al equipo de la Fundación Gaia Amazonas y al personal de la Embajada de Suecia en Bogotá, produjeron algunas observaciones y sugerencias que fueron incorporadas en el informe de la evaluación.

Recent Sida Evaluations

- 06/37 Cooperation between Union of Baltic Cities (UBC) and Lake Victoria Region Local Authorities Cooperation (LVRLAC), 2004–2006**
Holger Jonasson, Agnes Mwaiselage
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 06/38 Bangladesh Road Transport Corporation (BRTC) Bus Project in Dhaka**
Lennart Olsson, Marie Thynell
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 06/39 Journalism as a Tool for the Formation of a Free, Informed and Participatory Development
Swedish Support to a Palestinian Journalist Training Project on the West Bank and Gaza for the Period 1996–2004**
Birgitte Jallof
Department for Democracy and Social Development
- 06/40 SAREC Support to International and Regional Thematic Research Programs, 2000–2005, Main Report**
Amitav Rath (team leader), Gunilla Björklund, Mary Ann Lansang, Oliver Saasa, Frandisco Sagasti
Department for Evaluation and Internal Audit
- 06/40:1 SAREC Support to International and Regional Thematic Research Programs, 2000–2005, Individual Reports and Cases**
Amitav Rath (team leader), Gunilla Björklund, Mary Ann Lansang, Oliver Saasa, Frandisco Sagasti
Department for Evaluation and Internal Audit
- 06/41 Översyn av verksamhetsgrenen forskning, Syntesrapport**
Krister Eduards
Sekretariatet för utvärdering och intern revision
- 06/42 Integrating the Environment?
Environmental Considerations in Sida's Work**
Kerstin Brunnström, Hans Hargbäck, Per Lagerstedt, Jan Olsson at ÅF Process AB
Department for Evaluation and Internal Audit
- 06/43 AIDS and Rights Alliance of Southern Africa (ARASA)**
Hope Chigudu
Department for Africa
- 06/44 Projects at the General Statistics Office of Vietnam, 1995–2005**
Ole Stage, Poul Henning Larsen, Pham Thi Bich Hoa
Asia Department
- 06/45 Proyecto de Fortalecimiento Institucional Financiado por Asdi al Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, 2002–2006**
Mayra Alarcón Alba
Department for Latin America
- 06/46 To Good to be True, UNRISD 1996–2005**
Deepal Nayyar, Sten Johansson, Tapio Salonen, Signe Arnfred
Department for Research Cooperation

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
SE-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 779 96 50
Fax: +46 (0)8 779 96 10
sida@sida.se

A complete backlist of earlier evaluation reports may be ordered from:

Sida, UTV, SE-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0) 8 698 51 63
Fax: +46 (0) 8 698 56 10
Homepage: <http://www.sida.se>



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
SE-105 25 Stockholm, Sweden
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>