Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana

Conflictos socioambientales y Estado

La búsqueda de nuevos enfoques y prácticas

Equipo técnico de diálogo social
Juan Carlos Ronquillo, Angélica Galiano, Diana Rengel, Carmen Elena Obando, Jenny Carrillo, Sofía Jarrín, Alicia Hidalgo, Rommel Mejía.

Conflictos socioambientales y Estado. La búsqueda de nuevos enfoques y prácticas

Equipo técnico de Diálogo Social
Secretaría de Pueblos, Movimientos sociales
y Participación Ciudadana

Conflictos socioambientales y Estado. La búsqueda de nuevos enfoques y prácticas

VOLUMEN 3

ABYA YALA | UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA

Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana

2011

CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES Y ESTADO. LA BÚSQUEDA DE NUEVOS ENFOQUES Y PRÁCTICAS
VOLUMEN III

Equipo Técnico de Diálogo Social
Juan Carlos Ronquillo, Angélica Galiano, Diana Rengel, Carmen Elena Obando, Jenny Carrillo, Sofía Jarrín, Alicia Hidalgo, Rommel Mejía y Sebastián Meneses[*]

Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana:
Alexandra Ocles, Ministra Secretaria (2009-enero 2011)
María Luisa Moreno, Ministra Secretaria (en funciones)

Subsecretaría de diálogo Social:
Sebastián Meneses, Subsecretario (2009-enero 2011)
Guido Terán, Subsecretario (en funciones)

1era. Edición: Universidad Politécnica Salesiana
Av. Turuhuayco 3-69 y Calle Vieja
Cuenca-Ecuador
Casilla: 2074
P.B.X. (+593 7) 2050000
Fax: (+593 7) 4 088958
e-mail: rpublicas@ups.edu.ec
www.ups.edu.ec

Diagramación: Editorial Universitaria Abya-Yala
Quito-Ecuador

Editor General: Pablo Ortiz-T.

ISBN Abya-Yala: 978-9978-22-982-8

ISBN UPS: 978-9978-10-084-4

Impresión: Editorial Universitaria Abya-Yala
Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, marzo de 2011

Los contenidos u opiniones emitidos en los artículos del presente libro, corresponden y son de exclusiva responsabilidad de cada autor y no comprometen ni expresan la posición oficial de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, ni tampoco de la Universidad Politécnica Salesiana, entidades co-editoras que auspician la presente publicación.

---

* La versión completa del informe en el que está basado el presente texto contó con los aportes de los/as colegas Byron Obando, Franklin Guachamín, Franklin Falconí, Karina Rivadeneira, José Dávila, Nelson Moreno, Fabricio Proaño, Gloria Escobar y Gabriela Duque.

Índice

Presentación 7

Introducción..... 15

Resumen Ejecutivo 19

Antecedentes 25

1. Diseño e Implementación del Sistema de Diálogo Social, Político e Intercultural..... 31
- a) Características del Sistema..... 34
- b) Condiciones para desarrollar el Sistema de Diálogo Social..... 35
- c) Actores a quienes va dirigido 36
- d) Enfoques 37
- e) Diseño metodológico..... 44
- f) Caja de Herramientas 44
- g) Estrategias..... 46

2. Algunas Experiencias de aplicación del Sistema de Diálogo Social 49
- a) El caso de la comuna Santiago Cayapas, Esmeraldas..... 51
- b) "Encuentros por el Agua" tarea compartida con la SENAGUA..... 60
- c) Proyectos estratégicos nacionales..... 62
  - Experiencia de Pañacocha 66
  - La experiencia de Isla Puná 75
  - La experiencia en torno al Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair..... 84
- d) La importancia de la Coordinación Interinstitucional... 90

3. Herramientas Metodológicas, Fortalecimiento de Capacidades y Gestión del Conocimiento 97
a) Protocolo de Prevención de Conflictos Socioambientales 100
b) Protocolo de Gestión de Conflictos Socioambientales 101
c) Análisis Estratégico 102
d) Procesos de Capacitación 104

4. A manera de lecciones aprendidas y desafíos 109

Acrónimos y siglas utilizadas 135

Equipo Técnico de Diálogo Social 137

Notas 141

Presentación

La idea de paz regularmente aparece como una idea menor e ingenua, más aún en estos tiempos de pragmatismo, vértigo, secularismo y fe ciega en el desarrollo tecnológico. Sin embargo sería mejor y más útil entenderla como un horizonte, siempre lejano pero nunca en el infinito. Podemos y debemos dirigirnos hacia ese horizonte, pero a medida que avanzamos siempre igual de lejos. Pero entre tanto hemos andado, y en ese caminar sin fin puede que esté toda la grandeza y el misterio de este anhelo universal. Gandhi tenía razón en eso: la paz es el camino y no el punto final o la meta, pues quizás ni exista. En otras palabras, paz implica compromiso, acción, convicción de cada persona y de cada colectivo para andar, para dignificar la vida.

Sin duda, el reto de profundizar diagnósticos está presente, pero lo que resulta impostergable es poner en marcha una estrategia de cambio para abandonar progresivamente la cultura de la violencia y desenmascarar a quienes se benefician de ella a costa del sufrimiento de los demás. Como lo decía el obispo brasileño Mons. Hélder Cámara, "nadie ha nacido para ser esclavo. A nadie le gusta padecer injusticias, humillaciones, represiones. Pero el egoísmo de algunos grupos privilegiados encierra a multitud de seres humanos en esa condición infrahumana, donde padecen represiones, humillaciones, injusticias; viviendo sin ninguna perspectiva, sin esperanza, con todas las características de los esclavos. Esa violencia instalada, institucionalizada, esta violencia número uno atrae a la violencia número dos: la revolución, o de los oprimidos, o de la juventud decidida a luchar por otro mundo más justo y más humano".

Frente a ese panorama estructural, en muchas partes del mundo, existen sectores sociales que saben muy bien que la violencia

no es la única respuesta a la violencia; que si respondemos a la violencia con la violencia, el mundo caerá en una espiral imparable; que la única respuesta verdadera a la violencia es tener el valor de hacer frente a las injusticias que constituyen la violencia número uno. Lo que el mismo Mons. Cámara llamó la *presión moral liberadora.*

Para que la paz deje de ser una quimera, no solo es necesario enfocar las cosas de manera distinta, sino que se requiere de una infraestructura que active continuamente las vías de la paz. Nuevas ideas y nuevos instrumentos que posibiliten superar los maniqueísmos y fundamentalismos, que nacen además de la miseria y la desesperación. La lidereza maya Rigoberta Menchú, Premio Nobel de la Paz, poco después de la tragedia del 11 de septiembre en New York, recordaba que hay sectores que no han encontrado una disposición pluralista para el reconocimiento y respeto a sus expresiones identitarias en los marcos institucionales actuales, y que un día u otro, eso se acaba pagando. En la crisis actual, pero también en las futuras, añadía Menchú: "creo que ayudaría mucho conocer mejor lo que piden los demás o los argumentos que hacen servir para intentar legitimarse".

Pensar y actuar frente a los conflictos que atraviesan los seres humanos y las sociedades es un ejercicio cotidiano, que forma parte de la evolución y transformación históricas. De una dialéctica permanente entre desaprender, aprender y re-aprender. La tendencia repetitiva o constante a reducir y a simplificar las cosas, sin analizar, personalizar o concretar las diferencias y los matices, las complejidades, la heterogeneidad social, cultural, geográfica, es la base de todos los maniqueísmos y fundamentalismos, y aquello sin duda dificulta comprender la realidad de los procesos y la historia que la precede o hace posible.

Tratar y procesar conflictividades sin violencia es un principio básico para el que hay que entender bien las metas y los intere-

ses legítimos de cada actor, de cada parte y el sentido de las disputas, de los choques y, sobre todo, cómo se pueden encontrar salidas y soluciones que satisfagan a todos, para que las partes interesadas e involucradas en los conflictos se sientan satisfechas. Al menos como postura ideal que supere el no, la intransigencia, el bloqueo permanente e inútil.

Aquella actitud beligerante y absolutamente negativa al diálogo, y que prioriza ante todo la confrontación, la imposición a la fuerza de sus posiciones e intereses particulares y oscuros, abre las puertas a la incertidumbre, a la tensión, a la desconfianza e invita a la violencia y a salidas forzadas a la larga ineficaces. Y en el campo de los conflictos asociados o vinculados a la gestión ambiental y al aprovechamiento de los recursos de la naturaleza estas premisas son muy recurrentes en el escenario latinoamericano en general y ecuatoriano en particular.

Alguien preguntó sobre este particular al insigne filósofo e investigador de la paz y de los conflictos, Johan Galtung y le dijo: -¿cómo debemos acercarnos a la paz? Su respuesta fue profunda y simple: "-lo más importante es tener un objetivo en esta vida (…) lo más importante para la paz es resolver los conflictos y eso siempre se hace con creatividad".

Claro que aquella premisa no pasa ni puede pasar por alto las demandas y razones históricas ineludibles, legítimas y reconocidas, alrededor de determinadas posiciones y propuestas existentes en una sociedad como la ecuatoriana: tesis y aspiraciones históricas de quienes fueron estructuralmente excluidos como los pueblos y nacionalidades indígenas, los pueblos afrodescendientes, organizaciones de mujeres y jóvenes, campesinos y regiones que plantean una agenda multitemática que incluye aspiraciones de fortalecimiento o incentivos a la economía popular y solidaria, el desarrollo de la soberanía alimentaria, la defensa de la madre tierra, la pose-

sión y propiedad ancestral sobre territorios, grados y niveles de descentralización y autonomía, entre otros caros anhelos, pero la solución y respuestas a todas esas demandas, como lo señala Galtung no se encuentra solo en la historia, entendida como pasado sino en el futuro y en la experiencia. "Hay que conocer la historia pero no hay que ser esclavo de ella", señalaba.

En esa dirección, el tema central planteado en estos libros gira en torno al tratamiento de los conflictos socioambientales, no para restaurar los viejos órdenes plagados de colonialidad del poder, frecuentemente caducos, excluyentes e injustos, sino para transformarlos, considerando la heterogeneidad y la particularidad de cada pueblo, de cada nacionalidad, de cada cultura, de cada región. No se trata de pacificar re-editando o reproduciendo o defendiendo estructuras excluyentes, racistas, machistas, inequitativas e insostenibles sino para mirar en cada conflicto una oportunidad de cambios, de construcción, de transformación de nuestra sociedad, de construcción de un país justo, democrático, plurinacional, soberano e intercultural.

Las soluciones –retomando lo planteado por el profesor Galtung– no están en el pasado, sino en el futuro, en ideas y procedimientos nuevos, para lo cual es preciso dar un salto intelectual, provocando rupturas de paradigmas, venciendo prejuicios y miedos a dar legitimidad a las peticiones del otro, a las ideas de otros, a superar de una vez por todas ese pánico a darle una parte de razón al otro. Pero de manera recíproca y nunca unilateral: la intransigencia de unos debe ser superada de manera conjunta, constructiva, generosa y patriótica por la apertura de todos y todas. Esa es parte de la construcción de la armonía que propone una sociedad basada en el Sumak Kawsay (Vida en Armonía) en el Buen Vivir y sus múltiples significados.

Es en ese contexto que se pone a consideración de los lectores/as del país, y en particular a quienes están comprometidos en la construcción de un nuevo país, de un nuevo Estado democrático incluyente, intercultural, soberano, plurinacional, de justicia, de derechos, esta serie de tres volúmenes alrededor de los Conflictos Socioambientales, obra producto de la decisión y apoyo de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPPC), a través de la Subsecretaría de Diálogo Social y que contó con la colaboración y esfuerzo individual y colectivo de investigadores e investigadoras de su equipo técnico y docentes e investigadores de la Carrera de Gestión para el Desarrollo Local Sostenible de la Universidad Politécnica Salesiana.

Adicionalmente se contó con el aporte de experimentados profesionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) y la Fundación EcoCiencia que brindan su invalorable aporte a este debate.

La obra en su conjunto está dividida en tres volúmenes, articulados entre sí. El primer libro denominado *Mirar los Conflictos Socioambientales. Una Relectura de Conceptos, Métodos y Contextos,* escrito por Pablo Ortiz-T., Coralia Zárate Díaz y Juan Fernando Terán quienes abordan tres temas centrales: el primero, un marco teórico y conceptual básico para lograr una aproximación a la comprensión de los conflictos socioambientales, su prevención y tratamiento; el segundo texto, en cambio, plantea una figura conocida en el ámbito de las relaciones internacionales y de los sistema de Naciones Unidas, pero restringida en su concepción y manejo en los escenarios domésticos-nacionales. Y el tercero de los textos, propone una reflexión bastante amplia sobre las implicaciones de los procesos de globalización en las dinámicas de los conflictos internos,

tomando como eje de análisis el comportamiento del mercado mundial de energía y sus impactos en las economías y sociedades nacionales, y en particular en el desate o agudización de procesos conflictivos.

El segundo libro denominado *Conflictos Socioambientales, Políticas Públicas y Derechos. Aproximación a un Debate,* escrito por Víctor Hugo Torres, María José Narváez, Pablo Ortiz-T. Víctor López Acevedo, Volker Frank, Pippa Heyling, Susan Engel, Jackie Rivera, Miguel Castro, Karla Beltrán y Juan Calles López, aborda un mosaico de temas que plantean experiencias prácticas y específicas en torno a la gestión pública ambiental e intercultural y los complejos procesos de interacción entre Estado y sociedad, tanto a nivel nacional como en escenarios locales. Los dos primeros textos (Torres y Narváez) establecen un marco nacional y general de referencia en torno a políticas públicas, interculturalidad y derechos. Los tres textos restantes (López y los colectivos de la FFLA y EcoCiencia) plantean experiencias específicas y actuales de diálogo, participación y tratamiento de la conflictividad en torno a la gestión de territorios, áreas ecológicamente frágiles, cuencas hidrográficas y zonas sensibles atravesadas por problemas de inseguridad como lo es la frontera colombo-ecuatoriana.

Y finalmente el libro tercero *Conflictos socioambientales y Estado. La búsqueda de nuevos enfoques y prácticas*, producido por el Equipo Técnico de la Subsecretaría de Diálogo Social de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPPC), que recoge una experiencia acumulada en los últimos tres años, muestra los inéditos avances que en esta materia van construyendo instituciones públicas como la SPPC: desde la formulación de un marco conceptual y metodológico, hasta la constitución y formación de equipos técnicos a nivel de las distintas provincias y su accionar en distintos escenarios conflictivos existentes

en el país. La compilación de información, la elaboración de diagnósticos, el acompañamiento y facilitación de procesos de diálogo al interior del Estado y en los territorios, con distintos actores y grupos de interés, y la construcción de acuerdos basados en el respeto, la observancia de los derechos colectivos y las demandas de las organizaciones sociales, son algunas de las premisas y referencias que han orientado y orientan la acción de la SPPC.

El sentido de socializar estas reflexiones –hasta hoy muy endógenas a cada institución participante- e invitar a las organizaciones sociales urbanas y rurales del país, a la academia, a las ONG y en particular a las instituciones públicas nacionales y locales a involucrarse en estos ejercicios de reflexión, diálogo, debate, conversaciones y un mayor conocimiento de las experiencias e iniciativas en marcha en torno a los conflictos socioambientales en distintas partes del país, es contribuir a procesos más democráticos, participativos e incluyentes en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, y en particular de aquellas relacionadas a la gestión territorial y ambiental.

Se trata, en otros términos, de una invitación a una minga del pensamiento, que posibilite aunar esfuerzos para lograr acuerdos y administrar desacuerdos, más allá de las coyunturas, de los localismos, de las agendas propias y de cálculos políticos o electorales. La gestión de los territorios y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, sobre la base del respeto a los derechos de la naturaleza, de los derechos individuales y colectivos, el fortalecimiento de las instituciones estatales y de organizaciones sociales exigen desarrollar destrezas, conceptos e instrumentos metodológicos para procesar las diferencias, reconocer las incompatibilidades y sobre todo, identificar campos de interés común donde primen la colaboración y el diálogo.

La Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, a través de su Subsecretaría de Diálogo Social, la Universidad Politécnica Salesiana, por medio de su Carrera de Gestión para el Desarrollo Local Sostenible y Editorial Abya-Yala ponen a consideración de las/os lectores los resultados de este trabajo de investigación.

Quito, marzo de 2011

Introducción

El Volumen, tercero de esta serie sobre 'Conflictos Socioambientales', es el resultado de una experiencia vivida por la Subsecretaría de Diálogo Social de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. Experiencia entendida en el marco de la misión de este organismo rector y coordinador de la política pública que garantiza el derecho a la participación ciudadana intercultural desde el Ejecutivo, mediante acciones destinadas a estimular y consolidar a los pueblos, los movimientos sociales y a la ciudadanía en las decisiones clave del nuevo modelo de desarrollo, para lo cual, institucionalmente en distintos puntos del territorio nacional, ha impulsado diálogos, facilitado debates y acuerdos y apoyado el conocimiento de la ciudadanía y de las organizaciones sociales de sus derechos consagrados en instrumentos básicos como la Constitución de la República o el Plan Nacional para el Buen Vivir.

Esa misión, a cargo de la Subsecretaría de Diálogo Social de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, planteaba la urgencia de diseñar e implementar un sistema de diálogo social, político e intercultural, cuyo proceso y contenidos se explican en el primer capítulo del presente volumen, e incluye los enfoques, las metodologías, las herramientas que conforman el soporte técnico y de trabajo en estos procesos.

Un segundo capítulo, ha seleccionado cuatro casos relevantes, desde la perspectiva de la Subsecretaría, y que ilustran de mejor manera los avances, las dificultades, los desafíos y las lecciones aprendidas en escenarios conflictivos de la Costa (comuna Santiago Cayapas, en Esmeraldas o la experiencia vivida en la Isla Puná) y de

la Amazonía (Pañacocha y Río Coca). Todos ellos ligados a la tarea de facilitar diálogos entre el Estado, los gobiernos locales, las organizaciones sociales y las comunidades aledañas a los Proyectos Estratégicos Nacionales. Hay que resaltar que todas ellas tienen en común ser zonas periféricas, estructural e históricamente excluidas, con cuadros de pobreza extrema e ignoradas por el resto del país, donde el Estado nunca antes hizo una presencia relevante o sólida. Esta vez, la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana se ha empeñado en abrir canales de diálogo, de escucha, de denuncias, de formulación de propuestas, frente a lo que constituyen con frecuencia, en esos contextos, un cúmulo de expectativas y frustraciones, terreno fértil de la manipulación, la corrupción y la arbitrariedad. No hay panaceas ni fórmulas sencillas. Pero la voluntad de servir y la observancia estricta de los derechos individuales y colectivos consagrados en la Constitución de la República, han posibilitado algunos logros y avances en esta materia, conscientes al mismo tiempo, que aún es muy largo el camino por recorrer.

El Equipo Técnico de la Subsecretaría de Diálogo Social, en el tercer capítulo desarrolla algunas de las herramientas que han sido formuladas para el fortalecimiento de capacidades, diagnóstico, sistematización, facilitación, gestión y prevención de conflictos socioambientales. Aún falta socializar y transferir esas herramientas en el conjunto de las instituciones públicas responsables, y en buena medida este libro va encaminado en ese objetivo, que tendrá que ser complementado con otros esfuerzos e iniciativas de formación y capacitación a todo nivel, desde las máximas instancias de decisión, mandos medios y operadores de campo.

Finalmente, en el cuarto capítulo, se desarrolla una síntesis de las reflexiones producidas en colectivo por el equipo técnico de la Subsecretaría de Diálogo Social, para lo cual contó con el apoyo de

la carrera de Gestión para el Desarrollo Local Sostenible de la Universidad Politécnica Salesiana.

De todo este proceso vivido por la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, cuya síntesis se recoge en el presente volumen, queda claro que: la construcción de paz, el tratamiento de conflictos y los procesos de diálogo deben ser permanentes, precisamente porque son arduos y frágiles. A menudo, como ha sucedido en muchas partes del mundo, los acuerdos deben ser negociados múltiples veces y la mayoría de estos se rompen. Incluso las llamadas 'negociaciones exitosas' a menudo no logran encarar los problemas que dieron origen a la violencia o al conflicto, por lo cual cuando se improvisa, cuando se prioriza la fuerza y se desechan *a priori* los procesos de diálogo calificado, se dejan establecidas no solo condiciones de pacificación o acuerdos precarios, sino quizás la resiembra de semillas de conflictos futuros.

El Estado y la sociedad ecuatorianas viven procesos de cambio, luego de décadas de desinstitucionalización, corrupción y colapso del sistema político. Es responsabilidad de todos y todas aunar esfuerzos en la construcción de un país plurinacional, incluyente, intercultural, equitativo, basado en los principios del Sumak Kawsay, que no es sino equilibrio y armonía en todos los órdenes y niveles de la vida individual y colectiva. Estas experiencias y desafíos vividas por la SPPC se ponen a consideración de las organizaciones sociales, de las instituciones públicas, como material para capitalizar las vivencias, ademas de tomar conciencia que el camino hacia un nuevo país demanda de voluntad, determinación y coraje, pero también de conceptos, herramientas y sensibilidad.

Entender los conflictos nos invita a redescubrir la importancia de la forma en la vida y hacer hincapié en elementos como la percepción, los prototipos, las maneras de razonar y los patrones de

conflicto que tenemos en un país megadiverso y plurinacional como Ecuador. La tarea apenas empieza, y en este umbral ha sido importante el apoyo brindado por la Escuela de Gestión para el Desarrollo Local de la Universidad Politécnica Salesiana.

Resumen ejecutivo

La Secretaría de Pueblos Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, a través de su Subsecretaría de Diálogo Social (SDS) tiene como objetivo principal promover y articular políticas, programas y acciones que faciliten la prevención, solución, monitoreo y evaluación de conflictos sociales mediante procesos de concertación participativos e incluyentes.

Teniendo como sustento principal los principios políticos consagrados en la Constitución de la República del Ecuador promulgada en el 2008, la SDS establece un conjunto de acciones en procura de articular procesos encaminados a la restitución y garantía de derechos de pueblos, nacionalidades y organizaciones afectados por conflictos sociales y ambientales, elemento que se constituye como fundamento de la propuesta y objetivo de la Constitución Política 2008 vigente y de la Revolución Ciudadana.

La decisión política de repensar el rol del Estado frente a las viejas y perniciosas prácticas que se llevaban a cabo alrededor de las necesidades básicas insatisfechas, la inequidad en la repartición de la riqueza, la problemática ambiental derivada de la negligencia y ausencia de controles adecuados para mitigar impactos de actividades como las extractivas, que por lo general eran fuente frecuente en la generación de conflictos socioambientales, hacen que en base a la decisión del presidente Rafael Correa del año 2009, el Estado ecuatoriano impulse un proceso de reestructuración de las dinámicas en torno a la relación Estado – Empresas – Comunidades locales, en la prevención y gestión de conflictos socioambientales, en particular alrededor del desarrollo de proyectos estratégicos nacionales (PEN) en temas de hidrocarburíferos, minería e hidroeléctricas.

En un complejo contexto político, social y ambiental donde se desarrollan estos conflictos, la Secretaría de Pueblos establece una serie de mecanismos para responder de manera efectiva a ese mandato político y a las necesidades sociales; de tal manera que la gestión desarrollada pueda generar un impacto político adecuado conforme los lineamientos de la propuesta del gobierno y por ende su efectiva capitalización como aporte del fortalecimiento del proceso.

En este sentido se establecen desde la Subsecretaría de Diálogo Social un conjunto de estrategias y acciones que consoliden la propuesta política a nivel de actores sociales, políticos y económicos involucrados, en relación a la prevención y gestión de conflictos socioambientales.

Bajo las directrices políticas establecidas, durante el año 2010, se han llevado a cabo las siguientes acciones como: a) Diseño e implementación de un Sistema de Diálogo Social, político e intercultural; b) intervención en la gestión de conflictos socioambientales desarrollado alrededor de los Proyectos Estratégicos Nacionales; c) Desarrollo de Protocolos de Prevención y Gestión de Conflictos Socioambientales; d) desarrollo de capacidades; y e) gestión del conocimiento

Diseño e implementación de un Sistema de Diálogo Social, político e intercultural

Partiendo de la concepción de que el 'diálogo' es una herramienta de gestión política que genera espacios de intercambio de saberes, permite liberar tensiones sociales en escenarios de conflictividad mejorando las capacidades de los actores sociales, políticos y económicos y, consolidando relaciones de cooperación y respeto, la SDS propone una acción política enmarcada en estos mecanismos plurales y equitativos desde un enfoque de derechos, plurina-

cionalidad, interculturalidad, género, generacional, territorialidad y participación.

Para la implementación de esta acción política se establecieron dos espacios de gestión: el primero que tiene que ver con el desarrollo conceptual y político del sistema con su respectiva metodología y herramientas para su ejecución, y el segundo, la implementación en territorio del Sistema de Diálogo Social, Político e Intercultural.

De esta experiencia se cuenta con dos intervenciones puntuales en los procesos de Diálogos por el Agua, actividad realizada de manera conjunta con la Secretaría Nacional del Agua y la intervención en el proceso de minería ilegal en la comuna Santiago Cayapas en la provincia de Esmeraldas y en el proyecto estratégico de Refinería del Pacífico cuyos resultados son la democratización de espacios de diálogo y la inserción de actores sociales, políticos y económicos en la propuesta de reestructuración del Estado y la validación de una herramienta política de gestión.

Intervención en la gestión de conflictos socioambientales desarrollado alrededor de los Proyectos Estratégicos Nacionales

Bajo el mandato de gestionar los procesos de conflictividad socioambiental suscitados alrededor de los PEN, como una decisión histórica del Gobierno Nacional, la Subsecretaría de Diálogo Social intervino en 17 proyectos estratégicos, para la intervención se establecen procesos de coordinación interinstitucional, se generan espacios de trabajo y decisión a través del Comité Técnico Nacional y Comité Político, y se crean capacidades institucionales para la intervención en territorio.

Para la gestión de estos conflictos se consolidó el rol y la competencia de la Secretaría de Pueblos en dos acciones concretas: primero, en la generación de información adecuada, objetiva y real como insumo para la toma de decisiones de los actores gubernamentales y, segundo, la facilitación de espacios de diálogo entre las diferentes instancias del ejecutivo, las comunidades y actores locales.

Los principales productos y resultados de esta intervención son: a) Diagnóstico de Conflictos Socioambientales generado en abril de 2010 bajo un propuesta metodológica ordenada y sistemática que cuenta con productos como mapeo de actores y conflictos; b) establecimiento de escenarios de conflictividad y estrategias de acción; y c) hojas de ruta de intervención para la transformación de conflictos.

La principal capitalización de esta acción política se ve reflejada en tres aspectos principales: primero la generación de confianza y legitimidad de la intervención estatal, segundo la disminución del escalamiento de los conflictos evitándose hasta el momento acciones de hecho y tercero la construcción de espacios de democráticos para la gestión de conflictos a través del diálogo.

Desarrollo de Protocolos de Prevención y Gestión de Conflictos Socioambientales

Desde una concepción técnica para articular los lineamientos políticos se desarrollaron a través de la Subsecretaría de Diálogo Social Protocolos de Prevención y Gestión de Conflictos Socioambientales, herramientas metodológicas que permitirán consolidar y fortalecer la acción en territorio de la Secretaría de Pueblos.

En ese sentido, los campos de la prevención y gestión de conflictos son ámbitos relativamente nuevos y todavía tienen un amplio

camino para recorrer, especialmente en la esfera pública estatal, aspecto que en parte se debe a los limitados esfuerzos por recoger las experiencias y aprendizajes de la gestión gubernamental frente a los contextos de conflictividad.

El Protocolo de Prevención de Conflictos socioambientales buscó recoger, identificar y analizar situaciones conflictivas en el nivel socioambiental, así como diseñar y desarrollar estrategias para su intervención y tratamiento. En cuanto al Protocolo de Gestión de Conflictos, se debe considerar que se buscó contar con una estructura procedimental y herramientas metodológicas para la transformación de conflictos.

Fortalecimiento de capacidades

Contar con un equipo sólido a nivel nacional y territorial resulta un factor crucial para el logro de los objetivos planteados y la capitalización política de las diversas intervenciones realizadas por la Subsecretaría de Diálogo Social.

En este contexto la generación de capacidades se convirtió un en línea permanente de acción, donde los miembros del equipo de la SDS (40 personas) participaron de dos procesos de formación continua de 185 horas relacionadas con aspectos: conceptuales, técnicos, metodológicos y políticos respectos a la prevención y gestión de conflictos socioambientales.

Gestión del conocimiento

Capitalizar las experiencias desarrolladas a nivel político y técnico constituye un insumo fundamental para la consolidación de la gestión y el establecimiento de nuevos campos de acción, profundización de la discusión teórica, la generación de políticas públicas

relacionadas con la prevención y gestión de conflictos socioambientales.

La Secretaría de Pueblos, a través de la acción de la Subsecretaría de Diálogo Social asume como política institucional generar entonces insumos para la gestión del conocimiento y como un mecanismo de rendición de cuentas a través de la realización de publicaciones, como las que el lector tiene en sus manos, y que son elaboradas gracias al apoyo de la Universidad Politécnica Salesiana y Ediciones Abya-Yala.

Antecedentes

La política del Gobierno Nacional en materia de tratamiento de la conflictividad socioambiental parte de la Constitución Política del 2008 y del Plan Nacional del Buen Vivir, y "se basa en la restitución y garantía de derechos de las comunidades de las áreas de influencia de los proyectos estratégicos, estableciendo una agenda encaminada a la reestructuración de las políticas públicas, el desarrollo modelos de relacionamiento Estado-Comunidad-Empresa basados en el ejercicio de derechos, y Protocolos para la Prevención y Gestión de los conflictos socioambientales".

En ese sentido se busca recuperar la institucionalidad del Estado, tradicionalmente abandonada en estas áreas a través de procesos sistémicos, que respondan a la lógica de los nuevos roles del Estado, poniendo especial énfasis en las reivindicaciones de las comunidades locales tradicionalmente excluidas y víctimas del abandono y negligencia, sean de pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro descendientes, montubios o mestizos.

El viejo Estado ecuatoriano y sus gobiernos nunca tuvieron la voluntad política y la capacidad de intervenir y mitigar adecuadamente los negativos impactos sociales y ambientales generalmente asociados a los proyectos mineros, petroleros e hidroeléctricos, por lo que las comunidades locales asentadas en las áreas de influencia directa e indirecta de esos proyectos, sufrían y vivían la violación sistemática y permanente de sus más elementales derechos humanos, individuales y colectivos transformando su pobreza en indigencia y su indigencia en muerte.

El Gobierno Nacional al intervenir en esta problemática, designó a la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Partici-

pación Ciudadana (SPPC) para que asuma el reto de transformar esa situación, a partir de la gestión de la conflictividad socioambiental en las actividades minera, petrolera e hidroeléctrica y en especial en aquellos proyectos calificados como estratégicos.

La SPPC entonces, a través de la Subsecretaría de Diálogo Social (SDS), con sus Direcciones de Prevención y de Gestión de Conflictos, como instancia técnica especializada, ha promovido una cultura de paz a través de la facilitación de procesos participativos e incluyentes, dentro del marco de la prevención y gestión de los conflictos socioambientales.

En ese marco en el mes de abril del 2010, la Subsecretaría de Diálogo Social emitió un Informe de Caracterización de Conflictos Socioambientales de los Proyectos Estratégicos Nacionales, el mismo que respondió a la necesidad de sistematizar el proceso de intervención de la SPPC en campo, a más de dejar una memoria técnica para que el proceso de la SPPC-SDS no se detenga, y sirva también a futuras intervenciones en el mediano y largo plazo.

Dicho "Informe de Caracterización" se constituye en una herramienta básica para orientar la toma de decisiones, por lo que la actualización de la información debe ser periódica, para que no deje de revelar –de manera técnica y objetiva- la realidad social, organizativa y ambiental de las distintas zonas del país en las que se realizan o está prevista realizar actividades extractivas e hidroeléctricas.

Luego de esta fase de arranque del proceso se ha avanzado en la evaluación de la intervención de la SPPC-SDS, en las zonas de influencia de los Proyectos Estratégicos Nacionales, a partir de la construcción de escenarios, el diseño de las estrategias y la elaboración de Hojas de Ruta, que para el efecto fueron planteadas.

En el caso de las Hojas de Ruta fueron consensuadas en talleres organizados de manera conjunta con el Ministerio de Recursos No Renovables, el Ministerio del Ambiente y el Ministerio del Interior, los mismos que ratificaron y rectificaron algunas de las acciones contenidas en dichas Hojas, las cuales finalmente fueron traducidas en acciones para ejecución inmediata.

Dentro del mismo proceso, se han organizado procesos de monitoreo de la ejecución de todas las acciones estratégicas realizadas y constantes en las Hojas de Ruta, así como los cambios que permanentemente se dan en los conflictos socioambientales, con el objetivo de evaluar y modificar los escenarios, adoptando en tales casos, nuevas estrategias que permitan manejar la dinámica de estos conflictos.

La SDS también se ha propuesto promover y articular políticas, programas y acciones que faciliten la prevención, monitoreo y evaluación de conflictos socioambientales, mediante procesos de concertación participativos e incluyentes, razón por la cual, se ha generado un trabajo en contextos con conflictividad potencial y latente, cuyos actores sociales tienen un alto grado de vulnerabilidad y la presencia del Estado es todavía incipiente.

Durante el año 2010, el equipo de la Dirección de Prevención de Conflictos, desarrolló colectivamente la propuesta del Sistema de Diálogo Social, Político e Intercultural, como una herramienta orientada a fortalecer las capacidades institucionales y sociales a través del diálogo, concebido como un conjunto de acciones, contenidos, metodologías y herramientas orientadas a la construcción de espacios de negociación, consulta, reflexión y formación. Se previó que este Sistema abriera las posibilidades a la generación de un intercambio de propuestas de los diferentes actores gubernamentales, sociales, políticos y económicos desde enfoques político, inter-

cultural, plurinacional, de género, territorial y participativo para dinamizar la participación democrática y el fortalecimiento de capacidades para orientar la toma de decisiones informada.

Al momento del cierre de la edición del presente texto, se han desarrollado tres procesos piloto para validar en territorio la propuesta, siendo estos: *1.* Proceso para implementar acciones de diálogo social, político e intercultural en la comuna Santiago Cayapas, cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas; *2.* Proceso de intervención para la prevención de conflictos en el Proyecto Estratégico Nacional Refinería del Pacífico; *3.* Proceso de fortalecimiento del diálogo social a través de los 'Encuentros por el agua' en conjunto con la Secretaría Nacional del Agua; sobre cuyas experiencias se aborda profundamente más adelante.

Además de apoyar y acompañar acciones relacionadas a la gestión de la conflictividad en los Proyectos Estratégicos, la Dirección de Prevención de Conflictos orientó sus esfuerzos en la elaboración e implementación de la propuesta del Sistema de Diálogo Social, Política e Intercultural.

Este esfuerzo colectivo tuvo como propósito convertir al diálogo en un medio para aprender con los 'otros' y de los 'otros'; para profundizar la democracia mediante la inclusión de actores gubernamentales, sociales, políticos y económicos claves, y la garantía y ejercicio de derechos, en procesos participativos de toma de decisiones.

Este Sistema –en construcción aún- busca promover el intercambio de saberes, donde confluyan los conocimientos académicos, técnicos y populares para fortalecer las capacidades de nacionalidades, pueblos, movimientos sociales, organizaciones, así como dotar de herramientas conceptuales y políticas a los gobiernos nacional y locales, mediante el apoyo técnico y metodológico a las instancias

pertinentes para que cumplan su rol en la formulación e implementación de políticas públicas destinadas a facilitar los procesos de construcción de sociedades interculturales.

Una vez que se contó con un documento síntesis de la propuesta del Sistema de Diálogo Social que respondía desde los procesos de prevención de conflictos a la necesidad política y social de construcción de una gobernabilidad democrática y el Buen Vivir, se apostó por aplicar el Sistema en tres procesos a manera de pilotaje.

Estos antecedentes permitian entender mejor los objetivos de la Subsecretaría de Diálogo Social que por un lado, buscan promover y articular políticas, programas y acciones que faciliten la prevención y transformación de conflictos sociales y socioambientales, especialmente relacionados con los Proyectos Estratégicos Nacionales, mediante procesos de fortalecimiento de capacidades y concertación participativa e incluyente; y que por otro, tratan de implementar -mediante un proceso participativo el Sistema de Diálogo Social, Político e Intercultural de la SPPC- a través de nuevas formas de relacionamiento entre Estado y Sociedad Civil, como mecanismo para la prevención y transformación de conflictos sociales, potenciales o existentes, orientados a la consecución de los objetivos del Buen Vivir. Se trata en suma de promover espacios de diálogo para el intercambio de saberes donde convergen el conocimiento académico, técnico y popular.

1

Diseño e implementación del sistema de diálogo social, político e intercultural

En el marco de las estrategias diseñadas para el periodo 2009 – 2013 para el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir, en las que se considera fundamental establecer un Poder Ciudadano mediante la promoción y fomento de la participación ciudadana, la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana y el Ministerio Coordinador de la Política, convocaron a una serie de talleres en los que participaron representantes de 10 Ministerios y Secretarías de Estado para discutir y construir la agenda del Sistema Nacional de Diálogo y Participación.

Entre diciembre de 2009 y marzo de 2010 se realizaron cuatro talleres, facilitados por el Ministerio Coordinador de la Política y la SENPLADES, donde se compartió información sobre lo que hace cada ministerio en el ámbito de la participación ciudadana y el marco normativo e institucional, además de avanzar en una propuesta preliminar que buscó en constituirse en una agenda interministerial inmediata sobre estas temáticas.

La Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, a través de la Subsecretaría de Diálogo Social, retoma estas iniciativas de construcción del Sistema de Diálogo Social, Político e Intercultural y a partir de julio de 2010 su esfuerzo se encamina a la articulación de un conjunto de elementos conceptuales, metodológicos, operativos y organizacionales encaminados a su implementación efectiva.

Producto de este esfuerzo es la constitución formal del Sistema de Diálogo y la implementación de tres procesos de pilotaje en la prevención de escalada de conflictos de mediano impacto. Estas experiencias piloto son:

- Proceso para implementar acciones de diálogo social, político e intercultural en la comuna Santiago Cayapas, cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas.

- Proceso de intervención para la prevención de conflictos en el Proyecto Estratégico Nacional Refinería del Pacífico.
- Proceso de fortalecimiento del diálogo social a través de los 'Encuentros por el agua' en conjunto con la Secretaría Nacional del Agua.

a. Características del Sistema

Entre las primeras realidades y comprensiones que debió enfrentar el proceso de construcción del sistema fue la premisa que los procesos de diálogo se desarrollan en una realidad de alta complejidad[1] y conflictividad, debido a entre otros aspectos, que en el Ecuador el principal reto consiste en generar las condiciones necesarias para la construcción de sociedades incluyentes, equitativas, democráticas, justas y participativas articuladas con los principios del Buen Vivir, lo que exige no solamente procesos formativos ciudadanos, sino un proceso de transformación del Estado y de su institucionalidad que oriente a la generación de políticas públicas que se plasmen en un conjunto de acciones, planes, programas y proyectos congruentes con estos principios.

La propuesta del Sistema de Diálogo Social, Político e Intercultural busca desarrollar instrumentos y herramientas para el relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil; generar espacios de intercambio de experiencias, saberes y conocimientos sobre diálogo; fortalecer las capacidades institucionales, organizativas y comunitarias; prevenir y aportar a transformar conflictos; y, aportar con información de calidad para incidir en la toma de decisiones.

El sistema está orientado a la construcción de espacios de participación ciudadana activa,[2] que aporten a la consolidación de una cultura ciudadana basada en una responsabilidad social que permita articular redes sociales y políticas. Estos propósitos son

posibles solamente si se sostienen procesos de fortalecimiento e instalación de capacidades a los actores (gubernamentales, sociales, políticos y económicos) que intervienen en el diálogo.

Cabe destacar que la propuesta del Sistema de Diálogo parte del reconocimiento de una ciudadanía que se sustenta en la afirmación de la identidad, el reconocimiento de la diversidad y la construcción de un Poder Ciudadano basado en la participación activa.

b. Condiciones para desarrollar el Sistema de Diálogo Social

Las condiciones para la construcción del sistema son aquellas situaciones fundamentales que deben existir para asegurar su viabilidad y desarrollo. Se han identificado cuatro condiciones que aportan a esta arquitectura, tres son externas a la SPPC, y una interna, las que se exponen a continuación:

- La primera condición identificada es la voluntad política de los distintos actores gubernamentales, sociales, económicos y políticos involucrados en el proceso para dialogar con base al reconocimiento de los otros actores.
- La segunda es contar con actores fuertes basándose en su representatividad (social y política) y su independencia, sean los portadores de los intereses de los sectores que participarán en procesos de diálogo.
- La condición tercera es contar con espacios plurales de participación en procesos de diálogo que se basen en los criterios de transparencia y equidad.
- La cuarta condición se refiere a la necesidad de contar con una SPPC con capacidades teórico-conceptuales, políticas, operativas y metodológicas suficientes para impulsar y sostener procesos de diálogo con actores gubernamentales, socia-

les, políticos y económicos claves. Deberá contar además con el reconocimiento de su rol como rector de la política pública hacia la construcción del diálogo social intercultural y el fortalecimiento de la participación ciudadana.

c. Actores a quienes va dirigido

Considerando que la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana es la institución del Estado que garantiza el ejercicio pleno de los derechos colectivos, la visión estratégica que orienta su planificación y sus acciones programáticas hacia la construcción del Estado plurinacional y de una sociedad intercultural, el Sistema de Diálogo Social, Político e Intercultural debe articular a la diversidad de voces hacia la construcción del Buen Vivir.

Esta propuesta parte del propósito que el proceso de diálogo permitirá construir espacios de confianza para aprender de los 'otros' y con los 'otros'. El diálogo es un instrumento para fortalecer la democracia a través de la participación de todos los actores de la sociedad.

Retomando el escenario basado en la complejidad, explicado anteriormente, es necesario considerar que el contexto político del país se traduce políticamente en una configuración sociopolítica, económica y cultural, resultante de un largo proceso histórico de colonización enmarcado en el modelo neoliberal, contexto que privilegia la hegemonía de elites político-económicas en los escenarios de ejercicio de poder. El Sistema de Diálogo entonces apunta a establecer procesos de diálogo entre iguales, el cual no es posible cuando unos sujetos políticos y sociales estén subordinados a otros.

Considerando estos elementos se ha definido que los actores que intervendrán en el proceso de diálogo de la SPPC fundamentalmente son:

- Representantes de las diferentes entidades del gobierno central.
- Autoridades locales (GAD parroquiales, cantonales y provinciales).
- Nacionalidades indígenas, pueblos afro descendientes y montubios y mestizos.
- Movimientos y organizaciones sociales.
- Organismos de la cooperación internacional.

d. Enfoques

Basados en el siguiente esquema, se han organizado los enfoques que recoge el Sistema de Diálogo (ver Figura 1):

Sistémico

El enfoque sistémico parte de entender la realidad desde su gran complejidad, lo que exige un ejercicio de análisis interdisciplinario de sus componentes políticos, económicos, sociales y culturales Desde esta perspectiva abordar un conflicto requiere de una aproximación integral e integradora de las partes, donde son relevantes las relaciones existentes entre las mismas y las que establece de los diferentes contextos de los que emergen.

En cuanto a los procesos institucionales y del Estado en su conjunto, el enfoque sistémico permite visualizar a la estructura del Estado y las entidades públicas como un cuerpo integrado que debe generar sinergias a partir de la coordinación y una actuación orde-

nada y coherente a los objetivos trazados por el Plan Nacional del Buen Vivir.

El Sistema de Diálogo plantea una organización sistémica de la SPPC, que la lleve a fortalecer procesos de coordinación internos y externos desde una visión estratégica, política y técnica para mejorar la gestión.

Figura 1
Enfoques del Sistema de Dialogo Social, Político e Intercultural

Enfoque de derechos

El Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos y Justicia[3], en donde el más alto deber del Estado es respetar y hacer respetar los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales para así alcanzar el Buen Vivir o *Sumak Kawsay.* Los derechos de los cuales todos y todas los ecuatorianos son sujetos sin discriminación, son exigibles ante cualquier autoridad, funcionario público o privado.

Implica además un conjunto de acciones encaminadas a su socialización generalizada mediante procesos participativos, con el fin de aportar a su ejercicio y exigibilidad. En el caso de la promulgación de nuevas leyes, se debe tener en cuenta la opinión y necesidades de la ciudadanía para que estas vayan acorde a la realidad nacional, siempre en procura del Buen Vivir.

En tal sentido, la Subsecretaría de Diálogo Social, a través del Sistema se ha propuesto impulsar procesos de fortalecimiento de capacidades entre las organizaciones de la sociedad civil; y, de coordinación interinstitucional con las distintas dependencias de los gobiernos nacional y local, para la construcción participativa de política pública que recoja los principios constitucionales del Buen Vivir en el marco de la Constitución y de sus garantías.

Género y generacional

Como parte del reconocimiento de la diversidad que caracteriza el tejido social del Ecuador, los enfoques de género y generacional buscan explorar dentro del Sistema de Diálogo las características, experiencias, visiones del mundo, demandas y necesidades diferenciadas de hombres, mujeres, niños, niñas y jóvenes, adultos y adultos mayores, y dar una respuesta acorde con estas características y realidades.

Desde estos principios, género como categoría de análisis se constituye en el espacio en el que se construyen las relaciones entre hombres y mujeres, lo que permite comprender cómo desde las diferencias la sociedad afianza la estructura del ser hombre o mujer. Esta construcción social funciona como una especie de "filtro" cultural con el cual se interpreta al mundo y que a su vez genera procesos de organización de los actores sociales, por lo que representa un complejo conjunto de relaciones y procesos socioculturales que también son de carácter histórico.

En el enfoque generacional se procura develar el lugar en que la sociedad ha ubicado a niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores dentro del escenario social, permitiendo desentrañar elementos -también contenidos en el modelo dominante de relaciones- que dan cuenta de las diferentes formas de potenciar las capacidades de interrelación y diálogo de los diferentes actores como mecanismo de fortalecimiento de la estructura del Estado.

Tanto en el enfoque de género como en el generacional, no se trata solamente de comprender cómo se realiza la toma de decisiones dentro de los procesos de relacionamiento social, sino de intervenir para que estos se basen en la garantía del ejercicio de los derechos.

Interculturalidad

Se viven cambios profundos en el país, enmarcados en una re-significación conceptual y organizativa del Estado-Nación. Estos cambios visualizan en un nuevo horizonte político que nos plantea la transformación del Estado monocultural[4] a uno plurinacional que acoge a la construcción de una sociedad intercultural, tomando en cuenta que este proceso compromete la transformación de las estructuras, leyes, instituciones políticas y maneras de construir y ejercer la autoridad en los distintos niveles de gobierno.

La interculturalidad es un proceso en construcción que interpela a la sociedad en su conjunto, siendo a su vez una categoría relacional que involucra la transformación de los vínculos existentes entre lo social, político, económico, ambiental y cultural. La interculturalidad promueve el encuentro entre diversos para reconocer las diferencias expresadas en todas sus formas, en el marco de la igualdad de derechos.

El enfoque intercultural en la consecución del Sistema de Diálogo, plantea construir procesos que se caractericen por su inclusión y respeto a la diversidad, condiciones básicas que permiten tejer puentes de entendimiento entre los interlocutores, esto implica que en los espacios de participación para el diálogo es necesario establecer mecanismos que democraticen la palabra, y a su vez, rompan con las estructuras de poder existentes, las que se traducen en las asimetrías políticas, sociales, económicas y culturales.

Desde esta perspectiva el Sistema de Diálogo busca convertirse en una posibilidad concreta para interculturalizar la gestión de la SPPC a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales que permitan transformar los mecanismos para la vinculación con los actores que interactúan a través del ejercicio pleno del diálogo.

Plurinacionalidad

Para el Sistema de Diálogo Social, Político e Intercultural, la plurinacionalidad es la capacidad del Estado para reconocer la coexistencia de culturas de pueblos y nacionalidades, así como los derechos de los sujetos colectivos e individuales de acuerdo a sus costumbres y creencias que interactúan en un mismo territorio.

Esto implica ampliar el concepto del Estado en su carácter diverso e incluyente, que busca generar mecanismos de convivencia que permitan establecer nuevas formas de administrar el poder, formas propias de representación política, de democracia representativa, directa y comunitaria, de justicia, de gobernabilidad y del territorio.

Lo plurinacional implica niveles de autonomía expresados en la generación de procesos participativos plurales que permitan definir, diseñar e implementar modelos de gestión territorial (desde la planificación del desarrollo) acordes a la cosmovisión de cada pueblo o nacionalidad.

Estas formas de participación se traducen constitucionalmente como la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados que se encuentran sujetos a la organización político-administrativo del territorio del Estado ecuatoriano, al mandato constitucional y a los tratados internacionales vigentes.

Territorialidad

La planificación zonal implementa herramientas para la coordinación sectorial que orientan el presupuesto, la priorización de la inversión pública, la cooperación internacional y, en general, la acción estatal desconcentrada. La presencia de las instituciones del Estado en territorio permitirá que estas conozcan de primera fuente las necesidades de las comunidades, las cuales varían según la ubicación geográfica y los pueblos y nacionalidades que ahí se encuentren e intervengan para cumplir con el principio de Estado Constitucional de Derechos.

El Sistema de Diálogo al resaltar la importancia de los nuevos modelos de gestión impulsados por la Constitución y el COOTAD, reconoce este ámbito como fundamental a tomar en cuenta, no únicamente desde la potencial conflictividad que representa, sino desde el ejercicio de los derechos colectivos que asisten a pueblos y nacionalidades.

Participación

La participación ciudadana es un derecho. Las y los ciudadanos deben ser parte de la toma de decisiones, de la planificación y la gestión de los asuntos públicos, así como del control social de las instituciones del Estado. Los sujetos de la participación, a partir de la promulgación de la Constitución en 2008 ya no son únicamente

ciudadanos a título personal, sino también lo son las comunidades, pueblos y nacionalidades.

A través del sistema de Diálogo Social se busca coordinar mecanismos participativos que activen el protagonismo de los sectores sociales, así como implementar procesos de capacitación para la generación de capacidades que permitan a los sujetos fortalecerse, ejercer sus deberes, demandar sus derechos y ser parte de la toma de decisiones sobre los temas que les afectan.

Buen Vivir

En la Constitución el Buen Vivir representa el objetivo social y político fundamental a ser logrado por el Estado y el conjunto de la sociedad. Aunque su definición todavía resulta complicada ya que es un concepto complejo, vivo, no lineal, históricamente construido y que estará en constante re– significación, el Plan Nacional del Buen Vivir recoge una aproximación a este concepto en construcción.[5]

El Buen Vivir es producto de una larga búsqueda de modos de vida que han sido impulsados por actores sociales, especialmente desde la cosmovisión indígena andina durante las últimas décadas, como parte de sus reivindicaciones frente al modelo económico neoliberal.[6] Es una apuesta de cambio que se construye continuamente desde las reivindicaciones por reforzar la necesidad de una visión que incorpore a los procesos de acumulación y re-distribución a los actores que históricamente han sido excluidos de las lógicas del mercado capitalista, así como a aquellas formas de producción y reproducción que se fundamentan en principios diferentes a dicha lógica de mercado.

El enfoque del Buen Vivir del Sistema de Diálogo propone reconstruir lo público para reconocerse, comprenderse y valorarse

unos a otros -entre diversos pero iguales- a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello facilitar la autorrealización y construcción de un porvenir social compartido.

e. Diseño metodológico

Se entiende por este no únicamente a las herramientas e instrumentos teórico-operativos que se crearán o adaptarán para responder al reto de construir el Sistema de Diálogo Social, Político e intercultural, sino al conjunto de procesos y acciones que permitan estructurar una 'estrategia' de trabajo que incluya los distintos pasos de la planificación, apoyándose en un proceso como el de gestión del conocimiento.

Aleja por tanto la construcción del Sistema de la idea de identificar lo metodológico como un problema instrumental y por el contrario, se orienta a relacionarlo con los principios que dan unidad y coherencia a todos los elementos que intervienen en el proceso.

El diseño metodológico significa entonces estructurar con un sentido estratégico toda la lógica del proceso, orienta y da unidad a todos los factores que intervienen (posiciones y prácticas políticas, actores claves, características, intereses, contexto, conocimientos sobre el tema, objetivos a alcanzar, etapas y secuencia temática a seguir, técnicas y procedimientos a utilizar, entre otros).

f. Caja de herramientas

Dentro del Sistema de Diálogo, la Caja de Herramientas es concebida como una estrategia de fortalecimiento de capacidades

dirigida a los equipos técnicos y políticos de distintos niveles, tanto a nivel territorial como en las instancias responsables de la orientación e implementación de las políticas públicas de las instituciones del gobierno nacional y de los gobiernos autónomos descentralizados.

Se ha previsto que el sistema elabore o adapte cuatro grandes grupos de herramientas, que se describen a continuación:

- Un conjunto de herramientas orientadas al fortalecimiento de capacidades de los actores claves, en especial técnicos y autoridades de los gobiernos nacionales y locales, así como de organizaciones sociales locales, con el propósito de viabilizar los proceso de diálogo y construcción de hojas de ruta para la prevención y transformación de conflictos.
- Herramientas para la participación ciudadana, considerando las experiencias desarrolladas en el tema por la Subsecretaría de Participación Ciudadana de la SPPC.
- Un conjunto de instrumentos diseñados para reforzar el análisis político, que apoyen a la construcción participativa de la gobernabilidad democrática local que se relacionen con los planes de desarrollo local.
- Herramientas para la gestión del conocimiento que reorienten los procesos de diálogo, que priorice la recuperación de las lecciones aprendidas y las buenas prácticas. Entre estas herramientas se encuentran la sistematización y la capitalización de experiencias.

A estas herramientas se agregará el Protocolo de Prevención de Conflictos desarrollado por un equipo consultor y que aportará insumos al proceso de facilitación de espacios de diálogo.

g. Estrategias

Para implementar el Sistema de Diálogo se previeron algunas estrategias que responden a escenarios sociales, políticos, culturales, económicos identificados. Estas estrategias son:

Fortalecimiento de las relaciones Estado-sociedad civil

Se busca convertir al diálogo en un vehículo para reparar y consolidar las relaciones de cooperación y respeto entre Estado y sociedad que lleven a la construcción participativa de políticas públicas sectoriales; mejorar la gestión territorial; prevenir los conflictos sociales, ambientales y políticos; y, promover la construcción de una ética política a base del diálogo.

Rehabilitación de los espacios de diálogo

Por las múltiples intervenciones de los actores gubernamentales en los diferentes escenarios políticos a través de procesos fallidos de diálogo, se han erosionado estos espacios, generando distanciamientos y agudización de la conflictividad política y social.

Para rehabilitar el diálogo como praxis es preciso generar condiciones de confianza en la relación entre el Estado y la sociedad, a partir del fortalecimiento de su imagen desde principios de transparencia, respeto, horizontalidad, equidad, inclusión y responsabilidad, además del cumplimiento de los compromisos y ofertas.

Estrategia de comunicación

La comunicación es un proceso fundamental para la implementación y consolidación del Sistema de Diálogo Social. El tipo de comunicación que se requiere va más allá del ámbito instrumental

y se orienta a articularse con las estrategias de comunicación al interior de la SPPC,[7] y para construir procesos comunicacionales que propicien el diálogo social, político e intercultural con organizaciones sociales; la sensibilización de la población para establecer una cultura del diálogo; generar confianza de los mandantes en sus mandatarios; y, difundir los avances del diálogo en el relacionamiento con las organizaciones de la sociedad civil.

Construcción de alianzas estratégicas

La sostenibilidad del diálogo, del sistema y de la continuidad del proyecto político en marcha dependen del establecimiento de alianzas estratégicas, que en conjunto lleven a la cristalización y fortalecimiento de los conceptos y prácticas relacionadas con el Buen Vivir, donde los procesos de diálogo como estrategia de prevención y transformación de los conflictos es fundamental; en tal sentido se requiere avanzar en la construcción de redes sociales y espacios participativos que mejoren los vínculos entre Estado y sociedad, así también en generar hojas de ruta para articular la intervención del gobierno central y de los gobiernos locales para alcanzar los postulados del Buen Vivir.

Fortalecer el compromiso político

Esta estrategia está pensada para posicionar al Sistema de Diálogo en los espacios de decisión para garantizar procesos de diálogo permanentes entre los diferentes actores, e incorporar los resultados en las acciones programáticas de las distintas instancias y dependencias del Estado.

El fortalecimiento de este compromiso también implica un trabajo de generación de confianza con las organizaciones de la

sociedad civil a través del cumplimiento de acuerdos básicos que lleven a recuperarla.

Relación con otras instancias del Estado

El diálogo tiene que generar procesos participativos que aporten en la construcción de política pública y hasta en la promulgación de nuevas leyes. La SPPC conjuntamente con otras instituciones del Estado a través del Sistema de Diálogo busca promover el ejercicio de los derechos de participación reconocidos en la Constitución para alcanzar una democracia participativa, donde las demandas y la realidad de los pueblos y comunidades se vean reflejadas en las normas que se expidan.

La articulación de las instituciones del Estado para llevar a cabo procesos de diálogo, es una de las prioridades de la propuesta de Sistema de Diálogo, Político e Intercultural. Esta prioridad radica en el ejercicio de los derechos de los pueblos, nacionalidades y comunidades, así como en la obligación del Estado de cumplir sus derechos.

2

Algunas experiencias de aplicación del sistema de diálogo social

Como parte del proceso de diseño y validación del Sistema de Diálogo, se implementaron procesos de pilotaje que incorporaron conceptualmente los enfoques del Sistema y aplicaron algunos de los instrumentos de diálogo que contempla la Caja de Herramientas que será totalmente desarrollada en un futuro próximo, una vez que se recojan los aprendizajes aportados en la utilización de los instrumentos metodológicos.

a. El caso de la comuna Santiago Cayapas, Esmeraldas

El Proyecto Estratégico 'Selva Alegre', el que se encuentra ubicado en las parroquias de Maldonado, Selva Alegre, Colón Eloy de María, Atahualpa, San José de Cayapas, Telembí y Huimbi, que conforman a su vez la comuna Río Santiago-Cayapas, y son parte de los cantones Eloy Alfaro y San Lorenzo, en la provincia de Esmeraldas.

Los parámetros de priorización de la conflictividad que se abordaron se sustentan a partir del interés del gobierno nacional, que determinó como política de Estado el desalojo de la minería ilegal en el país, debido a la irresponsabilidad con la que trabajan, generando inmensos pasivos ambientales, que afectan las condiciones de vida de las comunidades en estos sectores y que aumentan los índices de violencia e inseguridad y llevándose inmensos recursos fuera del país; a su vez, por la preocupación de la Secretaría de Pueblos frente a la necesidad de recuperar espacios interculturales de solidaridad y convivencia pacífica que garanticen la propuesta del Ejecutivo de alcanzar el Buen Vivir para los habitantes del Ecuador.

El análisis realizado determinó que las actividades en esta zona involucran a un número significativo de personas, se basan en minería artesanal y pequeña minería que operan ilegalmente, pues no cuentan con los permisos o concesiones correspondientes emiti-

PROYECTO ESTRATÉGICO SELVA ALEGRE
719000
728000
737000
746000
755000
B.P. HUMBOLDT DE YAPOME
B.P. LA BOCA QUINTO PISO
B.P. CANELO
RIO BOGOTA
Boca de María
Maldonado
Concepción
Colón Eloy del María
Rocafuerte
Sucre
La Peña
Negritos
Porvenir
Cisco de Junio
Selva Alegre
El Mirador
Chagüe
Chanlagual
Zapote
Playa Nueva
Angostura
PROYECTO ESTRATÉGICO / SELVA ALEGRE
RIO SANTIAGO
Pichiyacu
Playa Grande
La Herradura
San José de Cayapas
Atahualpa
Santa María
Trinidad
Aquí me Quedo
Juan Montalvo
RIO CAYAPAS
Zapallo Grande
Telembí
Gradual
Majua
San Miguel
TOLEMAIDA
Corriente Larga
RIO SAN MIGUEL
Sabalito
ESCALA GRÁFICA
1: 50 000
N
W
E
S
0
5.600
11.200
16.800
22.400
Meters
UBICACIÓN EN EL MAPA DEL ECUADOR
SIMBOLOGÍA
Centro Poblado
Proyecto Estratégico
Vialidad
Río Doble
Bloque Explotación Minera
Bloque Exploración Minera
Bosques Protectores
Area Protegida
Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana

dos por la autoridad competente para garantizar una explotación técnica, libre de contaminación y sostenible.[8] Es decir que por un lado existe una minería ilegal que cuenta con retroexcavadoras y maquinaria especializada que genera enormes pasivos ambientales, atenta a la seguridad del Estado, no tributa al erario público, entre otras características.

Otro tipo de minería se remonta a la creación misma de la comuna Río Santiago Cayapas y, por tanto, es necesario destacarla como una actividad productiva de subsistencia que se asocia con prácticas culturales ancestrales del pueblo afro esmeraldeño que vive en esta zona.

Además de la problemática derivada de la actividad minera ilegal, en la comuna subsisten otras igualmente que están relacionadas como es el tráfico de combustibles, tala de bosques, presencia de palmicultoras que contaminan el agua y suelo, lavado de activos, que indudablemente se ven agudizadas por la presencia de grupos armados irregulares y población desplazada por la violencia del conflicto interno de frontera del país vecino.

En la caracterización del proyecto estratégico Selva Alegre, se ha recogido testimonios que sostienen que algunos de los inversionistas de la minería ilegal son de origen colombiano, y que esta actividad se ampara bajo la protección de grupos irregulares armados y redes de sicariato, lo que conlleva graves problemas de inseguridad y violencia en el sector.

En el proceso de caracterización del Proyecto 'Selva Alegre' se han identificado varios frentes mineros que se encuentran entre los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro y aunque no son permanentes, en sucesivos recorridos hechos en el territorio, se identificaron que los sectores con mayor presencia minera ilegal son Alto Santiago, Selva Alegre, Picadero, Chanusal, Playa Tigre, Guayabal, Timbiré,

Estero María, Zapote, Estero Zapallito, Angustura, Juan Montalvo, Aquí me quedo, Huimbí, Huimbisito; siendo los más afectados por la contaminación Zavaleta, Zabaletica, Zapallito, Chimbuza, Huímbí y el Estero María.

Es importante tomar en cuenta que la minería ilegal y las demás actividades ilícitas mencionadas se llevan a cabo en un territorio donde la situación de pobreza y abandono asciende a un 98,1% de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), realidad que tiene su explicación en la casi inexistente presencia histórica del Estado en la zona que va más allá del presente gobierno nacional.

Estas condiciones de exclusión de la economía formal, permiten que entre los pobladores se creen redes de relaciones comerciales como se expresa en la venta de bienes y servicios (transporte fluvial y terrestre, tráfico de combustibles, alimentación, trabajo asalariado en las actividades ilegales, manejo de la carga, entre otras), por lo que se presume que la minería ilegal, al igual que las otras actividades relacionadas, ha articulado un tejido social en el que de acuerdo a pobladores consultados en el proceso de caracterización y acompañamiento a las comunidades intervienen algunos de sus líderes guiados por intereses económicos y de poder, lo que para estos pobladores, el virtual maridaje que se ha formado en los hechos, compromete el bienestar, salud y seguridad presente y futuro de los habitantes al interior de la comuna Río Santiago Cayapas.

En la intervención frente a la actividad minera ilegal debe ser pensada de forma integral e integradora, reconociendo la complejidad social, política, económica, cultural, ambiental y de seguridad de la zona y que la erradicación de la minería ilegal vaya más allá de la acción de la fuerza pública y contemple una estrategia que considere las características explicadas anteriormente y que las distintas instancias del gobierno nacional en territorio y en la provincia de

Esmeraldas estén en capacidad operativa y política de responder a las demandas que se presentarán una vez desalojados los mineros ilegales, para evitar, de esta manera, que las consecuencias sociales, económicas, políticas y culturales de la exclusión, se mantengan por más tiempo.

Escenarios de conflictividad

La zona minera que se encuentra alrededor y dentro de la comuna Río Santiago Cayapas está circunscrita en una realidad de alta complejidad social, política, económica, cultural y ambiental, contexto del que se desprenden varios escenarios de conflictividad:

Escenario social y cultural

- Relaciones sociales divididas y profundamente lastimadas.
- En la comuna Río Santiago Cayapas las relaciones de parentesco y compadrazgo en la vida comunitaria han permitido la afirmación de la identidad afroecuatoriana, sin embargo esta estructura sociocultural ha permitido que el tejido social se vincule a las actividades extractivas, generando desconfianza entre las familias por las posiciones divididas que se asumen frente a la presencia de las actividades extractivas y a su vez, se ha dado paso a que se consoliden una aceptación y tolerancia frente a las prácticas ilegales en la zona.
- Cimentación de relaciones de cacicazgos por parte de los mineros ilegales frente a la comunidad.
- Perdida de sus valores culturales y de la memoria histórica.
- Efectos todavía indeterminados en el impacto de la salud de la población y en los animales (denuncia de los ganaderos).
- El 76% de la comuna carece de caminos vecinales que impiden el intercambio de personas y productos.

- La ausencia histórica del Estado se evidencia en la preeminencia de insatisfacción de las necesidades básicas.

Escenario político

- Se ha denunciado que representantes de Gobiernos Locales (GADs) están vinculados con la minería ilegal, generando entre los actores de la comunidad la percepción de debilidad y desinterés por parte de los gobiernos locales en la gestión pública.
- Poco compromiso de las delegaciones provinciales de los ministerios a lo que se sume un desconocimiento de las dimensiones del conflicto por parte de los funcionarios de gobierno de los distintos ministerios en la zona.
- Poca e intermitente presencia del Gobierno nacional en la zona.
- El cabildo es la organización política comunitaria en la zona, sin embargo su estructura se encuentra en crisis porque algunos de sus representantes se han vinculado con actividades extractivas y productivas por satisfacer sus intereses.
- Por la Ley de comunas, el cabildo tiene elecciones para su renovación cada año, aspecto que ha impedido su consolidación como una instancia con objetivos claros y por el contrario, ha dado pasó a su polarización.
- Los actores que promueven las actividades extractivas ilegales en la zona participan financiando las campañas de la gente que respaldan su permanencia en el territorio.

Escenario económico

- Inversión de bajo impacto (Estado y ONG) en la comuna, por falta de herramientas de planificación y gestión.
- Los datos oficiales sobre desocupación son elevados, se habla de un 96,70% para Selva Alegre. Sin embargo la verificación

in situ reveló que esta ocupación es mayoritariamente precaria, sin beneficios de ley y en condiciones de inestabilidad.

- Las principales fuentes de empleo provienen de las operaciones mineras y de las palmicultoras. La explotación de madera (recurso que se está extinguiendo), aún genera trabajo.
- La agricultura existente es de auto sostenimiento (ciclo corto), no existe una presencia real para estimular el sector productivo por parte del gobierno local y nacional.
- La enajenación de tierras es otra fuente de obtención de recursos (se enajenaron 20 mil hectáreas a favor de la empresa BOTROSA del Grupo Peña Durini, actualmente se encuentran en peligro de venta 10 mil hectáreas que beneficiaran a empresas palmicultoras).
- La Minería ilegal está generando actividades productivas y pérdidas económicas para el Estado que no son controladas por las instancias competentes (evasión de impuestos, contrabando de insumos para la minería 'redes de servicios', fuga y blanqueo de capitales, internación de maquinaria sin registro, etcétera).

Escenario ambiental

- Se encuentran en la zona pasivos ambientales todavía no evaluados, que ciertamente han puesto en riesgo la salud.
- Deforestación de bosque por la producción de palma africana.
- No existe una definición de instrumentos de control ambiental.
- Contaminación de los suelos, ríos y fuentes de agua, por los pesticidas y agroquímicos de las palmicultoras y los metales pesados utilizados para la extracción minera (cianuro, mercurio, etcétera).
- La presencia de palmicultoras genera plagas que afectan la supervivencia de los monocultivos de ciclo corto que es parte del sustento de las familias del sector.

- El árbol de problemas –una de las herramientas que forman parte de las herramientas metodológicas- permite visualizar una parte de esta compleja situación:

Escenario de seguridad

- La presencia de actores externos a la comuna, según testimonios de comuneros, ha generado presiones orientadas a forzar el uso de tierra comunitaria para la actividad minera ilegal y relacionándose además con otras actividades igualmente ilícitas como la comercialización de insumos para el desarrollo minero, el lavado de activos, testaferrismo, redes de complicidad, entre otras.
- La ausencia de una política de seguridad integral y control en la zona de la comuna Santiago Cayapas provoca conflictos, delitos y desordenes con altos niveles de inseguridad para la población. Estos factores tienen un fuerte vínculo con las empresas madereras, pamilcultoras y mineras.
- Presencia de sujetos armados que venden seguridad tanto a mineros como a dirigentes de la comuna que están involucrados con esta actividad.
- De acuerdo a testimonios existen fuerzas irregulares (paramilitares y sicarios) que circulan sin mayores restricciones por el territorio.
- Los comuneros aseguran que tanto policías como militares permiten el acceso de maquinaria e insumos destinados a esta actividad ilegal.

Escenario de comunicación

- Redes de información por las que se conoce todo lo que sucede en el sector y en la provincia (incluso los dirigentes de la comuna aseguran que están advertidos de los operativos para el desalojo de la maquinaria.

- En la atención del conflicto y frente a una posible intervención de la fuerza pública en la zona para controlar la actividad minera ilegal, las redes de información del Estado son deficientes y limitadas.
- Escasa comunicación y coordinación entre las instancias de gobierno para trabajar articuladamente en el sector.

Figura 2
Árbol de Problemas en torno a Manejo
de Recursos Naturales de la comuna Santiago Cayapas

En este marco se plantea establecer espacios de coordinación a nivel interinstitucional con los Ministerios involucrados en el proceso de erradicación de la minería ilegal y con los que tienen bajo su competencia el abordaje de la problemática social, con el propósito

de establecer un plan que contemple los ámbitos sociales y políticos del conflicto que lleve a organizar la presencia integral y sostenida de las instituciones del Estado a nivel territorial.

b. 'Encuentros por el agua' tarea compartida con SENAGUA

De acuerdo al nuevo modelo de gestión de los recursos hídricos, el Plan Nacional del Agua establece como tema central para el cambio real al 'Diálogo Nacional por el Agua', que se constituye en un espacio de encuentro e intercambio permanente de los actores sociales organizados en sus diferentes estructuras y el Estado (las autoridades del agua del nivel central y de las demarcaciones hidrográficas de la SENAGUA).

Esta participación ha sido concebida a nivel de las Organizaciones de Gestión de Cuenca (gestión del agua por cuenca hidrográfica) y será constituida, en su base, por las comunidades, usuarios de la cuenca, autoridades locales y públicas, proyectos, centros de investigación, entre otros, para generar espacios de diálogo que fortalezcan las relaciones entre la Sociedad Civil y el Estado. En tal virtud, SENAGUA planteó a los 'Encuentros por el Agua' como un espacio de información, encuentro y diálogo de dicha institución con los usuarios organizados (juntas de agua en general, organizaciones sociales, comunidades, instituciones públicas y privadas).

En este marco, la SENAGUA y la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana acordaron, a través de sus máximas autoridades, realizar un trabajo conjunto en el ámbito de la prevención y transformación de conflictos en torno a la problemática del agua, siendo un primer paso, coordinar la organización de tres 'Encuentros por el Agua' (de un total de 33 a nivel nacional) como un espacio para generar e instalar capacidades de

diálogo social que permitan fortalecer el tejido social y organizativo de comunidades, particularmente de Zamora, Manta y Esmeraldas, donde se realizaron los Encuentros de manera coordinada entre las dos Secretarías.

Para el desarrollo de estos eventos, se contó con el aporte de los representantes de la Secretaría de Pueblos y la SENAGUA en territorio para la convocatoria y con el trabajo de facilitación a cargo de un equipo de la Dirección de Prevención de la SDS-SPPC, aplicando la Propuesta del Sistema de Diálogo Social.

Tres encuentros de agua

Además de la presencia de los actores directamente afectados, estos encuentros contaron con la participación de actores involucrados en el ámbito de la minería, comuneros afectados por la contaminación de las fuentes de agua de la zona, representantes de otras Instituciones del Estado (Ministerio del Ambiente y MAGAP, Consejos Provinciales Municipios y Juntas Parroquiales), maestros, estudiantes, entre otros.

Cada uno de los encuentros procuró transmitir a los participantes la importancia de constituir al diálogo en una herramienta para la transformación de las relaciones políticas, sociales, económicas y culturales, prevaleciendo el respeto de los derechos de la naturaleza y la construcción de procesos de organización y desarrollo comunitario en torno al acceso, uso y control del recurso agua, de acuerdo a la realidad de cada localidad.

De la misma forma, en estos eventos se logró abrir un espacio de diálogo enriquecedor con los aportes de cada uno de los participantes, quienes desde sus experiencias y vivencias cotidianas, visibilizaron la problemática latente alrededor del agua y los distintos niveles de conflictividad presente en sus comunidades.

Por tal razón, uno de los principales retos para el futuro inmediato constituye dar continuidad y sostenimiento al trabajo iniciado con este primer esfuerzo de aplicar el Sistema de Diálogo con las comunidades, fortaleciendo los espacios en los cuales se ha visibilizado distintos niveles de conflictividad, además de continuar con los esfuerzos de fortalecimiento de capacidades de diálogo y organización comunitaria, que promuevan el establecimiento de vínculos entre el Estado y la sociedad civil basados en relaciones de confianza.

Adicionalmente, la Dirección de Prevención de Conflictos, se encuentra planificando conjuntamente con SENAGUA, la intervención en algunos temas de alta conflictividad donde convergen intereses de comunidades, organizaciones sociales y gobiernos locales.

c. Proyectos estratégicos nacionales

Los proyectos calificados como estratégicos por el Gobierno Nacional responden a un interés colectivo (interés nacional). La priorización de estos proyectos ha considerado además factores: políticos, económicos, sociales y tecnológicos, así como los ejes transversales de: seguridad, comunicación y territorio (medio ambiente) y sus repercusiones a nivel nacional e internacional. La base legal sobre la cual se establecieron es la nueva Constitución, la cual en el Art. 316 menciona: "Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua y los demás que determine la ley". Los sectores estratégicos son de decisión exclusiva del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberían orientarse al pleno desarro-

llo de los derechos y al interés social. Los recursos naturales no renovables pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado (Art. 317 CRE).

Respecto a la administración de los sectores estratégicos la Constitución establece que: "El estado ecuatoriano es el encargado de administrar, regular; controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia" (Art. 313), por lo que para su gestión y manejo se conformó un equipo institucional con los ministerios vinculados a las áreas de manejo estratégico: minería, hidrocarburos, hidroelectricidad y otros ministerios en línea para los temas de coordinación política, desarrollo, productividad, inclusión social entre otros.

La gestión, manejo y políticas que definen a los proyectos estratégicos priorizados por el Estado ecuatoriano, están determinadas por el Ministerio de Coordinación de los Sectores Estratégicos, el cual tiene a su cargo "la supervisión del manejo de los recursos naturales no renovables como petróleo, minas, y el agua además de la energía, telecomunicaciones, vialidad, transporte. Sobre la base de principios fundamentales como la Soberanía y Autodeterminación, avanzando hacia un país que tenga control de sus recursos, que pueda tomar libremente decisiones sobre su uso y explotación, para la realización del buen vivir. Fortaleciendo la integración regional y latinoamericana en nueva visión de relación con el mundo a través de estrategias y acuerdos en los campos de la energía y recursos naturales" (MICSE, 2010).

Bajo este marco normativo el MICSE ha priorizado 18 proyectos considerados como estratégicos para el Estado y que son los que constan en la Tabla 1.

Tabla 1
Proyectos Estratégicos Nacionales

Ref.	PROYECTO	PRODUCTO	TIPO	ESTADO	PROVINCIA	CANTÓN	CONCESIONARIA
1	Refinería del Pacífico	Refinación hidrocarburos	Industrial	Estudio	Manabí	Manta/Montecristi	Refinería del Pacífico Eloy Alfaro
2	*Sarayacu (Blq 23)	Petróleo	Extracción	Estudio	Pastaza	Puyo	CGC (Argentina)
3	Pañacocha (Blq 15)	Petróleo	Extracción	En operación	Sucumbíos	Shushufindi	Petroamazonas
4	Pungarayacu (Blq 20)	Petróleo	Extracción	Estudio	Napo	Archidona/Tena	Ivanhoe
5	Puná	Gas	Extracción	Perforación	Guayas	Guayaquil	PDVSA
6	*Cutucu	Petróleo	Exploración	Detenido	Morona Santiago	Macas	Petroproducción
7	Fruta del Norte	Oro	Subterránea	Exploración Avanzada, reinicio de actividades	Zamora Chinchipe	Yantzaza	Aurelian
8	Quimsacocha	Oro	Subterránea	Exploración Avanzada, suspendida	Azuay	Girón	IAMGOLD
						Cuenca	
						San Fernando	
9	San Gerardo	Oro	Pequeña Escala Artesanal	Explotación, censo minero	Azuay	Ponce Enríquez	Bella Rita
							Papelcorp
							Pinguio I

Ref.	PROYECTO	PRODUCTO	TIPO	ESTADO	PROVINCIA	CANTÓN	CONCESIONARIA
							Las Paralelas
							Bella Gala
							Quebrada Fría
							Barranca Colorada
10	Selva Alegre (Santiago Cayapas)	Oro	Pequeña escala Ilegal	Explotación, censo minero	Esmeraldas	Eloy Alfaro	Pequeños mineros y mineros artesanales
11	Mirador	Cobre	Cielo Abierto	Exploración Avanzada, reinicio de operaciones	Zamora Chinchipe	El Pangui	ECSA
12	Panantza	Cobre	Cielo Abierto	Exploración Avanzada, suspendida	Morona Santiago	Limón Indanza	EXSA
13	Zarza	Oro	Pequeña escala	Reinicio de operaciones, Explotación, censo minero	Zamora Chinchipe	Zamora Chinchipe	Condor Gold, pequeños mineros y mineros artesanales
14	Jerusalén	Oro	Pequeña escala	Explotación y censo minero	Zamora Chinchipe	Zamora Chinchipe	ELIPE, pequeños mineros y mineros artesanales
15	Coca Codo	Electricidad	Hidroeléctrico	Generación	Napo y Sucumbíos	Chaco y Lumbaqui	Coca Codo
16	*Hidrojubones	Electricidad	Hidroeléctrico	Generación	El Oro, Loja	Parroquias de Uzcurrumi y Casacay	Enerjubones
17	*Río Zamora	Electricidad	Hidroeléctrico	Generación	Zamora Chinchipe	No determinado	CELEC
18	*Multimodal Manta Manaos	Vialidad, Comercio			No determinado	No determinado	MICSE

Experiencia de Pañacocha

Petroamazonas es una empresa pública, dedicada a la gestión de las actividades asumidas por el Estado en el sector estratégico, en las fases de exploración y explotación; con patrimonio propio, autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión; creada el 6 de abril de 2010.[9]

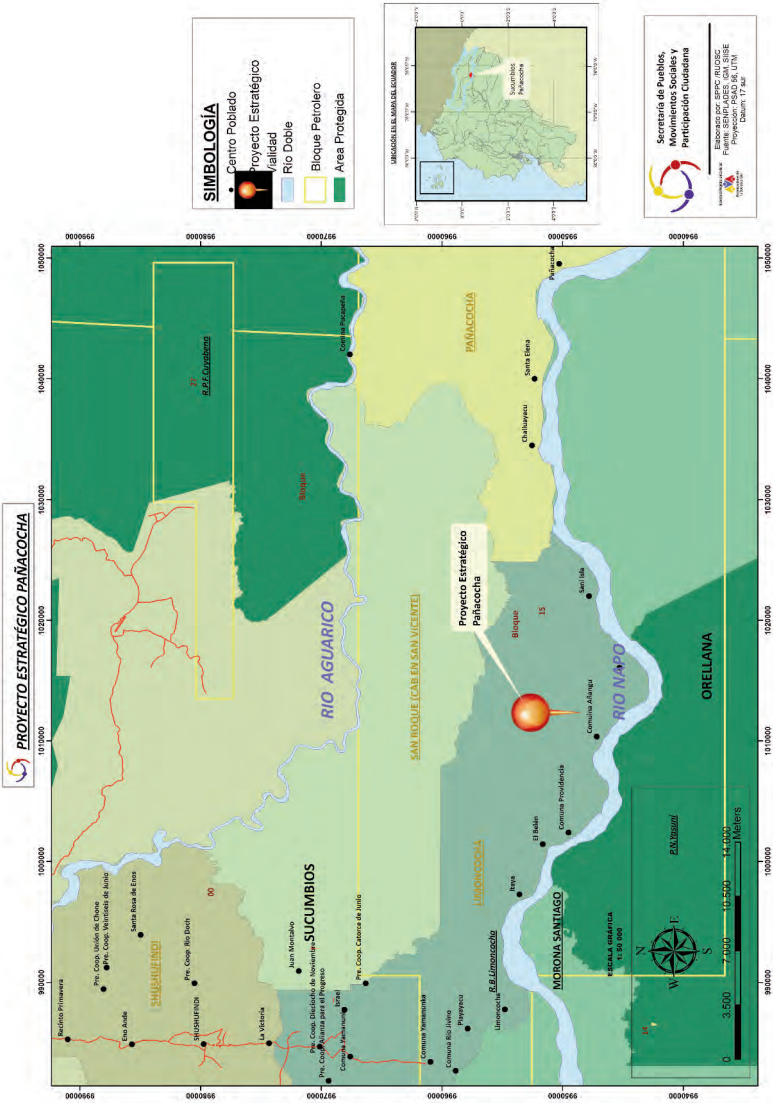
En "agosto de 2008 suscribió con Petroecuador y Petroproducción un contrato de prestación de servicios específicos para la administración y operación de los campos y yacimientos del Bloque 15 y Campos Unificados",[10] entre los cuales se encuentra Pañacocha.

Desde "octubre de 2008 el campo Pañacocha, está a cargo de Petroamazonas. En cuanto a sus reservas probadas, probables y posibles, avanza el proceso de desarrollo para extraer cerca de 42 millones de barriles de petróleo, estimándose que su producción puede alcanzar los 23.800 barriles, por día hasta enero de 2011".[11] Estas constituyen razones por las cuales el proyecto se enmarca en la dimensión estratégica del Estado.

El "Bloque 15 comprende una extensión de 200.000 hectáreas. De ellas, 50.000 corresponden al Proyecto Hidrocarburífero Pañacocha, ubicado en la provincia de Sucumbíos, cantón Shushufindi, parroquia Pañacocha".[12]

Respecto al estado de situación actual del proyecto, conviene mencionar que al momento se avanza con el empate del oleoducto desde la plataforma B-A-Pañacocha, así como con la realización de estudios de sísmica 3D a lo largo del campo.

En el contexto del proyecto Pañacocha se evidencian dos conflictos: el que se mantiene entre la comunidad Siona Puerto Bolívar y la comunidad Kwichwa Playas de Cuyabeno[13] y el existente entre las comunidades Pañacocha y Pañayacu.


PROYECTO ESTRATÉGICO PAÑACOCHA
SIMBOLOGÍA
Centro Poblado
Proyecto Estratégico
Vialidad
Río Doble
Bloque Petrolero
Area Protegida
UBICACIÓN EN EL MAPA DEL ECUADOR
Sucumbíos
Pañacocha
Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana
Elaborado por: BPPC - RUOSC
Fuente: IGM, IEE, CONAE, SENPLADES
Proyección: PSAD 56, UTM
Datum: 17 Ad
RIO AGUARICO
RIO NAPO
SUCUMBIOS
ORELLANA
MORONA SANTIAGO
SAN ROQUE (CAB EN SAN VICENTE)
PAÑACOCHA
LIMONCOCHA
SHUSHUFINDI
Proyecto Estratégico Pañacocha
Bloque 15
Bloque
R.P.F. Cuyabeno
R.E. Limoncocha
Pañacocha
Santa Elena
Charlotte
Santa Isabel
Comuna Afangui
Comuna Providencia
El Belén
Itaya
Limoncocha
Comuna Río Jivino
Pueyapucu
Comuna Yamanunka
Pre. Coop. Catorce de Junio
Comuna Yarkuntsa
Israel
Pre. Coop. Dieciocho de Noviembre
Pre. Coop. Puerta para el Progreso
La Victoria
Juan Montalvo
Pre. Coop. Rio Doch
Santa Rosa de Enos
Eno Aude
Pre. Coop. Unión de Chone
Pre. Coop. Ventiocho de Junio
Recinto Primavera
Bloque
Coca la Pascuala
ESCALA GRÁFICA
1: 50 000
0 3,500 7,000 10,500 14,000 Meters
N
S
W
E
Pto. Napo

Respecto de este último, el 24 de junio de 1993 se crea el Centro Indígena Corazón de Jesús con 131 socios, concretándose la separación de la Asociación Santa Elena en el 2001. En ese año precisamente entra la Compañía Occidental (OXY) y las relaciones entre comunidades se deterioran. El 8 de septiembre de 2006 el MAGAP certifica a la pre-comuna Kichwa Pañacocha como posesionaria de 16,386 ha, certificación que luego de haber sido ratificada por esa institución en junio del 2008, es desconocida el 30 de junio de 2009. El 17 de diciembre de 2008 el CODENPE reconoce a la comuna Pañayacu, con 101 socios, mediante Acuerdo Nº 130. Domingo Ankuash, entonces presidente de la CONFENIAE da el aval para este proceso. Es así que en mayo del 2009 Pañayacu solicita al MAE 10,619 ha. Las organizaciones CONFENIAE Y FEKUNAE en asamblea apoyan a la comuna Pañacocha y solicitan al CODENPE revocar el reconocimiento a Pañayacu, exigiendo además al Ministerio del Ambiente (MAE) terminar el proceso de legalización de tierras. Finalmente, en julio de 2009 el CODENPE desconoce a Pañayacu.

Con esos antecedentes, durante el segundo trimestre del 2009, el conflicto se manifiesta por una controversia referente a la legalización de tierras entre las partes, en la cual la comunidad de Pañacocha se opone al proceso de legalización de Pañayacu. El conflicto se activa por el conocimiento de la construcción de la línea de flujo, proyecto que genera intereses y expectativas económicas ligados a la indemnización y compensación de Petroamazonas a las comunidades.

A inicios del 2010, el MAE se pronuncia sobre el tema territorial, mencionando que puede adjudicar a Pañacocha siempre y cuando se reforme su organización y se incluya a los miembros de Pañayacu. Por resolución asamblearia, las comunidades Pañayacu, Pañacocha y Santa Elena emiten un comunicado dando un plazo de

8 días a Petroamazonas y al Gobierno para encontrar soluciones definitivas a la explotación petrolera y la legalización de tierras en las comunidades del bloque Pañacocha, caso contrario se tomarían medidas radicales.

Específicamente se reclama por: *1.* Los convenios desactualizados y se exige la planificación de actividades en las comunidades, con la finalidad de saber las zonas de afectación por las operaciones; *2.* La poca importancia dada a la empresa de seguridad SEGMIL, conformada por nativos que pretenden prestar sus servicios; *3.* La legalización de los territorios de las comunidades de la parroquia Pañacocha. Por esta razón, se solicitó la convocatoria de las instituciones responsables y del Gobierno, para interceder en soluciones definitivas.

Ante la demora institucional para manejar este requerimiento, se produce la toma de instalaciones de Petroamazonas, paralizando sus actividades.

Luego de la intervención de las entidades de gobierno en el acercamiento y diálogo con las comunidades Pañacocha y Pañayacu, se concluye la medida de hecho con un acuerdo de entendimiento entre las partes, en el que se resuelve:

- Aceptación por parte de la comuna Pañayacu de la resolución del CODENPE respecto al tema de su personería jurídica.
- Definición de espacios de tierra para cada posesionario (50 ha), adjudicación que estará a cargo del INDA (competencias hoy asumidas por la Subsecretaría de Tierras del MAGAP) y del MAE.
- Incorporación de los miembros de la comunidad Pañayacu a la Comunidad Pañacocha y conformación de la Comunidad Kichwa Pañacocha, para lo cual las partes procederán a realizar una escritura global.

- Actualización de la lista de miembros de la comunidad Kichwa Pañacocha, y remisión de esta información al CODENPE para su registro legal.
- Conformación de un comité integrado por ocho personas, cuatro de cada sector, responsable de dar seguimiento al proceso inmediato: revisión de documentos legales (estatutos, reglamentos), legalización de los socios en el CODENPE y asesoramiento a la directiva de la comuna Kichwa Pañacocha.
- La directiva de la comuna Kichwa Pañacocha se compromete a no firmar ningún documento ni tomar decisiones sin previa aprobación y consentimiento del comité y de la Asamblea General.
- Las partes se comprometen a no adoptar ninguna medida de hecho en contra de los operadores del Proyecto Pañacocha durante la ejecución de sus actividades y, por el contrario, aceptan tratar las diferencias a través de un proceso de mediación con el Equipo Político de la provincia, liderado por la Gobernación de Sucumbíos y los ministerios competentes.

Debido a que se trataron únicamente los temas relacionados con tierras y personería jurídica, los aspectos relacionados con la empresa estatal sobre pago de sueldos, trato, horario de trabajo, horas extras, etcétera, quedó pendiente analizarlos. Comunicaciones posteriores de las organizaciones locales, dirigidas a las autoridades insistían en una lista de requerimientos, respecto de indemnizaciones, prioridad a la contratación de embarcaciones de los socios de la comuna (señalando valores más elevados de los que se cotizan en el mercado), entregando una lista de trabajos que ofrece la comuna y que Petroamazonas debía aceptar, como servicios de una empresa de seguridad, productos de la zona, etcétera). La Gobernación decidió postergar la reunión para transparentar algunos

temas, pues cartas como las enviadas en los días previos no fueron resueltas en Asamblea.

La cancelación de la reunión generó una amenaza de paro y el anuncio de la presencia de la CONAIE Y CONFENAIE en la zona. Producto de esta situación, las entidades gubernamentales vinculadas realizaron una movilización inmediata a Pañacocha. Se verificó un sobredimensionamiento de la situación, pues ni la CONAIE ni la CONFENAIE estuvieron presentes, así mismo el tema base que la Asamblea trató fue el de la legalización de tierras.

Los análisis elaborados por la SPPC determinaron que la mayor parte de problemas estaban relacionados con un conflicto socio organizativo entre el grupo Kiwchua Pañacocha y el grupo Pañayacu. Por su parte el MAE evaluó los compromisos adquiridos respecto de la legalización de tierras en la zona, así como aquellos asumidos por las comunidades. Mientras el Estado cumplió con retraso las legalizaciones individuales, las comunidades, no avanzaron en la consolidación de la comuna Kichwa Pañacocha.

Por otro lado, respecto del área común del Bosque Protector Pañacocha no existió acuerdo entre las partes para su administración, en razón de los desacuerdos organizativos. En vista de ello, las instituciones presentes propusieron algunas alternativas a las comunidades:

- Mantener todo el territorio en una sola comunidad, en función del listado de Corazón de Jesús, que administre las 9.400 ha como comunidad Kichwa Pañacocha, esto es con 77 personas.
- Dos centros independientes territorial y administrativamente: Pañacocha y Pañayacu.

- Adjudicar solo lo individual y el territorio comunal se revierte el Estado, puesto que las comunidades no se pusieron de acuerdo.
- Distribuir proporcionalmente los beneficios del territorio común para las 78 personas, excluyendo a cuerpos de agua. En ese sentido, cada persona se convierte en administradora del territorio que se le asigna.
- Ante la imposibilidad de establecer acuerdos se establece dejar un espacio de tiempo para discusión de estos temas a nivel comunitario.

La población consideraba que existían varias personas a las que no se había tomado en cuenta dentro de los beneficios comunitarios, lo que generó la división de la comunidad Pañacocha y la propuesta de constituir una nueva comunidad denominada como Patococha, tema que no prosperó porque esta organización no tenía territorio.

En ese marco la SPPC inició la implementación de las estrategias de diálogo para el fortalecimiento organizativo, con el fin de aclarar los aspectos legales relacionados con la organización comunitaria, con el apoyo del CODENPE, que propuso constituir dos centros administrativamente autónomos, pertenecientes a la comuna Kichwa Pañacocha, respondiendo al Art. 57 de la Constitución que reconoce la indivisibilidad de los territorios comunitarios. Pañayacu mantuvo la posición de separarse de la comuna Pañacocha, manifestando que el CODENPE aceptó el pronunciamiento de las autoridades indígenas sobre su personería jurídica, sin haber hecho mayores averiguaciones y, aceptando pronunciamientos de autoridades indígenas ligadas a Pañacocha.

Por ello, el CODENPE asumió el compromiso de levantar información y analizar el proceso de la personería jurídica de

Pañayacu, consultando a las autoridades que se pronunciaron al respecto. Posteriormente la comunidad de Pañayacu paralizó nuevamente los trabajos de Petroamazonas. Los comuneros manifestaban que el problema principal es la indecisión del MAE respecto de la situación de las tierras y que mientras no se dé una resolución final y definitiva, las actividades seguirían suspendidas.

Ante esta resolución los delegados de la gobernación de Sucumbíos, Fiscal de delitos Petroleros e Intendente de Policía, mantuvieron un diálogo con los impulsores del paro y lograron detenerlo. Posteriormente se continuó con la planificación realizada con la comunidad, hasta llegar a tratar los puntos planteados por el MAE, tales como:

- Se informa que el acuerdo ministerial que entrega las tierras al Centro Kichwa Pañacocha está firmado e inscrito en el Registro Oficial.
- Se recuerda a la comunidad que en la última reunión se discutió cómo manejar el área de uso común: división para las 78 personas que conforman el Centro Kichwa Pañacocha, dos centros para responsabilidad del manejo, superficie cuantificada de acuerdo al número de personas.
- Ante las inquietudes, se aclaró respecto de nuevos miembros, en función de los estatutos comunitarios. Para incluir a los que no tienen tierra, se propuso que cada familia reserve un lote para sus hijos y que los beneficios se repartan para todos, incluidos los nuevos, en lo que las comunidades se manifiestan de acuerdo.
- Sugiere registrar la nueva lista en el CODENPE de los 77 socios fundadores más los nuevos miembros), con lo que todos son responsables del manejo de la reserva.
- Se establece que el tema petrolero maneja 50% para cada una de las comunidades. Sin embargo se establece que el beneficio es para los 77 socios reconocidos en el decreto ejecutivo.

El representante de la gobernación de Sucumbíos aclaró, con fines informativos, que la consecuencia de realizar paralizaciones o medidas de hecho, serán sancionadas con acciones penales.

Ya en julio del 2010, el Comité Estratégico conformado por entidades del Estado como la Secretaría de Pueblos, MAE, Ministerio de Recursos No Renovables y la Gobernación convocaron a una asamblea a los miembros de la comuna Pañacocha, incluido la asociación Pañayacu, con el objetivo de plantear una serie de alternativas que permitan superar temas territoriales y socioadministrativos, para continuar con el proceso de pago de indemnizaciones. Se contó con la participación de la mayoría de socios de la comuna y se establecieron los siguientes acuerdos:

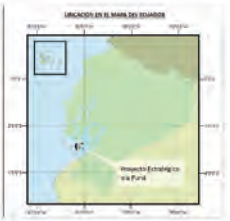
- El Acuerdo Ministerial de legalización del territorio de la comuna Kichwa Pañacocha está a nombre de los 77 socios que originalmente conformaban Corazón de Jesús.
- El territorio comunal, objeto de la adjudicación, es universal e indivisible por lo que los nuevos socios que se integren no podrán lotizar ni parcelar dicho territorio comunal, dichos socios se suman a la responsabilidad para la administración y manejo del territorio comunal, cumpliendo el plan de manejo ambiental aprobado por el MAE.
- Por unanimidad, la Asamblea General establece que los nuevos socios no tendrán derecho a las compensaciones actuales.
- Los nuevos socios tendrán derecho a los beneficios que generen los proyectos que se implementen en el área comunal.
- El control y vigilancia de los linderos estará acorde al cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental que abarcará: acciones de limpieza, control de caza, tala ilegal y el control e ingreso de personas extrañas, para lo cual se conformaran dos equipos de trabajo (Pañayacu, el grupo de arriba y Pañacocha, el grupo de abajo) que estarán a cargo del cumplimiento de

dichas actividades y emitirán un informe anual sobre las novedades que se han encontrado en la parte global que será presentado al Presidente de la comuna para que se remita al Ministerio del Ambiente.

- Los grupos de trabajo antes mencionados serán responsables de las actividades establecidas en el Plan de Manejo en una superficie determinada con una línea referencial que lo establecerá el MAE.
- Que se presente el listado al Ministerio del Ambiente de los aspirantes a guardabosques, el mismo que será seleccionado en consenso entre los dos grupos, los guarda parques pertenecerán a la comunidad.
- Cuando ocurra incumplimiento del Plan de Manejo, puede ser causal de reversión de las tierras comunales al Estado.
- Como parte de este proceso el Ministerio del Ambiente oficializó la emisión del Decreto Ejecutivo en el mes de septiembre de 2010, en el cual se establecía la lista actualizada de los 77 socios de la comuna Pañacocha, lo que permitió operar varios temas relacionados con la organización de la comuna ya que los dos grupos, fueron reconocidos como parte de la comuna Pañacocha con derechos y obligaciones.

La experiencia de Isla Puná

Los gobiernos de Venezuela y Ecuador firmaron el Convenio de Cooperación en materia petrolera, el 17 de septiembre de 2008, para la instauración del Proyecto de Exploración de hidrocarburos en el Bloque 4, ubicado en las provincias de Guayas, Santa Elena y la plataforma del Golfo de Guayaquil. El Bloque cubre 300 mil hectáreas en áreas costa afuera y costa adentro del Golfo de Guayaquil, en el que se incluye parte de la Isla Puná.



SIMBOLOGÍA

- Centro Poblado
- Proyecto Estratégico
- Vialidad
- Río Doble

Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana

Elaborado por: SPPC /RUOSC
Fuente: SENPLADES, IGM, SIISE
Proyección: PSAD 56, UTM
Datum: 17 sur

PDVSA Ecuador S.A. (PDVSA) propuso el proyecto Exploratorio de la Plataforma Puná A, que se ejecutó en el año 2009. La construcción de la plataforma (desde donde se perforó un pozo exploratorio) las operaciones de perforación exploratoria mencionadas son materia del Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental (EIA) y la habilitación y mejoramiento de las vías existentes en la isla para el transporte del taladro.

Para este proyecto, PDVSA tuvo como política el mejoramiento continuo y el uso de nuevas tecnologías con el fin de evitar y minimizar los impactos ambientales con base a la aplicación de la legislación vigente, estos aspectos se enfatizaron en la descripción de las actividades del proyecto.

Se determinó que en el área de influencia, las actividades para la Exploración de la Plataforma Puná, fueron: demanda de servicios y de mano de obra temporal, transporte de equipo y maquinaria (vía terrestre, aérea y marítima), diseño, apertura y construcción de la plataforma exploratoria, operación y mantenimiento de la plataforma exploratoria.

Aunque cada actividad tiene un área de influencia única, el área del proyecto se generalizó en tres categorías: directa, indirecta y regional, donde cada una de éstas se consideran componentes como: físico, biótico, social y arqueológico.

El proyecto contempló la ejecución de actividades de: localización y diseño, transporte, instalación de la plataforma, perforación, uso de agua, manejo de desechos, material de contingencia y abandono del área. La fase de construcción del proyecto tuvo una duración de 168 a 180 días. Se contrató aproximadamente de 60 personas en condición de mano de obra local.

Los resultados no fueron positivos y se procedió al abandono definitivo de la facilidad donde actualmente se lleva a cabo la clausura de los pozos, el retiro de todos los materiales e infraestructura usados para el proyecto y la re-conformación de la geomorfología y patrones naturales, para la recuperación de las condiciones originales del paisaje con el paso del tiempo y el proceso de re-vegetación natural.

Por lo mencionado, PDVSA Ecuador S.A. prevé un cambio de técnica de perforación por taladro a una técnica sísmica 3D, que según la compañía permitirá visualizar de mejor manera la superficie del subsuelo para localizar al yacimiento donde se encuentra el hidrocarburo. Esta técnica contará con mayor inversión y se aplicará en el área norte entre la superficie de las comunidades de: Zapote, Puna Nueva, Tabor, Chojón, La Pólvora, La Concordia, propietarios privados (camaroneras) y asentamientos poblacionales. Que además contará con una mayor inversión.

Cabe señalar, que con la aparición del Proyecto PDVSA en el año 2009, se visibilizan los problemas estructurales de los habitantes de las comunidades de Puná. En este sentido la ejecución del proyecto se presentó como una oportunidad para procurar cambios estructurales.

Sin embargo, la población reaccionó contra el desarrollo del proyecto de PDVSA por temor a los impactos ambientales y la falta de garantías del Estado. El conflicto se desarrolla en las comunidades de Campo Alegre y Río Hondo cercanas al proyecto en los siguientes periodos: en el primer periodo ya se encontraban afectados los recursos naturales por la contaminación por desechos de camaroneras; contaminación por falta de tratamiento de basura; contaminanción por la indiscriminada tala de manglar. En el segundo periodo se afectaron recursos naturales, se terminó de instalar la plataforma, para lo cual ya habían realizado el desbroce de las carre-

teras, construido un puerto de descarga, un campamento en Barranco Amarillo puerto de Campo Alegre, transportación de maquinaria pesada en la Isla y en el estrecho de Jambelí.

El conflicto de la Isla Puna tiene entre sus factores principales:

a. Desde el ingreso de PDVSA se visibilizan las problemáticas estructurales en la Isla Puna.
b. Falta de información de los habitantes de la Isla Puna sobre el proyecto de exploración de hidrocarburos.
c. Presiones y desinformación por caudillos y grupos de oposición política (PSC) de la cabecera parroquial Puna Nueva.
d. El retraso en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por PDVSA.
e. Las opiniones del teniente de la Infantería de Marina a cargo de la tropa acantonada en Campo Alegre desde finales de abril/09.
f. La desinformación de los medios de comunicación (Teleamazonas).
g. Mal manejo de los relacionadores comunitarios al realizar negociaciones directas con las comunidades de Río Hondo y Agua Piedra.

El conflicto pasó por una fase de escalamiento que derivó en la toma del taladro de perforación de PDVSA.

Estrategias y hoja de ruta implementadas

PDVSA terminó sus operaciones en la Isla Puna en diciembre del 2009, debido a que los resultados de la "I fase de exploración de hidrocarburo por perforación" no fueron positivos y se procedió al abandono definitivo: clausura de los pozos, retiro de todos los mate-

riales e infraestructura usados para el proyecto, este proceso lo llevó a cabo en el primer trimestre del 2010. Muchos compromisos de PDVSA quedaron inconclusos, de tal manera que se plasmó en una hoja de ruta, acciones estratégicas a través de la intervención del Estado que tenían por objetivo cerrar los compromisos a lo largo de ese año.

En este sentido se trazaron las siguientes acciones estratégicas:

- Consolidación del Comité Estratégico provincial.
- Legalización de tierras a las comunas de Aguas Piedras, Río Hondo, Cauchiche, Subida Alta, Estero de Boca y Bellavista.
- Dotación de agua a las comunas de Aguas Piedras, Río Hondo, Campo Alegre, Cauchiche, Subida Alta, Estero de Boca y Bellavista.
- Control y seguimiento del Plan de Relaciones Comunitarias y a los acuerdos de compensación social que PDVSA efectuó durante la primera fase de exploración de hidrocarburos.
- Fortalecimiento organizativo a líderes y dirigentes mediante procesos.

Las estrategias se ejecutaron a través de una hoja de ruta consensuada con el Comité Estratégico interministerial.

La hoja de ruta ayudó a la gestión de conflictos socioambientales en Proyectos Estratégicos de Interés Nacional, con acciones que contribuyeron a la construcción de política pública, como: el seguimiento a los compromisos de la operadora PDVSA con las comunidades que se efectuaron durante la actividad hidrocarburífera, atención a las demandas de las comunidades del área de influencia del proyecto estratégico, restitución de derechos y dotación de capacidades a las comunidades para fortalecer sus organiza-

ciones, es decir, la intervención se efectuó bajo los principios de equidad, participación ciudadana e interculturalidad.

Para la legalización de tierras se constituyó un Comité de Gestión Territorial conformado por la Secretaría de Pueblos, la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria y el Ministerio del Ambiente, que buscaba en una primera fase adjudicar tierras a seis comunidades (Aguas Piedras, Río Hondo, Cauchiche, Estero de Boca, Bellavista y Subida Alta), para ello se coordinaron acciones como la compilación de información, la intervención de una brigada de campo para determinar el estado de tenencia de la tierra, explotación, levantamientos planimétricos, posesión ancestral, estudios sociohistóricos y planes de manejo para la implementación de expedientes de adjudicación de las comunas: Estero de Boca, Bellavista, Cauchiche, Subida Alta, Río Hondo y Aguas Piedras. También la integración de un equipo de la Dirección Nacional Forestal del Ministerio del Ambiente a la brigada de campo de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria para la unificación del plan de manejo del Bosque Protegido Yasuní y la adjudicación de la comuna Aguas Piedras.

Para determinar el estado de la tenencia de la tierra, la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria solicitó información del catastro de la Isla Puna al Municipio de Guayaquil, reporte que no fue entregado hasta el cierre de la edición de este texto. Este informe es indispensable para culminar el proceso de adjudicación.

Para responder a otros de los requerimientos presentes en la zona, como la dotación de agua, hay que anotar que la empresa PDVSA entregó simbólicamente los pozos que perforó a las Juntas de Agua de Río Hondo, Campo Alegre, Cauchiche, Estero de Boca y Bellavista. Adicionalmente se efectuó la coordinación con la Subsecretaría de Servicios Domiciliarios de Agua Potable, Sanea-

miento y Residuos Sólidos – MIDUVI y la SENAGUA para dotar de agua a las comunidades de Aguas Piedras, Río Hondo, Campo Alegre, Cauchiche, Estero de Boca, Bellavista y Subida Alta.

Adicionalmente se coordinaron acciones con la Subsecretaría de Servicios Domiciliarios de Agua Potable, Saneamiento y Residuos Sólidos – MIDUVI para apoyar la constitución de Juntas de Agua para la administración de los pozos perforados por PDVSA. La subsecretaría de Servicios Domiciliarios de Agua Potable, Saneamiento y Residuos Sólidos – MIDUVI coordinó con ECAPAG – Municipio de Guayaquil la construcción de infraestructura para el suministro de agua a las comunidades a través de piletas. Mientras que la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) inició el proceso de concesión de aguas subterráneas a las Juntas de Agua de Puna.

Para resolver problemas adicionales en la dotación de agua, se elaboraron convenios de cooperación entre la Subsecretaría de Servicios Domiciliarios de Agua Potable, Saneamiento y Residuos Sólidos –MIDUVI coordinó con ECAPAG– Municipio de Guayaquil, para entregar la administración de la infraestructura para el suministro de agua a las comunidades. En ese marco la SENAGUA corrigió el convenio elaborado por ECAPAG – Municipio de Guayaquil tomando en cuenta las observaciones de las Juntas de Agua. Y de cara a buscar soluciones integrales y de largo plazo, el MIDUVI, a través de la subsecretaría responsable del tema, se encuentra realizando el estudio de acuíferos, descartando a la Laguna la Lechuza como agua apta para el consumo humano. La empresa INTERAGUA ha demostrado tener interés en administrar y dar mantenimiento a los pozos y la infraestructura construida y ya perforó un pozo de agua y construyó la infraestructura en la comunidad de Aguas Piedras. Para la población de Campo Alegre, el agua es de mala calidad no es apta para el consumo doméstico. De acuer-

do a PDVSA los acuíferos donde se encuentran los pozos de agua se llenan en invierno y se vacían en verano.

Respecto al control y seguimiento del Plan de Relaciones Comunitarias y a los acuerdos de compensación social PDVSA, se coordinó con la Subsecretaría de Calidad Ambiental del Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables el seguimiento a la operadora PDVSA por el cumplimiento de convenios de compensación social a través de la revisión de la documentación existente relacionada a los acuerdos suscritos, la visita *in situ* a las comunidades donde se hayan ejecutado los acuerdos de compensación.

En este proceso las comunidades calificaron como positiva y de mutuo respeto la relación PDVSA-Comunidad, pese a lo cual no se pueden dejar de mencionar los incumplimientos de parte de la empresa en puntos como los que se había comprometido resolver:

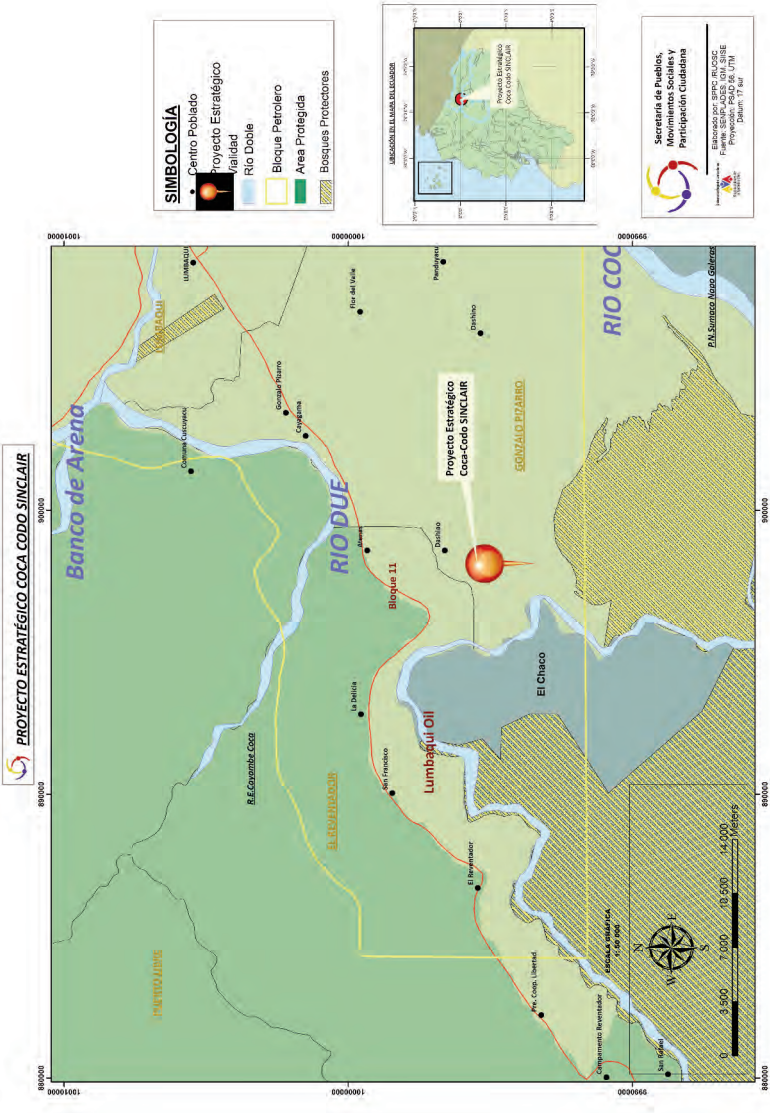
- Mejoramiento de la carretera Campo Alegre-Bellavista:
- Falta de pagos de los servicios de alimentación y logística ofrecidos a las subcontratistas de PDVSA, entre otros la Universidad de Guayaquil.
- PDVSA realizó acuerdos verbales con las comunidades del área de influencia directa del proyecto. Por esta situación muchos compromisos no fueron cumplidos en su totalidad.
- La mayoría de las obras entregadas por PDVSA no se las hizo mediante actas de entrega recepción o fueron abalizadas por el Estado. Como consecuencia, el Estado se encuentra normando algunas situaciones como por ejemplo: el traspaso de los pozos de agua a las Juntas de Agua.

La experiencia en torno al Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair

El Proyecto Hidroeléctrico COCA CODO SINCLAIR propuesto para implementarse sobre el Río Coca, de la cuenca hidrográfica del Río Napo, incluye la captación de las aguas, por medio de una represa de 24,10 metros de altura, con sus sistemas de control por medio de dos vertederos y desarenador, para conducir el agua a través de un túnel de 9,15 metros de diámetro, en una distancia de 24.825 m, para llegar a un embalse compensador, a partir del cual, por medio de dos tuberías de presión, vencer los 630 metros de desnivel, y llegar a la casa de máquinas, donde por medio de ocho (8) turbinas de 187,5 MW cada una, generar 1 500 MW. Finalmente se entrega el agua al Río Coca, por medio de un túnel de restitución.[14] Para este Proyecto la Compañía tiene un capital autorizado de Cuatrocientos mil con 00/100 dólares de los Estados Unidos de América (US$ 400.000,00). El costo total de la obra se determinó en 2.000.000 millones.[15]

Alrededor del proyecto la conflictividad principal se asocia con las reivindicaciones laborales organizadas por representantes de los Municipios, y que forman parte de demandas de larga data en la zona, hace más de 10 años que empezaron con irregularidades en las actividades hidrocarburíferas. En relación a la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), así como demandas de alzas salariales por actividades de remediación ambiental por derrames de crudo. En adición, se debe señalar que otra fuente de conflictividad proviene de las presiones para la contratación de empresas locales, principalmente de servicios de transporte, alojamiento y alimentación donde se encuentran organizaciones con gran capacidad de convocatoria.

Las mesas laborales y de transporte formaron una red entre comunidades, juntas parroquiales y municipios para negociar la contratación de mano de obra y de servicios, sin embargo, con la


PROYECTO ESTRATÉGICO COCA CODO SINCLAIR
SIMBOLOGÍA
Centro Poblado
Proyecto Estratégico
Vialidad
Río Doble
Bloque Petrolero
Area Protegida
Bosques Protectores
UBICACIÓN EN EL MAPA DEL ECUADOR
Proyecto Estratégico Coca Codo SINCLAIR
Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana
Elaborado por: SIPPC-PLOSE
Fuente: SENPLADES, IGM, SIISE
Proyección: PSAD 56, UTM
Datum: Tipo
Banco de Arena
RIO DUE
RIO COC
Proyecto Estratégico Coca-Codo SINCLAIR
GONZALO PIZARRO
El Chaco
Lumbaqui Oil
Bloque 11
P.N. Sumaco Napo Galeras
B.E.Cayambe Coca
ELEVEROLOJIN
SUCUMBIOS
Gonzalo Pizarro
Cuyagama
Dashino
Pendoyano
Arenas
La Delicia
San Francisco
El Reventador
Pte. Coop. Libertad
Campamento Reventador
San Gabriel
Gonzalo Cunuyuco
Lumbaqui
Eloy del Valle
ESCALA GRÁFICA
0 3.500 7.000 10.500 14.000
Meters
N
S
E
W
1001000
1000000
999000
890000
900000
910000
880000

suspensión temporal en el año 2010 del proyecto, la expectativa laboral ha bajado el nivel de conflictividad, con lo cual no se descartan otros conflictos, como el que protagonizaron los trabajadores que bloquearon la carretera, poncharon las llantas de los vehículos de FOPECA, realizaron paros para demandar mejores condiciones laborales, así como un mayor porcentaje de participación del transporte local, sin embargo estos conflictos no se manifestaron directamente en contra de Coca Codo Sinclair.

Adicionalmente existen conflictos territoriales relacionados a intereses por las indemnizaciones por la apertura de carretera al embalse compensador en donde tres grupos se disputan la propiedad de los predios. Los mismos se encuentran en un área del bosque protector La Cascada. El MAE que es el organismo competente para conceder la administración del bosque está en una etapa de negociación este iba a ser apoyado adicionalmente a través de la implementación de un convenio a suscribirse con Coca sinclair, mismo que no se ha concretado hasta la fecha y que ha generado muchas expectativas por parte de la comunidad.[16]

La propuesta de convenio comprende tres componentes: *1.* Apoyo a la legalización de tierras de posesionarios en los BVP del Río Tigre y de la Cascada, *2.* Desarrollo de un Plan de Manejo de los BVPs, *3.* Control forestal en el proceso de extracción de madera.

Existen además problemas ambientales por la tala de madera en los bosques y vegetación protectora del Río Tigre y de la Cascada, por lo que una vez que el MAE identifique y legalice las propiedades, Coca-sinclair en cumplimiento de lo establecido en el Plan de Manejo Ambiental y en la Licencia Ambiental de la vía a Casa de Máquinas ha implementado desde diciembre de 2008 un control para evitar los problemas de extracción de madera e invasiones dentro del bosque y vegetación protectora.

Hoja de ruta implementada en el caso Coca Codo Sinclair

El Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (MEER), rector del proyecto Coca Codo Sinclair(CCS) y la Subsecretaría de Diálogo Social (SDS) de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPPC) convocaron a los diferentes ministerios involucrados en el desarrollo del proyecto, para conformar el equipo interinstitucional nacional (o Comité Técnico Nacional Hidroeléctrico) y elaborar la hoja de ruta, ante lo cual la SPPC-SDS presentó cronogramas y actividades en campo.

Bajo la convocatoria del MAE, se conformó un comité integrado por esta institución y por delegados de CCS, MAE provincial y SPPC-SDS para la legalización de las tierras en el Bosque Protector Cayambe-Coca, y la elaboración de términos de referencia (TDR`s) para la contratación de una consultoría que realice el levantamiento de información en campo. Se mantuvieron reuniones para informar a los dirigentes de las diferentes asociaciones que se encuentran asentadas en los bosques La Cascada y Tigre.

Además, se conformaron dos Comités Estratégicos provinciales sobre, en el Napo y en Sucumbíos, con el fin de realizar el seguimiento de las actividades del Proyecto Estratégico Coca Codo Sinclair.

Existen adicionalmente problemas ambientales por la tala indiscriminada de madera en los bosques, ganadería sin control, compactación de los bosques del Río Tigre y de La Cascada; por lo que una vez que el MAE identifique y legalice las propiedades, la empresa CCS, en cumplimiento de lo establecido en el Plan de Manejo Ambiental y en la Licencia Ambiental, podrá avanzar en la construcción del proyecto hidroeléctrico, tomando en cuenta además el plan de manejo de la cuenca.

Uno de los aspectos identificados con el emprendimiento de las actividades del proyecto es que dentro de estas áreas protegidas existen varias familias habitando el lugar. En el caso del Bosque Protector La Cascada (parroquia Gonzalo Díaz de Pineda) el fenómeno se genera porque antes de la declaratoria de Bosque Protector, varias personas ingresaron al lugar como asociaciones que invadían el bosque y se posesionaban de las tierras, al enterarse que por el sector se construiría una central hidroeléctrica, empezaron a aparecer más asociaciones y precooperativas. Según el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) los bosques protectores están siendo intervenidos por la población asentada dentro del área, para actividades agrícolas y de extracción de madera, en al menos un 10% para el caso del Bosque Protector La Cascada.

El tráfico de tierras, la tala de árboles y en algunos casos, la expectativa generada por el proyecto CCS, han generado conflictos por el control y posesión de estas tierras por parte de distintas asociaciones.

Para conseguir la legalización el Ministerio de Ambiente les ha solicitado una serie de requisitos, que ningún grupo ha conseguido presentar completamente.

Dentro del sector afectado se eligió a un comité para la legalización y adjudicación de las tierras del Bosque Protector La Cascada que están avalados por la Junta Parroquial de Gonzalo Díaz de Pineda, el mismo que viene trabajando con cada asociación para intentar llegar a un acuerdo.

Las principales obras de infraestructura y operación del proyecto están localizadas en la parroquia Gonzalo Díaz de Pineda, del cantón El Chaco, provincia del Napo, se inicia el proceso de compra de terrenos necesarios para la construcción de las facilidades y sin tener títulos de propiedad la construcción de las obras empieza. La

empresa Coca Sinclair y el MAE firman un convenio en el cual la empresa se compromete a entregar un rubro económico para que el MAE determine quiénes pueden legalizar sus tierras y colaborar con el proceso legal. En agosto de 2010, el MAE ya realizó la primera asamblea para dar a conocer el convenio e iniciar los trámites la contratación de la consultoría que pondría en marcha el convenio. Posteriormente las juntas parroquiales manifestaron su preocupación en torno a puntos específicos como:

- Frente a la exigencia porcentual de trabajo y servicios que requieren las dos provincias, se puede observar que estas posiciones en El Chaco mantienen una posición conciliadora y de coordinación, mientras que en el cantón Gonzalo Pizarro se han acentuado las mesas de trabajo y servicios, se mantiene la posición de exigencia y se visualiza gente que maneja estos espacios con intereses particulares. A raíz de la firma del convenio con Exim Bank, el gremio de transportistas y la mesa laboral, especialmente de la parroquia El Reventador han adoptado una posición de continua amenaza de cierre de la carretera, exigiendo que la contratación de mano de obra y servicios sean exclusivas para los moradores de esa localidad.

Hay que destacar que en el cantón Gonzalo Pizarro están establecidas mesas de trabajo, tanto laborales como de transporte que forman una red entre comunidades, juntas parroquiales y municipios para negociar la contratación de mano de obra y de servicios; y, en el caso del cantón El Chaco se construyó una base de datos de la oferta cantonal y los dueños de la maquinaria servicios se están conformando como consorcios, legalmente constituidos.

Figura 3
Insuficiente información sobre el
Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair

Fuente: SDS-SPPC

d. La importancia de la coordinación interinstitucional

Los procesos planteados como pilotos para la implementación del Sistema de Diálogo Social, Político e Intercultural, tuvieron como propósito fundamental establecer y reforzar la relación con otras instancias del Gobierno Nacional y del Estado con el fin de

potenciar los escenarios de diálogo que permitan generar canales de comunicación, participación democrática, trabajo mancomunado y mejora de la gobernabilidad local.

Desde esta perspectiva se llevó adelante procesos de articulación entre la SPPC con las demás instituciones del Estado orientados a fortalecer las relaciones de trabajo, como se explica a continuación:

En el caso del proceso desarrollado en Esmeraldas se realizó, por parte de la Subsecretaría de Diálogo Social, un intenso trabajo de articulación con las entidades del Estado responsables de las áreas social, económica, ambiental y política, con el objetivo de viabilizar respuestas integrales para la transformación de la conflictividad en la comuna Santiago Cayapas.

Estos esfuerzos se realizaron en dos instancias, una nacional representada por el Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Minería Ilegal, que agrupa a los ministerios con competencia legal y técnica en esta temática y un segundo frente a nivel territorial con los representantes gubernamentales en la provincia de Esmeraldas.

En el primer caso el rol de la Subsecretaría de Diálogo Social estuvo enfocado a concienciar a los representantes de los ministerios sobre el trasfondo social, cultural y político que trasciende a la existencia de la minería ilegal en la zona y que si se aspira a erradicarla, se debe también garantizar una presencia permanente, articulada y planificada del Estado para generar condiciones de desarrollo sostenible, seguridad e inclusión social y económica en la zona de la comuna Santiago Cayapas.

En cuanto al trabajo en territorio, el equipo buscó socializar la propuesta del Sistema de Diálogo Social a actores sociales y guber-

namentales claves, por lo que se realizó una serie de reuniones (alrededor de 26), orientadas a articular el Comité Estratégico Provincial de Esmeraldas, para coordinar el trabajo de las instituciones del gobierno nacional de nivel provincial (MIES, MAE, MRNNR, MAGAP, Ministerio, Sectores Estratégicos, Secretaría Técnica de Plan Ecuador); y, a generar confianza en los actores políticos y sociales de la comuna Santiago Cayapas, al tiempo de realizar acciones de fortalecimiento de sus capacidades organizativas y políticas.

Sin embargo, pese a que se realizaron seis reuniones del Comité Estratégico provincial de Esmeraldas, la respuesta de los ministerios y del Gobernador, inicialmente de colaboración, paulatinamente fue perdiendo interés.

Frente a este escenario en el ámbito local, se ideó como estrategia comprometer directamente a las instancias nacionales de los ministerios identificados en la propuesta de articulación de acciones con el objetivo de establecer una intervención integral en la comuna Santiago Cayapas por parte del Estado antes, durante y después del desalojo de la minería ilegal, lográndose una respuesta parcial que se plasmó en una limitada participación en la principal actividad preparada para iniciar un proceso de coordinación entre los distintos ministerios presentes en la provincia de Esmeraldas y los representantes y actores claves de la comuna y los gobiernos parroquiales.

En cuanto a otros procesos de diálogo para implementar el sistema estuvieron encaminados a propiciar una amplia participación de representantes de las organizaciones sociales y comunitarias de las demarcaciones seleccionadas.

Para los encuentros por el agua, la SDS coordinó con los Delegados Provinciales y Coordinadores Zonales de la SPPC, así como con los Subsecretarios y técnicos de cada demarcación de

SENAGUA las acciones que se desarrollarían para lograr la convocatoria y participación de un conjunto de representantes comunitarios, que acudían no solamente a informarse sobre la gestión de la SENAGUA, sino para exponer sus problemas y conflictos por el acceso y control del recurso agua.

Estos esfuerzos de coordinación interinstitucional y abordaje de la conflictividad alrededor del tema agua, permitieron establecer una agenda inicial para la coordinación del trabajo entre las Secretarías de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana y Nacional del Agua, sobre todo para la aplicación del Sistema de Diálogo Social en conflictos que se encuentran en escalada y que por sus características, requieren de las herramientas y diseño metodológico planteados por dicho Sistema.

En tal sentido, se ha creado una comisión en la que participan la Subsecretaría de Gestión Social del Agua y la Coordinación General de Planificación de la SENAGUA y la Subsecretaría de Diálogo Social, para determinar los casos de conflictividad a nivel nacional que se trabajará conjuntamente para su transformación y/o prevención.

En cuanto a los procesos de coordinación interinstitucional alrededor de los Proyectos Estratégicos Nacionales, se participó en los Comités Estratégicos provinciales, instancia instituida por SENPLADES, debido a la necesidad de planificar acciones en territorio y presentar una sólida imagen del Estado, especialmente, por la experiencia de estas zonas en donde antes el Estado estuvo ausente. Esta situación otorgó en su momento, tanto a las empresas como a las ONG, la posibilidad de actuar a su discreción, sin que exista autoridad o comunidad a quien rendir cuentas.

En la actualidad el Comité Provincial, de cada uno de los proyectos, se reúne bajo la convocatoria de SENPLADES y la representación del Gobernador como delegado legítimo del Poder Ejecutivo

en el territorio y asisten las Subsecretarías, Direcciones y Coordinaciones Regionales que actúan sobre la provincia o región a la que ésta pertenece.

El rol fundamental de estos comités es la construcción del Plan de Acción Emergente (PAE), con el objeto de recuperar la presencia del Estado en las zonas de influencia de los PEN. Su responsabilidad inmediata es la construcción del Plan de Desarrollo Local (PDL), con lo que se estaría restituyendo derechos a la ciudadanía, pues debe estar enmarcado en los planes de desarrollo cantonal, provincial y nacional, que responden a los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir. Los dos planes son de competencia de la SENPLADES.

En lo referente, al Equipo Político Territorial es necesario decir que fue conformado para tomar decisiones políticas de cada provincia. En el caso de la SPPC, lo asumen los Delegados Provinciales en vista que tienen la competencia política para actuar en cada circunscripción.

Los Comités Técnicos Nacionales fueron constituidos para contar con equipos interinstitucionales a nivel nacional que permitan tomar las decisiones conjuntas necesarias como Estado, en los PEN mineros, petroleros e hidroeléctricos y donde se intercambia información directamente para los respectivos Ministros.

En octubre del 2009, se implementó un Comité Técnico para los Proyectos Estratégicos, el que permitió el acercamiento interinstitucional e intercambio de información,

Por las características del trabajo encomendado a la SPPC-SDS, se mantuvo la coordinación permanente con el MRNNR, MAE, Senagua, Ministerio del Interior y SENPLADES.

Posteriormente se formaron los Comités Técnicos Nacionales de acuerdo a las áreas de intervención y competencia, de esta manera el Comité de PEN de hidrocarburos se constituyó a partir de mayo del 2010; el de PEN Hidroeléctricos desde mediados de octubre; y de los PEN mineros a partir de noviembre los mismos que han permitido preparar intervenciones técnicas consensuadas, al tiempo que ha logrado presentar una mejor imagen como un Estado que actúa con políticas y estrategias coordinadas, particularmente en territorio.

Balance general de los niveles de coordinación interinstitucional

Avances

Se ha logrado articular y conocer roles de las instituciones y compartir con las comunidades u organizaciones sociales.

La SPPC, cuenta con un equipo con experiencia y capacidades específicas para enfrentar situaciones conflictivas, el mismo que ha dado el empuje necesario al resto de las instituciones, demostrando el liderazgo necesario para articular acciones e intervenciones con instancias estatales, así como con organizaciones y líderes locales, esto puede evidenciarse por ejemplo, en el caso de Napo dentro de la zona del Proyecto Pungarayacu donde están ubicadas comunidades y autoridades locales kichwa hablantes, estas destrezas han permitido debatir la problemática en su propia lengua (kichwa), respetando sus costumbres y procesos.

En el caso de la comuna Río Santiago en Esmeraldas, el trabajo realizado y la información procesada y sistematizada posicionó a la SPPC como la entidad con mayor presencia en el territorio y mejor informada. Frente a los otros ministerios que se involucraron circunstancialmente en el proceso desarrollado, la Secretaría obtuvo

una ventaja comparativa, coyuntura que permitió que las estrategias sean escuchadas.

Limitaciones

- Las limitaciones significativas continúan siendo, la articulación de las acciones interinstitucionales y el flujo interno de comunicación entre los miembros de la SPPC nacional y las coordinaciones regionales y direcciones provinciales. Por esta razón, sería sumamente importante que a futuro se estructuren estrategias adecuadas de comunicación que permitan planificar la ejecución de las actividades de la Subsecretaría y de las Direcciones de Prevención y Gestión de Conflictos, dentro de una lógica sistémica que integre a cada uno de los actores internos y externos para lograr la consecución de metas planteadas por la Secretaría de Pueblos a corto, mediano y largo plazo.
- La falta de generación y difusión de información sobre actividades, funciones, roles y competencias a nivel interinstitucional y hacia la población.
- No se logró compartir información sobre los beneficiarios de los programas de gobierno en coordinación con los GADs y los ministerios en línea.
- En muchos de los casos existieron celos institucionales o entre técnicos, frente a los que tienen mayor experiencia y han asumido el liderazgo en el manejo de las relaciones con las comunidades.

3

Herramientas metodológicas, fortalecimiento de capacidades y gestión del conocimiento

Conforme a lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador 2008, todo proceso de desarrollo debe girar en torno a la garantía y restitución de los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y de la naturaleza. Tales disposiciones se recogen en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 al señalar que "el nuevo pacto de convivencia que propone el Gobierno de la Revolución Ciudadana es un esfuerzo por hacer realidad un verdadero y efectivo régimen constitucional de derechos y justicia" (SENPLADES, 2009: 91).

La necesidad de contar con herramientas adecuadas para implementarlas en territorio conforme al nuevo modelo de relacionamiento Estado – Empresa – Comunidad que el gobierno nacional impulsa, implica una serie de retos para el abordaje de conflictos sociales y socioambientales que escapan a las nociones, enfoques y estrategias convencionales para su tratamiento, en especial cuando se han afectado intereses económicos, ambientales, culturales, sociales y políticos.

El conflicto socioambiental surge cuando se consolida la noción o concepto de calidad de vida, desarrollo humano y sustentabilidad. El problema no reside en los conflictos en sí mismos, sino en la manera de abordarlos, en la forma cómo se interviene o participa en ellos y en la forma cómo se manifiestan.

En ese sentido los campos de la prevención y gestión de conflictos son ámbitos relativamente nuevos y todavía tienen un amplio camino para recorrer, especialmente en la esfera pública estatal, aspecto que en parte se debe a los limitados esfuerzos por recoger las experiencias y aprendizajes de la gestión gubernamental frente a los contextos de conflictividad.

Bajo este concepto, la Subsecretaría de Diálogo Social consideró dentro del POA 2010, la elaboración de consultorías para que

dentro de su rol y competencia respecto al tratamiento de conflictos socioambientales, se elaboren los "Protocolos de Prevención y Gestión de Conflictos Socioambientales", cuyo objetivo principal consiste en fortalecer las capacidades de los funcionarios de Subsecretaría de Diálogo Social, así como de los funcionarios de otras carteras de Estado que intervienen en este tipo de acciones.

Luego de cumplidos todos los requerimientos técnicos administrativos de la institución y los exigidos por el Portal de Compras Públicas, se procedió a la elaboración y firma de los contratos con los consultores invitados, actividad que se realizó en un plazo de tres meses a partir de la firma de los respectivos contratos.

Conforme a la metodología y cronogramas presentados por las consultoras a los administradores de los contratos (Director de Prevención de Conflictos y Director de Gestión de Conflictos respectivamente), se procedió a la elaboración del trabajo conforme con lo estipulado en los contratos.

a) Protocolo de Prevención de Conflictos Socioambientales

El protocolo parte de un análisis y diagnóstico de la situación, a partir de una muestra de casos representativos de conflictos socioambientales relevantes en distintas regiones del país: Amazonía, Galápagos, la Costa y la Sierra Sur, que a más de responder a las interrogantes básicas de caracterización del conflicto, puso énfasis en el análisis de la forma cómo previene, interviene, interactúa y procesa dichas conflictividades el Estado.

Esta primera parte compila seis tópicos teórico-conceptuales:

- Síntesis de aspectos conceptuales básicos
- Los principios

- Códigos de conducta y salvaguardas.
- Consideraciones en torno a la interculturalidad.
- Consideraciones y principios fundamentales en torno a un enfoque de derechos humanos y de la naturaleza.
- Elementos conceptuales básicos en torno a sistemas de alerta temprana.

Para la elaboración de la segunda parte del protocolo, se diseñaron y sistematizaron pautas metodológicas para establecer procesos de: comunicación, coordinación interinstitucional, diagnóstico participativo, diálogo calificado, enfatizando herramientas como la escucha activa, mesas de pre-negociación, actividades para la facilitación y conciliación, acciones de monitoreo y evaluación.

Esta segunda parte presenta manuales e instrumentos que incluyen:

- Manual de Alerta y Acción Temprana
- Pautas para la coordinación interinstitucional en torno a Prevención de Conflictos socioambientales
- Pautas de comunicación para la Prevención de Conflictos.
- Manual de Mecanismos de implementación en torno a Derechos Colectivos en contextos de Prevención de Conflictos
- Manual para organizar y facilitar diálogos preventivos.
- Anexo conceptual en torno a la construcción de la paz, prevención de conflictos y conflictividad socioambiental y un breve análisis de los conflictos socioambientales en el país.

b. Protocolo de Gestión de Conflictos Socioambientales

Con el propósito de avanzar en la definición de procedimientos, medidas organizadas y efectivas que contribuyan a la gestión de los conflictos socioambientales encaminada a mitigar su desborda-

miento y evitar el surgimiento de episodios de violencia y conmoción social, se establecen los lineamientos de un protocolo que orienta la implementación de un conjunto de acciones encaminadas a fortalecer la gobernabilidad y genere un entorno de diálogo en áreas afectadas por severas alteraciones al ambiente.

El Protocolo de Gestión de Conflictos Socioambientales ha sido elaborado tomando en cuenta seis fases, y cuenta con un instructivo metodológico para hacer operativa su gestión, estas fases son:

- Fase 1: Preparación previa, que comprende la recopilación y análisis de la información, mapeo de los grupos de interés y difusión de información y estrategia de comunicación.
- Fase 2: Diálogo y consulta: referido al procesamiento de las diferencias, que abarca: Convocatoria a diálogos, Estructuración de veedurías, Liderazgo Político y Consulta.
- Fase 3: Construcción de acuerdos: Recursos para acciones emergentes, formulación de un Plan de Compensación Social y Seguros Ambientales.
- Fase 4: Fortalecimiento de capacidades.
- Fase 5: Control social y rendición de cuentas.
- Fase 6: Evaluación continua.

c. Análisis estratégico

El Análisis Técnico-Estratégico, surge como la necesidad de lograr unificar el esfuerzo de recopilación, procesamiento, sistematización y difusión de la información que se analiza permanentemente en la Subsecretaría de Diálogo Social y, que a la vez, facilita la construcción de escenarios de conflicto y estrategias de diálogo, mediante el desarrollo e implementación de instrumentos y herramientas teórico-operativas para responder a la complejidad de la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Con este antecedente, es importante destacar que los insumos generados por los procesos de Análisis Técnico-Estratégico son fundamentales en el trabajo con los Proyectos Estratégicos, ya que éstos se encuentran localizados en diversos territorios a nivel nacional y en su entorno existen una serie de factores de riesgo, ya sean naturales o generados por los actores sociales, institucionales, organizaciones, etcétera, quienes generalmente mantienen posturas contrarias al normal desarrollo de todas las actividades programadas, situación que suele generar conflictos y, en algunos casos, da lugar escenarios críticos, que exigen un monitoreo permanente, con el fin de analizar su tratamiento y evolución. Por lo tanto, es responsabilidad de esta Unidad recomendar la emisión de Alertas Tempranas, las mismas que serán canalizadas por la SDS-SPPC[17] hacia las Instituciones que tienen que relación en la aplicación oportuna de estrategias, que encaminen los procesos hacia la prevención de conflictos.

Debido a la importancia de los Proyectos Estratégicos Nacionales en los que trabaja la SDS-SPPC, se presta especial atención al tratamiento de la información que se recolecta en el territorio y que a su vez se genera y procesa en la Sede Nacional SDS-SPPC, por cuanto tiene ver con todas las Instituciones a nivel Ministerial y Secretarías de Estado que se relacionan con los PEN[18], cuya relevancia es trascendental para el Estado, por sus implicaciones en el desarrollo del país. En consecuencia, es necesario resguardar la información que se relaciona con estos Proyectos y normar parámetros mínimos para el manejo de la información, capacitando a los funcionarios sobre normas de seguridad, para que se mantengan los canales regulares establecidos y la información. De manera complementaria, para evitar riesgos de los funcionarios de la SDS-SPPC en territorio durante su labor de prevención y gestión de conflictos, también se ha considerado el establecimiento normas básicas de seguridad personal, que permitan reducir significativamente la posibilidad sufrir algún tipo de accidente.

El trabajo de Prevención y Gestión de Conflictos, es muy importante e implica hacerlo, en varias ocasiones, bajo presión dadas las condiciones de un posible escalamiento del conflicto y, por otro lado, debido a la incertidumbre generada por el comportamiento de los actores principales que se encuentran inmersos en la conflictividad característica del desarrollo de un Proyecto Estratégico Nacional. Por lo tanto, es la responsabilidad del tratamiento oportuno y técnico de los problemas y conflictos, lo que previene la descoordinación de la gestión de nuestros funcionarios de la SDS-SPPC con los compañeros funcionarios de las Unidades Desconcentradas y Agregadoras De Valor, Delegados Provinciales y Coordinadores Regionales, dando lugar, a la definición y establecimiento de Niveles de Tratamiento de la Información, así como a la generación de un proceso en el que se regule la gestión de todos los funcionarios y sus coordinaciones en territorio y en lo Nacional.

d. Procesos de capacitación

La generación y fortalecimiento de capacidades de los funcionarios de la Subsecretaría de Diálogo Social, se enmarca en los objetivos planteados en el POA 2010, en ese sentido, durante este año se llevaron adelante dos procesos de capacitación en la ciudad de Quito con el aval académico de instituciones de educación superior de prestigio, en los cuales se abordaron temáticas que buscaron responden a las requerimientos de formación de los funcionarios para el tratamiento de los conflictos socioambientales.

Formación de mediadores comunitarios

Este proceso de formación se realizó en el Centro Transferencia de Tecnología de la Universidad Central del Ecuador, con una duración de 80 horas académicas para los servidores de planta central y 20 horas académicas para los de territorio.

Esta capacitación tuvo como objetivo principal dotar de herramientas técnicas a fin de que los participantes estén en capacidad de facilitar la transformación de conflictos en sus localidades a través de la mediación y otros métodos alternativos de manejo de conflictos.

De acuerdo con los módulos constitutivos de la capacitación, quienes participaron en este proceso, contaron con herramientas que les permitían:

- Viabilizar la transformación de conflictos a través de la mediación como un mecanismo rápido y efectivo para la consecución de acuerdos.
- Contar con experticias para el uso de herramientas y técnicas para la formulación y alcance de acuerdos y consensos en el ámbito organizacional, dentro de los temas laborales, familiar, conflictos de tierras, conflictos organizacionales, socioambientales, entre otros.
- Desarrollar destrezas y habilidades para el manejo y la solución de conflictos a través de la mediación.

Capacitación en conflictos socioambientales

Esta segunda fase de la capacitación, a cargo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO – ECUADOR), se desarrolló a fin de generar y fortalecer capacidades de los técnicos de la Subsecretaría de Diálogo Social, para enfrentar procesos de conflictividad socioambientales en los Proyectos Estratégicos del Estado de manera conceptual y metodológica adecuada, con base en la restitución y garantía de derechos de las comunidades.

Esta capacitación permitió que los funcionarios:

- Bajo un diseño metodológico abordaje de las temáticas que son equiparados como módulos de Maestría, orientó a que los servidores de la SDS conozcan y entiendan la visión de la academia respecto a los conflictos socioambientales.
- Contar con el material informativo sobre herramientas, mecanismos y metodologías para el análisis y diagnóstico de conflictos, prevención y gestión de conflictos socioambientales.

Capitalización de experiencias

La Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, a través de la Subsecretaría de Diálogo Social tiene el compromiso de fortalecer capacidades en la población y promover relaciones de coordinación interministerial orientadas a generar políticas públicas de diálogo que permitan mejorar las relaciones entre Estado y sociedad civil.

Durante el año 2010, las Direcciones de Prevención y Gestión de Conflictos de la Subsecretaría de Diálogo Social han intervenido en conflictos socioambientales de trascendencia nacional, por lo que la capitalización de estas experiencias constituye una valiosa fuente de análisis y reflexión para que la distintas instancias del Gobierno Nacional puedan diseñar e impulsar políticas públicas que permitan generar gobernabilidad social basada en los principios del Buen Vivir.

La capitalización de experiencias, justamente insumos consignados en esta serie de publicaciones permitirá:

- Recuperar aprendizajes y generar nuevos conocimientos a nivel estatal y de la sociedad civil respecto a los conflictos socioambientales.

- Contar con una sistematización de experiencias que contribuyan al mejoramiento de la gestión pública en relación a los conflictos socioambientales.
- Involucramiento de los diversos actores relacionados con la temática, como ejercicio académico que permita una mayor discusión e incidencia en la transformación de las dinámicas actuales.

4

A manera de lecciones aprendidas y desafíos

La Subsecretaría de Diálogo Social emprende la iniciativa de construir el Sistema de Diálogo Social, Político e Intercultural y a partir de julio de 2010, trabajó encaminado, hacia la articulación de un conjunto de elementos conceptuales, metodológicos, operativos y organizacionales direccionados a su implementación efectiva.

Producto de este esfuerzo es la implementación de tres procesos de pilotaje en la prevención de escalada de conflictos de mediano impacto. Estas experiencias piloto son:

- Proceso para implementar acciones de diálogo social, político e intercultural en la comuna Santiago Cayapas, cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas.
- Proceso de intervención para la prevención de conflictos en el Proyecto Estratégico Nacional Refinería del Pacífico.
- Proceso de fortalecimiento del diálogo social a través de los 'Encuentros por el agua' en conjunto con la Secretaría Nacional del Agua.

Para el tratamiento de los conflictos el Sistema de Diálogo Social Político e Intercultural desarrolla una propuesta que contempla el diseño e implementación de herramientas e instrumentos teórico operativos que se construyen orientados hacia la prevención y transformación de conflictos socioambientales.

El diseño metodológico ha estructurado con un sentido estratégico toda la lógica del proceso, orienta y da unidad a todos los factores que intervienen (posiciones y prácticas políticas, actores claves, características, intereses, contexto, conocimientos sobre el tema, objetivos a alcanzar, etapas y secuencia temática a seguir, técnicas y procedimientos a utilizar, entre otros).

Experiencia piloto 1

Procesos de fortalecimiento del diálogo social y prevención de conflictos con SENAGUA

En el caso de la experiencia piloto desarrollada conjuntamente por la Secretaría de Pueblos (SPPC), y la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA), fue concebida como un primer paso para la validación de la propuesta del Sistema de Diálogo Social, Político e Intercultural de la SPPC, aprehendida como estrategia para la prevención y transformación de conflictos sociales, a través de la generación de espacios de diálogo en tres casos puntuales seleccionados (Zamora, Esmeraldas y Manta), orientados al fortalecimiento de capacidades y desarrollo local tomando como eje la problemática en torno al recurso agua.

De este proceso surgieron expectativas para ampliar el tratamiento de los conflictos socioambientales en el territorio, en especial, desde la organización y fortalecimiento comunitario e implementación de las capacidades de diálogo a nivel local.

En el caso de cada uno de los Encuentros por el Agua y el Diálogo Social, se trabajó a través de talleres en los que la gente pudo desarrollar ejercicios de diálogo para identificación y caracterización del conflicto tales como "conformación de la comunidad de aprendizaje", "escucha activa", "valoración del poder generativo del lenguaje" y trabajo en mesas de diálogo.

Los resultados obtenidos en este trabajo fueron sumamente positivos, pues se logró detectar la gran demanda de fortalecimiento de capacidad en territorio, con especial énfasis en la aplicación de herramientas de resolución de conflictos a nivel socioambiental (en este caso específico haciendo referencia al uso y aprovechamiento

del agua) y manejo del diálogo como una estrategia para el desarrollo comunitario.

Esta experiencia fue recogida a través de la evaluación realizada por quienes participaron del taller en cada uno de los pilotos desarrollados, así como en la retroalimentación generada desde el equipo de Prevención de Conflictos de la Subsecretaría de Diálogo Social, teniendo como objetivo principal, capitalizar la experiencia para generar posteriormente procesos que den continuidad al trabajo iniciado durante el año 2010.

Experiencia piloto 2

Proceso para implementar acciones de diálogo en la comuna Río Santiago Cayapas, cantón Eloy Alfaro, provincia de Esmeraldas

En la experiencia de la comuna Río Santiago Cayapas en la validación de Sistema de Diálogo Social se priorizó escenarios que por su nivel de conflictividad, requieren de forma urgente la construcción de espacios y capacidades de diálogo para aportar en la transformación de los conflictos identificados, por lo que se determinó la intervención en el Proyecto Estratégico 'Selva Alegre'.

Los parámetros de priorización de la conflictividad que se abordaron se sustentan basándose en el interés del gobierno nacional, que determinó como política de Estado el desalojo de la minería ilegal en el país, debido a la irresponsabilidad con la que trabajan, generando inmensos pasivos ambientales, que afectan las condiciones de vida de las comunidades en estos sectores y que aumentan los índices de violencia e inseguridad y llevándose inmensos recursos fuera del país; a su vez, por la preocupación de la ministra de la Secretaría de Pueblos Alexandra Ocles, frente a la necesidad de

recuperar espacios interculturales de solidaridad y convivencia pacífica que garanticen la propuesta del Ejecutivo de alcanzar el Buen Vivir para los habitantes del Ecuador.

En este caso se realizó un diseño metodológico que se orientó a la constricción de espacios de coordinación a nivel interinstitucional con los ministerios involucrados en el proceso de erradicación de la minería ilegal y con los que tienen bajo su competencia el abordaje de la problemática social, con el propósito de establecer un plan que contemple los ámbitos sociales y políticos del conflicto que lleve a organizar la presencia integral y sostenida de las instituciones del Estado a nivel territorial.

La evaluación se la desarrolló con la participación de los actores involucrados, tanto de las organizaciones que conforman la comuna Río Santiago Cayapas, como de los diferentes ministerios que participaron en el proceso.

Los resultados alcanzados por el proceso de diálogo se resume en:

- Los actores políticos y sociales de la comuna Río Santiago Cayapas desarrollaron confianza lo que permitió la generación de capacidades de diálogo, fortalecidas e instaladas.
- Fortalecimiento de la organización comunitaria, se logró articular un Comité de Gestión Organizativa entre los representantes del gobierno de la comuna (Cabildo), los presidentes de las nueve juntas parroquiales y los Tenientes Políticos. Comité que tiene por objetivo articular los esfuerzos para la construcción de propuestas que permitan a la población generar procesos encaminados a combatir los impactos de la minería ilegal.
- Se cuenta con un diagnóstico integral del conflicto (caracterización del conflicto), información que fue canalizada a los

ministerios competentes para dar respuestas inmediatas a las alertas proporcionadas por nuestra investigación e incidencia en el territorio.

- Se articuló el Comité Estratégico provincial, sin embargo no existió continuidad por la falta de compromisos de los ministerios que la integra.

Enfoques del sistema de diálogo Social, Político e Intercultural

Los enfoques del sistema recogen en mayor detalle los componentes teóricos de la propuesta del Sistema de Diálogo Social, Político e Intercultural.

El desafío de incorporar nuevos enfoques y herramientas en el Tratamiento de los Conflictos Socioambientales

El proceso de sistematización de los conflictos socioambientales en torno a los proyectos estratégicos, fue construido desde el ámbito de la gestión pública, a través de los equipos técnicos de la Secretaría de Pueblos, la primera etapa se implementó en las áreas de influencia de los proyectos estratégicos, se utilizaron herramientas básicas para la recolección y análisis de información de los actores y principales conflictos relacionados con la gestión de los proyectos. Una segunda fase contempló la generación del análisis de escenarios de conflictividad y el establecimiento de estrategias de diálogo e intervención para la transformación y gestión de los principales conflictos determinados.

La metodología implementada para el proceso de análisis y gestión de conflictos fue establecida a través de una serie de reuniones con el equipo técnico de la Secretaría, se consideraron algunos modelos de gestión de conflictos y análisis social.

Uno de los principales supuestos establecidos para el diseño metodológico fue la falta de información con respecto a la relación entre los actores locales, las empresas y el Estado. La falta de diálogo entre las partes que permita crear escenarios en los cuales se pueda establecer las acciones de proyecto.

Resultados

Del trabajo realizado, los equipos de las Direcciones de Prevención y Gestión de Conflictos se obtuvo una evaluación positiva de la experiencia desarrollada, los actores en todos los proyectos piloto desarrollaron confianza, fortalecieron sus organizaciones y el tejido social, establecieron redes de cooperación y estuvieron involucrados en el proceso para la instalación de capacidades de diálogo social.

En cuanto al tema de la incorporación de nuevos enfoques en el tratamiento de los conflictos socioambientales, se han generado varios aprendizajes durante el desarrollo de esta experiencia, tanto para la Subsecretaría de Diálogo Social, como para el fortalecimiento del accionar institucional de la Secretaría de Pueblos; básicamente relacionados con la importancia de la generación de procesos sostenibles, dejando progresivamente de lado las intervenciones coyunturales de corto plazo. Se ha tenido como herramienta clave el mapeo de actores estratégicos, tanto sociales, institucionales, estatales o de la sociedad civil en general. En cada uno de los procesos en los que se intervino facilitó la identificación del tejido de relaciones existentes entre ellos, y los potenciales focos de conflictividad a través de la alerta temprana, proporcionando elementos para la planificación de estrategias que permanezcan a largo plazo tanto a nivel de intervención, como a nivel de gestión de los conflictos.

Avances e innovaciones

El trabajo realizado por el equipo de la SPPC en el proceso de prevención y gestión de conflictos socioambientales, marca un hito en los procesos de gestión de la política pública. Ya que en este proceso se ha involucrado al Estado en su conjunto, generando agendas públicas y estrategias que permitan intervenir los conflictos.

Los desafíos iniciaron con la disposición de suspender las relaciones entre las comunidades relacionadas con proyectos extractivos y las empresas operadoras, se presenta una delegación del presidente hacia la Secretaría y el equipo institucional estratégico, de construir un nuevo modelo de relacionamiento entre estos dos actores pero con una presencia más activa en la gestión, facilitación, regulación y control del Estado.

El modelo generó un gran esfuerzo de la Secretaría en lo que respecta al proceso e identificación de las formas de relacionamiento históricas en las áreas extractivas, un análisis de la política pública y la gestión estatal relacionada a la gestión ambiental y social.

Los equipos de la Secretaría construyeron un primer modelo de gestión que fue presentado a los diferentes ministerios, en el cual se evidenciaba la necesidad de generar cambios legales y procesos de políticas públicas que permitan mejorar y fortalecer la gestión social y ambiental en el ámbito de estos proyectos. El modelo se encuentra ahora en proceso de análisis y revisión.

En cuanto a la transformación de conflictos, se han dado experiencias nuevas en cuanto a la generación de puentes de diálogo con comunidades, en la extensión de los procesos de participación ciudadana y acceso a la información, en la reestructuración de la relación de la sociedad con el Estado en términos de retomar la confianza y mejorar la gestión pública de las instituciones particu-

larmente en las áreas de influencia de los proyectos estratégicos. Sin embargo es necesario fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones, acortar los tiempos y procesos burocráticos que dificultan la acción y el cumplimiento de los compromisos.

Limitaciones

No poder ofrecer las respuestas inmediatas a las peticiones de las comunidades ya que son pedidos que no nos compete, por ejemplo: el problema del agua le compete al municipio y al MIDUVI.

Por otra parte, no es fácil tener acercamiento a los municipios ya que ellos son gobiernos autónomos y no todos están alineados al gobierno central o mantienen sus propias agendas, eso limita muchas veces la coordinación con las instituciones del gobierno central.

De igual manera, la burocratización de los trámites y requisitos exigidos a la comunidad para que obtengan ciertos beneficios es otra limitante para tener acceso a los beneficios que ofrecen los programas de gobierno, ejemplos: el Banco de Fomento, y Socio bosque, como lo sucedido en la provincia del Napo

En cuanto a proyectos petroleros las comunidades manifiestan su desconfianza respecto a la posibilidad que los recursos canalizados mediante los GADs, sean utilizados con fines políticos, por lo que prefieren que sea la misma empresa la que entregue las obras. Además, cuestionan la lentitud de las autoridades y los ministerios en dar respuesta a las a las gestiones realizadas por las comunidades.

Las intervenciones han permitido generar un diagnóstico e intervención participativa, que permite establecer puentes de diálogo con los actores de la sociedad civil.

Se establece que la presencia del Estado en las comunidades y

otros espacios territoriales es fundamental para mantener la gobernanza y convivencia ciudadana, además es necesario que el Estado asuma su papel en la atención de las necesidades básicas de las personas, evitando que las empresas asuman su rol y generen procesos de clientelismo y manipulación de estas formas de relación.

Potencialidades y sinergias

El principal proceso a fortalecer, está relacionado con la gestión institucional del Estado en su conjunto, Secretaría, y con instituciones de la sociedad civil (ONG, la academia, etcétera); el equipo ha generado procesos desde la práctica de campo. Sin embargo, es necesario estandarizar las herramientas y metodologías de gestión de conflictos, razón por la cual se desarrollaron los protocolos de prevención y gestión de los mismos.

A pesar de que se podría mal interpretar, la presencia del gobierno en el proceso de gestión de conflictos, principalmente por su rol de administrador y también de regulador, es necesario puntualizar que muchos de los temas relacionados con conflictos socioambientales están relacionados con temas legales y con procesos que no están normados o que son desconocidos por los actores.

Por ejemplo, en el caso de la administración de contratación de mano de obra en las empresas petroleras, no existe un proceso claro, o en algunos casos son manipulados por actores que tienen intereses particulares. Alrededor de este tema se generan una serie de conflictos relacionados con la falta de cumplimiento de los derechos laborales, falta de pago, incumplimiento de contratación de mano de obra local, etcétera.

Durante el año 2010 se ha generado una propuesta desde el organismo rector de las relaciones laborales, para ordenar estos casos, a través de la implementación de un programa de gestión

laboral, por medio del cual se realiza la selección, capacitación, ubicación (bolsa de empleo), y contratación de los empleados por parte de las empresas.

En este caso el Estado intervine facilitando procesos que permitan a las empresas manejar técnica y legalmente el proceso y prevenir futuros conflictos relacionados con aspectos laborales. Cabe anotar que el ministerio direcciona y facilita el proceso, pero también lo controla y regula a través de los inspectores de trabajo.

La importancia del debate para enfrentar los conflictos socioambientales

Los conflictos socioambientales generan una serie de actores y escenarios a nivel regional y nacional, que incluye una gran gama de actores con diferentes necesidades, posiciones e intereses, lo que dificulta muchas veces su transformación.

En la mayoría de los casos los facilitadores y gestores de conflictos ven limitada su acción, principalmente, porque existe una falta de claridad de los procesos legales, institucionales de ciertos actores del Estado que deben intervenir en la transformación de estos conflictos.

De ahí, que es necesario generar espacios en los cuales se debatan los procesos de manejo de conflictos socioambientales, el rol de Estado y sus instituciones en la facilitación de procesos de transformación y gestión de estos conflictos.

Hay que fortalecer y cambiar la visión que algunos técnicos y actores tienen sobre el Estado, generando procesos de colaboración y participación para que se mire al Estado como un actor importante en la construcción y generación de nuevos mecanismos para la gestión de conflictos.

Importancia del enfoque territorial

El trabajo desarrollado, ha generado algunas sinergias que podrían ser aprovechadas por el equipo de la SPPC para fortalecer su intervención en conflictos socioambientes, una de las principales, radica en la apertura de las comunidades para formar parte de los procesos emprendidos, bajo el compromiso de generar un permanente seguimiento y monitoreo de la situación de cada una de las intervenciones.

A partir de esto, una potencialidad que debería desarrollar la SPPC es la promover la estructuración equipos de trabajo capacitados para la intervención en territorio en cada una de las Unidades de la Secretaría de Pueblos, tanto a nivel nacional como local, con énfasis en el tratamiento de conflictos socioambientales, su seguimiento, monitoreo y evaluación, teniendo en cuanta las aristas sociales, políticas, culturales, económicas, etcétera, para el planteamiento de estrategias de sostenibilidad de los procesos de desarrollo local de las comunidades.

Por ejemplo, en el caso de trabajo con la SENAGUA, este fue el primer acercamiento para desarrollar actividades conjuntas en el ámbito de la prevención de conflictos, específicamente en cuanto a la administración, uso y aprovechamiento del recurso agua, por lo que no se contaba con una experiencia previa de relacionamiento con esta Secretaría de Estado. Sin embargo, es importante recalcar que, en cuanto a la generación, flujo y manejo de la información, se presentaron algunos inconvenientes, principalmente en lo que se refiere a la coordinación en territorio con los delegados provinciales y subsecretarios de demarcación de SENAGUA, ya que las directrices emitidas desde la Planta Central de esta Secretaría de Estado no llegaban a ser cumplidas a cabalidad por sus unidades en territorio, dificultando así la gestión conjunta de la SPPC y de SENA-

GUA. No obstante, es importante rescatar que este primer esfuerzo generó resultados positivos a nivel local y se pretende ampliar a futuro el alcance a nivel nacional.

En el caso del conflicto de entorno a la minería ilegal en la comuna Río Santiago Cayapas se realizó por parte de la Subsecretaría de Diálogo Social un intenso trabajo por articular a las entidades del Estado responsables del área social, económica, ambiental y política, con el objetivo de establecer respuestas integrales para la resolución del conflicto de la comuna.

Estrategias comunes en los Proyectos Estratégicos

Se han detectado estrategias comunes para ser implementadas en todos los Proyectos Estratégicos Nacionales:

- Planificación, implementación y ejecución de los Planes de Acción Emergente (PAE) y los Planes de Desarrollo Local (PDL), de las comunidades situadas en las zonas de influencia de los PEN, cuya responsabilidad corresponde a SENPLADES.
- Fortalecimiento de las mismas comunidades, desde lo social, lo económico y lo técnico, bajo la responsabilidad de la SPPC, MRNNR, MAE, SENAGUA, SENPLADES.
- Planes de Comunicación locales y nacionales, para todos y cada uno de los PEN, mismos que son de responsabilidad de la Secretaría Nacional de Comunicación.

Construcción de equipos desde la necesidad de responder a las expectativas generadas

- Dada la complejidad y multiplicidad de problemáticas y relaciones sociales identificadas en los territorios, se propone fortalecer los equipos que mantienen una coordinación interinstitucional (especialmente con la SENAGUA), en vista que

se ha previsto, para el año 2011, la intervención en algunos conflictos puntuales que se relacionen con los objetivos del Sistema de Diálogo Social.

- Este fortalecimiento implica por un lado incorporar de forma más activa a especialistas y operadores de campo de Diálogo Social a procesos de prevención de conflictos y de diálogo (bajo los preceptos conceptuales y diseños metodológicos del Sistema de Diálogo Social); fortalecer las capacidades de Delegados Provinciales y Coordinadores Zonales de la SPPC; e incorporar a nuevos técnicos nacionales a la Dirección de Prevención de Conflictos, quienes se encargarían de liderar procesos puntuales de diálogo social en temáticas identificadas como prioritarias.

Procesos de capacitación en territorio y en la Dirección (dirigido a funcionarios de la SPPC, lideres, organizaciones)

- Este tema está relacionado con el punto anterior, en la medida que la SDS se ha planteado dar sostenibilidad a los procesos de diálogo, fortalecimiento de capacidades y generación de confianza iniciados en territorio, por lo que es fundamental desarrollar nuevas capacitaciones entre los distintos niveles y representantes de las comunidades respecto del Sistema de Diálogo Social.
- De la misma forma se considera de gran importancia profundizar en la formación de los miembros de quienes trabajarán en la prevención de conflictos, en las temáticas relacionadas a los conflictos sociales para dar una mejor respuesta a las necesidades y requerimientos en el territorio. En estos procesos de capacitación se inscribirán los talleres para la implementación efectiva de los Protocolos de Prevención de Conflictos y de Gestión de Conflictos, como parte de la consultoría que elaboró dichos Protocolos. En esta capacitación

se incluirán Técnicos Nacionales, Especialistas y Operadores de Campo de Diálogo Social.

Diseño y desarrollo de herramientas

- En cuanto a las herramientas metodológicas desarrolladas dentro del Sistema de Diálogo, se complementarán con los aportes de los distintos actores sociales, comunitarios y gubernamentales recogidos en las experiencias de aplicación del pilotaje de los tres procesos, lo que será plasmado en la Caja de Herramientas prevista a terminarse de elaborar durante el año 2011.

Potenciales ámbitos o temáticas de conflictividad a asumir desde la aplicación del sistema de diálogo

- Además de darle continuidad a los procesos iniciados en los tres proyectos piloto, se ha planteado la intervención en algunas problemáticas cuyo nivel de conflictividad potencial se manifieste en niveles considerables y se relacione en ámbitos sociopolíticos de manera visible, dado que es ahí donde se puede implementar de manera concreta el Sistema de Diálogo Social, Político e Intercultural, en especial en temáticas relacionadas con el acceso y control del recurso agua.

Proyectos estratégicos nacionales

A partir de las intervenciones en los Proyectos Estratégicos Nacionales, se han identificado varias acciones que a realizarse prioritariamente el año 2011:

- Actualización de escenarios,

La dinámica de la conflictividad socioambiental en los Proyectos Estratégicos Nacionales cambia continuamente, especial-

mente desde las variables: actores y conflictividad, por lo que se hace necesario revisar continuamente los escenarios, ratificarlos y/o establecer otros nuevos.

- Fortalecimiento y/o construcción de nuevas Estrategias de Intervención de Conflictividad.

Al ratificarse o cambiar los escenarios es necesario fortalecer o cambiar las estrategias de intervención según la importancia de las variables implementadas.

- Monitoreo y seguimiento de las Hojas de Ruta.

Las Hojas de Ruta deben ser cumplidas de acuerdo a su planificación por lo que es indispensable realizar un monitoreo continuo en campo, para establecer los niveles de cumplimiento y efectividad de las estrategias.

- Implementación y ejecución del Sistema de Alerta Temprana.

Se ha elaborado un sistema de flujo de información desde los territorios hacia los niveles superiores, pasando por el análisis como valor agregado realizado en cada nivel, hasta llegar a los de decisión. Este flujo funciona enmarcado en el Sistema de Alerta Temprana, que debe ser implementado a la brevedad posible.

- Planificación y ejecución del PAE y PDL, Fortalecimiento de Comunidades y Planes de Comunicación.

Las estrategias comunes deben ser ejecutadas en el menor tiempo posible, puesto que son vitales para que la conflictividad en los Proyectos Estratégicos Nacionales se mantenga en niveles manejables.

Temas pendientes

Los temas pendientes están relacionados con el establecimiento de protocolos y reformas a la política pública que permitan una mayor dinámica de las otras instituciones corresponsables en los procesos de prevención y gestión de conflictos.

La alerta temprana es un mecanismo bastante adecuado para generar acciones preventivas relacionadas con conflictos alrededor de los proyectos de gobierno y otros relacionados con otros factores.

Para la capitalización de las experiencias desarrolladas dentro del trabajo realizado, se ha priorizado construcción del conocimiento desde el diálogo de saberes y la participación activa de las comunidades en los procesos de prevención de conflictos, por tanto, esto implica una nueva relación de los actores (sociales, institucionales, estatales, organizaciones social, etcétera) en los emprendimientos de desarrollo, ya que se proyecta fortalecer la presencia del Estado a nivel local, a través de la conformación de redes con los diferentes actores involucrados, lo que permitirá articular el trabajo y aunar esfuerzos para aterrizar en el territorio la planificación del Estado.

La socialización y el conocimiento por parte de instituciones que conforman el comité estratégico los ministerios y las empresas operadoras, acerca del nuevo modelo de gestión de los conflictos socioambientales.

Además entre los temas que aún están pendientes por profundizar pueden tenerse en cuenta los siguientes:

- Análisis de coyuntura
- Análisis estratégico
- Sostenibilidad y estrategias de intervención
- Políticas Públicas frente a los conflictos socioambientales
- Conflictos socioambientales en el contexto Latinoamericano

El desafío de ser coherentes con los mandatos constitucionales

Ir hacia una innovación y definición de enfoques coherentes con los mandatos constitucionales, de las políticas públicas para la gestión conflictos socioambientales demanda una fuerte articulación entre las instituciones de gobierno, que desarrollen actividades enmarcadas dentro de los aspectos ambientales (MRNNR, MAE, SENAGUA, SPPC, ENAMI y los diferentes ministerios coordinadores dependiendo las especificidades del conflicto).

Consideramos que es trascendental el fortalecimiento de las comunidades para que puedan desarrollar diálogos y enfrentar los conflictos. Es decir, crear capacidades de acción y gestión en las comunidades.

También el asegurar que la información específica llegue a las comunidades para que éstas se empoderen de los procesos.

El alcance de la política pública, dentro de la gestión socioambiental de la Subsecretaría de Diálogo Social debe determinar los campos de acción específicos y la estructura interna, que garantice la consecución de resultados concretos, en cuanto a la prevención y gestión de conflictos, en este sentido la Subsecretaría de Diálogo Social, debe generar una incidencia a nivel nacional con una planificación anual, dentro de dichas planificación, deberán constar hojas de ruta que institucionalicen las intervenciones que se realizaran en campo para que esto forme parte de una política pública, deberíamos considerar que tiene que estar dentro de la planificación nacional.

Se tienen que tener claros los principios fundamentales de la política pública en torno a la prevención y Gestión de Conflictos.

La misma que deberá basarse en la restitución de derechos

propios de las comunidades, el respeto de la cosmovisión de los pueblos y nacionalidades, el restablecimiento estructural de las relaciones que se han mantenido por parte del Estado con respecto a la población general.

El cambio de visión política orientada en garantizar los derechos consagrados en la constitución.

Consideramos que el cambio en el modelo de Gestión Pública de los Conflictos Socioambientales tiene que ser coherente con el proyecto político de la revolución ciudadana y muchas veces orientar desde las iniciativas de la SPPC para realizar una réplica con el resto de ministerios.

Fundamentados en el compromiso con la gente, con los pueblos, nacionalidades y con el proyecto de país.

Es importante que los procesos sean legales y legítimos. La legalidad deberá constar en un cuerpo normativo ya sea por parte del Ministerio o directamente un Decreto Ejecutivo, que posibilite la gestión en territorio.

El restablecer las relaciones con las comunidades permitirá legitimar el accionar.

El marco conceptual donde se debe:

- Estandarizar conceptos y socializarlos y el marco jurídico.
- Trabajar manuales y recopilación de las leyes principales. Además del manejo especializado de las leyes y reglamentos.

Consideramos que el objetivo de la política pública está orientado a desarrollar líneas de acción para garantizar el Sumak Kawsay y con respectos a los conflictos socioambientales, la gestión,

prevención o manejo de los mismos tiene que estar enfocado a disminuir los niveles y solucionar en lo posible con la intervención de los ministerios en campo.

Es importante:

- Establecer la normativa propia de cada institución, enfatizando los aspectos técnicos e individuales de las aéreas de conflicto o influencia.
- Articulación de las instituciones para la planificación en la intervención de los proyectos estratégicos y conflictos socioambientales.
- Determinar protocolos que definan el grado de participación, competencia y responsabilidades.
- Protocolos de información estandarizados para todas las instituciones para que exista fluidez en la trasmisión de información.
- Establecimiento de la red de diálogo social en los proyectos estratégicos.
- Establecer los lineamientos que se van a seguir de acuerdo a la diferentes etapas de implementación de los proyectos.

Adicionalmente, para plantear los cambios que demanda la política del Estado se requiere gente comprometida con estos procesos, en los que los intereses del Estado permanezcan sobre los de grupo (cualquiera sea éste).

El Estado debe prepararse para los cambios, más allá de la modernización de la gestión (ya se intentó en otros procesos políticos), lo que demuestra que no es un proceso de modernización lo que requiere el Estado actual, necesita preparar a los servidores públicos especialmente, en el marco del Estado que se ha propuesto, justo, solidario, transparente, incluyente, para cuyo manejo la modificación de las prácticas con las que se gobernaba el viejo

Estado neoliberal (excluyente, injusto, para unos pocos de ciertos grupos y esencialmente, lleno de privilegios), deben ser abolidas y superadas a través de la capacitación, el conocimiento y la eficiencia en el servicio público.

En este momento, conocemos la propuesta del nuevo Estado, ahora es necesario implementar la estructura que puede dar la figura que requiere, la eficiencia y flexibilidad con la que debe actuar para superar lo lento e ineficiente del Estado anterior. Es preciso desarrollar un pensamiento que permita apropiarse del rol que le compete al nuevo funcionario público.

El planteamiento del tema de la conflictividad sociopolítica en el país es necesario para bajar la tensión existente sobre temas técnicos, altamente politizada en este momento. Quizá si se habría discutido sobre los temas petroleros, la situación del país habría sido diferente. Lo penoso es que las empresas (mineras, por ejemplo), llevadas por la costumbre de las petroleras de hacer y deshacer, no solo en los territorios de su injerencia, sino también a nivel nacional, aún quieren mantener ese estilo de hacer las cosas. Los conflictos sociopolíticos deben tratarse en la esfera nacional.

La práctica realizada por la SPPC en el marco de sus competencias, ha generado una serie de experiencias que no pueden quedar al margen de este proceso, sino que deberían ser socializadas y apropiadas en este nuevo marco que requiere el quehacer del nuevo modelo de Estado que implica modificar prácticas y modelos en los territorios.

El nuevo marco vigente para la participación ciudadana, concibe la ampliación de estos espacios, para que la población no solo se involucre, sino que se incluyan en los procesos de toma de decisión, en los temas que les afecta directa o indirectamente. El lograr

que sean procesos democráticos los que rijan la necesaria extracción de los recursos, será lo que garantice que se pueda realizar en ambientes de paz, pues de otra manera, requerirá mucha fuerza y represión, causando inestabilidad e inseguridad en los territorios.

La difusión de los marcos normativos que van a regir las actividades extractivas, deben estar acompañadas del fortalecimiento de las comunidades, de su organización, de la conciencia de la responsabilidad que tienen para exigir el cumplimiento de los compromisos de la empresa en estos territorios. Se debe superar la relación perniciosa que causa el incumplimiento de normas leyes y acuerdos por parte de las empresas frente a las comunidades, generando demandas cada vez mayores, lo que impide una relación sana y fructífera en campo.

El fortalecimiento de las comunidades debe estar fundamentado en la conciencia de que el ejercicio de sus derechos demandan una serie de deberes y obligaciones que garantizarán relaciones sanas en campo. Las comunidades deben establecer veedurías y participar en la toma de decisiones que influirán en su calidad de vida.

De la misma manera que el EIA considera desde el primer momento de la vida útil del proyecto la remediación ambiental, se debería considerar también, desde el inicio, que va a suceder con las comunidades del área de influencia, en el momento en el que el proyecto termine.

También es fundamental tomar en cuenta que frente a un nuevo modelo de gestión pública de los conflictos socioambientales, se debe incorporar en el debate sobre eficiencia de las estructuras de la institucionalidad pública y cuáles son sus perspectivas en la transformación del Estado. Por lo que se plantean nuevas interrogantes como: ¿Qué tipo de Estado deseamos construir? ¿Cuáles son los lineamientos del desarrollo económico, social y cultural en el

manejo de los conflictos socioambientales? ¿Cuáles son los límites del desarrollo económico frente al manejo de los recursos naturales? Y frente a este escenario, ¿Cuáles son las políticas ambientales y sociales que sumirá el Estado para la conservación y sustentabilidad del ambiente?

Esta transformación genera diversos debates, por ejemplo, al pensar qué clase de Estado queremos construir, es necesario definir de que supuestos partimos, por un lado, podemos encontrar la perspectiva de un "Estado Moderno" que está articulado a las lógicas políticas, sociales, económicas, culturales e ideológicas liberales, o tal vez bajo el imaginario de un Estado Social que esta orientado a atender las demandas sociales de forma ágil, eficiente y con una estructura descentralizada. Estas dos perspectivas son limitadas, puesto que es importante contemplar la realidad de asimetrías socioeconómicas, que se ve manifiesta en las desigualdades sociales, desafió que comprende la deconstrucción del Estado-Nación monolítico y monocultural, hacia la construcción de un Estado y su institucionalidad intercultural y plurinacional.

Afortunadamente, en la actual Constitución Política se reconoce al Ecuador como un "Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada",[19] donde reconoce derechos individuales, colectivos y de la naturaleza, derechos que están orientados a la construcción del Buen Vivir.

Desde esta perspectiva de la reconstrucción del Estado se debe encaminar un proceso de modernización de la gestión pública pero desde una visión incluyente y que respete las diferentes formas de existencia de la diversidad cultural y social, por lo que nos atrevemos a pensar que frete el tratamiento de conflictos socioambien-

tales, se visualizan una serie de desafíos que involucra el fortalecimiento de la gobernabilidad ambiental y democrática, los cuales se traduce en la elaboración de estrategia que permitan instalar capacidades institucionales que potencien la generación de espacios de participación a través del sostenimiento de un diálogo inclusivo y horizontal que garantice la atención adecuada de los conflictos.

Sin embargo, frente al complejo escenario político, social y cultural en el que se circunscribe el rol de la Secretaría de Pueblos y el Estado es prioritario que la gestión pública genere respuestas técnico-político-sociales que innoven el tratamiento de conflictos socioambientales y se adapten con facilidad a las dinámicas de acción colectiva y de representación política con el objetivo de alcanzar una convivencia sociocultural, democrática y deliberativa.

El nuevo modelo de gestión pública frente al tratamiento de conflictos socioambientales demanda al Estado garantizar la coexistencia de tendencias políticas e ideológicas creando un clima de estabilidad política y social; a su vez, fortalecer los vínculos entre el Estado y las organizaciones sociales.

Una alternativa de relacionamiento para cumplir este objetivo es introducir el diálogo social en la gestión pública, como un instrumento político obligatorio que dinamiza el rol del Estado a través de la generación procesos orientados al diseño e implementación participativa de políticas públicas para optimizar la ejecución de los procesos y lograr alcanzar satisface las necesidades y demandas de la población más necesitada. Esto es posible si la gestión pública permite encaminar acciones afirmativas y estrategias para la construcción de una atmosfera de confianza entre la ciudadanía y la institucionalidad pública.

Es necesario pensar cómo la gestión pública proyecta el tratamiento de los conflictos socioambientales y cuáles son los criterios

para su efecto, los cuales permitan desde la institucionalidad del Estado garantizar el ejercicio de derechos. Lamentablemente la estructura en la que se encuentra sujeta la gestión pública es poco flexible y un limitante para desarrollar una atención eficiente de los conflictos socioambientales, porque mantiene una relación vertical de los procesos tanto a nivel administrativo y financiero, así como en el relacionamiento con los actores sociales políticos y gubernamentales, por lo que necesario emprender una transformación real que permita una desconcentración de las responsabilidades y de la descentralización de la gestión pública hacia los gobiernos locales.

Este propósito implica el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales a nivel administrativos, técnico y político, así mismo, establecer una adecuada distribución de los recursos del Estado; diseñar una normativa legal que sustente la gestión pública en la atención de los conflictos socioambientales desconcentradamente; establecer un claro sistema de rendición de cuentas que sea accesible a la sociedad civil; y identificar criterios definidos para la priorización y selección de los conflictos manifiestos.

Acrónimos y siglas utilizadas

ARCOM	Agencia de Regulación y Control Minero.
BEDE	Banco Ecuatoriano de Desarrollo
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
CONADES	Consejo Nacional de Salarios
CONAIE	Consejo Nacional de Nacionalidades Indígenas
ECAPAG	Empresa de Agua Potable y Alcantarillado
ECORAE	Ecodesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana
ETAPA	Empresa de Tratamiento de Agua Potable del Azuay
EXSA	Explorers Cobre S.A.
FEKUNAE	Federación de Comunidades Kishwa Unión de Nativos de la Amazonía
FISH	Federación Indígena Shuar
INDA	Instituto Nacional Desarrollo Agrario
MAE	Ministerio del Ambiente del Ecuador
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca
MEER	Ministerio de Energías Renovables
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ecuador
MIES	Ministerio de Inclusión Social
MERNNR	Ministerio de Recursos No Renovables
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrolllo
MRL	Ministerio de Relaciones Laborales
SPPC	Secretaría de Pueblos
SDS	Subsecretaría de Diálogo Social
PAE	Plan de Desarrollo Emergente
PEN	Proyectos Estratégicos Nacionales
PDL	Plan de Desarrollo Local
PDVSA	Petróleos de Venezuela

Equipo Técnico de Diálogo Social

Carrillo, Jenny. Economista. Analista en Prevención y Gestión de Conflictos. Trabajos en investigación socioeconómica basándose en la construcción de procesos y metodologías participativas, prevención y gestión de conflictos socioambientales ligados a Proyectos Estratégicos Nacionales, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos sociales con nacionalidades, pueblos, comunidades y organizaciones de la sociedad civil.

Galiano, Angélica. Estudiante de Derecho. Técnica de Gestión de Conflictos Socioambientales. Ha desarrollado trabajo con organizaciones sociales, pueblos, nacionalidades indígenas y colectivos urbanos en la resolución de conflictos socioambientales; siendo además activista política pro derechos humanos y de la naturaleza.

Hidalgo, Alicia. Comunicadora Social. Analista de Gestión de Conflictos. Investigación social en temas de derechos humanos, líderes de opinión frente al problema de las drogas, población desplazamiento poblacional y políticas sociales de asistencia. Co-guión, investigación y asistencia de dirección para el docudrama El Duende. Spots publicitarios y documentales.

Jarrín, Sofía. Egresada de la Escuela de Antropología Aplicada de la Universidad Politécnica Salesiana. Analista en Prevención de Conflictos de la Subsecretaría de Diálogo Social, colabora en el diseño e implementación de Sistema de Diálogo Social, Político e Intercultural orientado al fortalecimiento de capacidades y espacios de diálogo social que permitan establecer canales adecuados de relacionamiento democrático y deliberativo entre Estado y Sociedad Civil.

Mejía Viteri, Rommel. Técnico en Conflictos. Analista Inteligencia Estratégica, Seguridad Integral, sistemas de flujo de información entre los niveles de la SDS y las Unidades desconcentradas de la SPPC, análisi de conflictos, formulación de escenarios, estrategias, sistema de Alerta Temprana para control conflictos en los Proyectos Estratégicos a cargo de la Subsecretaría de Diálogo Social (SDS).

Meneses Pérez, Sebastián. Abogado con un Diplomado en Estudios para la Paz. Ex subsecretario de Diálogo Social de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. Ha publicado: *Fondo Respuesta, Sistematización de la Segunda Experiencia Plataforma de Acuerdos Socioambientales,* PNUD, 2008; *Guía para el Manejo de Conflictos especialmente Socioambientales,* Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA), 2006; *Conflictos Socioambientales en la Comunidad de Carondelet Relacionados con la Actividad Palmicultora,* Plataforma de Acuerdos Socioambientales, ECOLEX, 2006.

Obando, Carmen Elena. Abogada, Técnica especialista en Conflictos, coordinadora de proyectos Hidroeléctricos: mi publicación ha sido la elaboración de un Manual de Mediación, Directora del Centro de Mediación del Municipio de Quito, manejo de conflictos, familiares, laborales, civiles, Manejo de conflictos socioambientales en el proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair.

Rengel Diana. Abogada. Técnica Especialista en Prevención de Conflictos de la Subsecretaría de Diálogo Social de la Secretaría de Pueblos Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. Intervino como técnica en los Proyectos Estratégicos 'Quimsacocha' y Refinería del Pacífico en la provincia de Manabí.

Ronquillo, Juan Carlos. Biólogo. Coordinador de Gestión de Conflictos del Área Petrolera. Trabajo con comunidades, investiga-

ción, manejo y conservación de recursos renovables y no renovables, manejo ambiental en áreas petroleras, hidroeléctricas y mineras. Ha publicado la Guía Fotográfica del Páramo de Papallacta. Técnico de la Subsecretaría de Diálogo Social SDS.

Vega Anduasha Sofía. Tecnóloga en desarrollo comunitario y egresada en Desarrollo Amazónico. Analista de Conflictos de Diálogo Social de Morona Santiago de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana.

Notas

1 La categoría de la complejidad comprende a la realidad a partir de una lectura que contempla la multiplicidad de componentes y relaciones que la conforman y que son parte de un sistema que vincula las esferas social, política, económica y cultural.

2 Para los efectos del Sistema de Diálogo Social, Político e Intercultural, la participación activa se refiere al conocimiento y ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y demás leyes y acuerdos internacionales y que se refieren no solamente a los derechos políticos, sino a los colectivos en cuanto a los niveles de la participación social y en especial, en los mecanismos de toma de decisiones de los temas que le compete a la ciudadanía y en el ámbito del control social. Se sustenta en la afirmación de la identidad, el reconocimiento de la diversidad y la construcción de un Poder Ciudadano basado en la participación efectiva.

3 Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador. El enfoque neoconstitucionalista recogido en la Constitución de 2008, amplia el espectro de derechos de los y las ecuatorianos al definir al Ecuador como un Estado Constitucional de Derechos y dar primacía a los instrumentos internacionales de derechos humanos para su aplicación como norma primordial al momento de administrar y exigir justicia.

4 Monocultural se refiere a la administración estatal que responden a una forma de gobernar y de ejercer el poder en las instancias de gobierno que tiene por jurisdicción la planificación y desarrollo del Estado desde una lógica racional y bajo los parámetros de una sola lengua, cosmovisión y filosofía que pertenecen a una cultura dominante. Este concepto y práctica son antagónicos de la Plurinacionalidad, enfoque que se desarrolla más adelante.

5 "La satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir presupone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable (tanto material

como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a un otro)" (Ramírez: 2008: 387).

6 Algunas versiones consideran que Sumak Kausay y buen vivir no son sinónimos. El "buen vivir" recoge las demandas del "decrecimiento" de Latouche, de la "convivialidad" de Iván Ilich, la "ecología profunda" de Arnold Naes, así como también el desarrollo teórico sobre la descolonización realizado por Aníbal Quijano, las visiones de interculturalidad de Boaventura de Souza Santos, entre otros. Quizás podría manifestarse que el buen vivir toma los elementos del Sumak Kawsay para generar una visión alternativa a las visiones del desarrollismo y el progreso individualista.

7 Esta estrategia fortalecerá los sistemas de comunicación al interior de la SPPC, al contribuir a generar espacios de enlace y articulación entre las distintas Subsecretarías, así como a mejorar la coordinación entre los equipos técnicos y los operadores de campo.
El MRNNR inició un proceso de legalización de los mineros artesanales, por lo que se entregó permisos de funcionamiento a 15 frentes en la zona de Selva Alegre.

8 Petroamazonas EP, http://www.bloque15.com/, visitado el 23 de abril de 2010.

9 Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, SIISE, Petroamazonas*: Gestión e Inversión Social en las Áreas de Influencia de Petroamazonas*, Quito, Octubre 2009.

10 Periódico El Ciudadano: "*IESS, $165 millones para explotar el Campo Pañacocha*", Primera Quincena de febrero de 2010.

11 Petroamazonas EP, http://www.bloque15.com/, visitado el 20 de marzo de 2010.

12 Mediante Oficio Nº 1251-PAM-RSRC-2010, con fecha 08 de Abril del 2008, y previo al pronunciamiento acordado de las instancias gubernamentales vinculadas al manejo de este conflicto, Petroamazonas da a conocer oficialmente la decisión de no trabajar en la zona de uso común y suspender las actividades, debido a las diferencias entre las comunidades, creadas por intereses diversos. En base a ello, y luego de que el Ministerio rector conoce este tema, se procederá a socializar esta decisión a las comunidades y a tratar la delimitación territorial por parte de las instancias pertinentes. Pese a ello, el presente informe analiza conceptual y metodológicamente el conflicto referido.

13 La presente descripción del Proyecto Hidroeléctrico COCA CODO SINCLAIR, tiene como fuente el documento denominado "Rediseño Conceptual para 1500 MW", Informe Compendio – Rev 1, elaborado por ELC-ELECTROCONSULT, en Agosto de 2008.

14 Informe proporcionado por la Empresa Coca Codo Sinclair, www.cocasinclair.gov.ec/, consultado 15 marzo de 2010.
15 Informe de reuniones mantenidas con la Empresa CCS y ratificación de los dirigentes comunitarios.
16 Es declarado BP por petición de parte mediante Resolución N°003 del 20 de febrero de 1998 y publicado en el Registro Oficial No. 274 del 12 de marzo de 1998 (Información publicada por el MAE – BP90).
17 Subsecretaría de Diálogo Social de la Secretaría de Pueblos
18 Proyectos Estratégicos Nacionales
19 Art 1. Capítulo Primero, Principios Fundamentales de la Constitución de la República del Ecuador.