



UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Antropología



Minería del oro y agua segura en territorios fronterizos, etnobiocdiversos y de alta vulnerabilidad geopolítica.

Dinámicas socio institucionales de la implementación de agua segura en la zona norte de la Provincia de Esmeraldas, Ecuador.

Memoria para optar al título profesional de Antropóloga Social

PATRICIA GONZÁLEZ TORO

Profesora guía
ANAHÍ URQUIZA GÓMEZ

Santiago, Junio 2014

Contenido

Contenido	1
Introducción. Minería ilegal del oro e implementación de agua segura en la región como problema de investigación	4
Ecuador, agua y minería: La disputa del Sumak Kawsay	4
Implementación de agua segura en comunidades afectadas por minería ilegal del oro como problema de investigación	7
1. Dinámicas de gobierno: Discusiones y propuestas para alcanzar el Desarrollo en Latinoamérica (Discusión teórica)	11
1.1 Neoextractivismo en América Latina.....	12
1.1.1 Neoextractivismo, desarrollo y pobreza.....	13
1.1.2 Relación estado-territorios	14
1.1.3 Neoextractivismo y democracia.....	15
1.2 Colonialismo interno en los países en vías de desarrollo.....	15
1.2.1 Formas de colonialismo interno	17
1.3 Conclusión. Discusión teórica como desafío analítico del problema de investigación.....	20
2 Contexto del conflicto: territorios fronterizos, etnobiología y vulnerabilidad geopolítica.....	21
2.1 El lado A del conflicto: minería ilegal del oro en Colombia.....	23
2.2 El lado B: el conflicto de la minería ilegal del Oro en la frontera norte de Esmeraldas.....	27
2.3 Judicialización del conflicto e introducción del Estado extractivista en la zona norte	32
2.4 Conclusión. Implementación de agua segura como posibilidad para la protección de derechos de las comunidades y la naturaleza.	36
3 Herramientas conceptuales-metodológicas para un análisis de las dinámicas institucionales del caso de estudio.....	39
3.1 Gobernanza moderna y políticas públicas.....	40
3.1.1 Gobernanza como interacciones.....	41
3.1.2 Gobernanza como redes autoorganizadas	42
3.2 Marco Analítico de Gobernanza	44
3.2.1 Gobernanza como variable intermedia.....	45
3.2.2 Unidades analíticas.....	45
3.3 Dinámicas socio institucionales	47
3.3.1 Dinámica como tensión entre acción y estructura.....	47
3.3.2 Dinámica como cambios institucionales	48
3.4 Aproximación metodológica de la investigación	50
3.4.1 Metodología cualitativa de investigación, estrategias y técnicas de obtención de la información producida50	

3.4.2	Estudio de caso y enfoque etnográfico multilocal.....	51
3.4.3	Técnicas de producción de información.....	52
3.4.4	Contextos y decisiones relevantes al problema de investigación.....	54
3.4.5	Procedimiento de análisis.....	56
3.4.6	Plan de análisis de la información.....	60
3.5	Conclusión. Alcances analíticos y metodológicos de la investigación	61
4	Dinámicas socio institucionales estatales.....	62
4.1	Desterritorialización del Estado	63
4.1.1	Estado y extractivismo en la Provincia de Esmeraldas	63
4.1.2	Minería del oro como profundización de la economía extractivista y de enclave	67
4.2	Institucionalización fracasada del Estado	71
4.2.1	Institucionalización fracasada del Estado Central.....	71
4.2.2	Institucionalización fracasada de las instituciones y gobiernos locales	78
4.3	Conclusión. Consolidación del carácter extractivista del Estado.....	86
5	Dinámicas socio institucionales locales	88
5.1	Dinámicas de desinstitucionalización del sector agua (y saneamiento).....	89
5.1.1	Minería ilegal como desinstitucionalización de gobiernos e instituciones locales competentes	90
5.2	Política de minería artesanal y comunitaria como minería ilegal del oro	95
5.3	Fragmentación comunitaria y estrategias locales frente al aumento de la contaminación de los ríos. ..	102
5.3.1	Fragmentación de actores comunitarios y locales.....	103
5.3.2	Cambios institucionales como estrategias y soluciones locales.....	106
5.4	Conclusiones. Consolidación de dinámicas socio institucionales informales e ilegales en el avance de la minería ilegal.....	112
6	Desafíos socio institucionales en la implementación de políticas sociales y agua segura para consumo humano en el área de estudio	115
7	Bibliografía	125
8	Anexos	130
8.1	Mapa de actores en el área de estudio.....	130
8.2	Disposiciones de la Constitución Política del Ecuador que deben ser contempladas en la investigación de alternativas de agua segura.....	130
8.2.1	Disposiciones en el plan nacional de desarrollo para el buen vivir.....	131
8.2.2	Ley orgánica de recursos hídricos, uso y aprovechamiento del agua.....	132
8.3	Listado de códigos utilizados en el procesamiento de la información	133
8.4	Listado de familias de códigos utilizadas en el procesamiento de la información.....	135
8.5	Networks del análisis cualitativo en Atlas Ti.....	136

8.5.1	Desterritorialización del Estado	136
8.5.2	Institucionalización fracasada del Estado Central.....	137
8.5.3	Institucionalización fracasada de las instituciones y gobiernos locales	138
8.5.4	Desinstitucionalización del sector agua (y saneamiento).....	139
8.5.5	Fragmentación comunitaria y estrategias locales.....	140
8.6	Plan de análisis de la información producida.....	141

Introducción. Minería ilegal del oro e implementación de agua segura en la región como problema de investigación

Las problemáticas actuales asociadas a la escasez y distribución del agua, junto con la persistencia de la minería ilegal significan problemáticas de gobernanza de los países andinos, especialmente en sus territorios y cuencas transfronterizas. La respuesta de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) frente a esta situación se centra, principalmente, en acuerdos que fortalezcan la institucionalidad, coordinen y dinamicen políticas y acciones públicas.

En términos de las problemáticas de agua, la CAN incorpora esta problemática en la Agenda Ambiental Andina (2006-2010) como antesala a la Estrategia Andina para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (EA-GIRH, 2011), la cual aborda la problemática del agua como oportunidad de integración de los países miembros y se caracteriza por abordar la cuenca como unidad de gestión y planificación. Junto con ello, la CAN firma un acuerdo subregional para enfrentar la problemática de la minería ilegal (2012), especialmente en las fronteras de los países miembros bajo una mirada de zona de integración fronteriza.

Este acuerdo tiene como objetivo principal desarrollar acciones de cooperación que contribuyan a la formalización minera, fomenten la responsabilidad social y ambiental, y promuevan el uso de métodos y tecnologías eficientes para el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la sostenibilidad ambiental, “que coadyuven al desarrollo económico y la inclusión social de los habitantes de la Comunidad Andina con asentamiento en las zonas de desarrollo minero, así como socializar sus resultados” (Comunidad Andina de Naciones, 2012, pág. 02)

Ecuador, agua y minería: La disputa del Sumak Kawsay

Los acuerdos y estrategias de la subregión, a la vez, dialogan con las iniciativas y procesos al interior de cada país. En el caso de Ecuador, se observa un fuerte proceso de modernización del Estado basado en la participación ciudadana y descentralización estatal, enmarcado en un proceso reciente de emergencia de nuevos pactos sociales plasmados en la constitución del

Sumak Kawsay o Buen Vivir (2008), primera constitución en otorgar derechos a la naturaleza en el mundo¹

Este proceso de modernización estatal enfrenta una tensión entre el sector agua y sectores estratégicos, reflejadas en la priorización de la minería como sector estratégico en desmedro de sectores con prioridad constitucional como el agua. Pese a las bajas estadísticas de cobertura y participación², la Constitución del Ecuador considera al agua como patrimonio estratégico de uso público, de gestión pública o comunitaria, y considera su acceso como derecho humano. Pese a ello, el presidente Correa (2013) advierte la creación de una fuerte institucionalidad estatal³ para otorgar un nuevo impulso al sector minero –mediante la minería a gran escala- como forma de enfrentar la minería ilegal en el segundo periodo de gobierno de la Alianza País:

Nuestra gran oportunidad para poder desarrollarnos con soberanía, sin tener que soportar la explotación que tuvieron que aguantar ciertos países del sudeste asiático, sin tener que someternos a las trasnacionales, para poder decirles con dignidad ‘vengan si quieren’, son nuestros recursos naturales no renovables. Allende decía ‘el cobre es el pan de Chile’, pero ahora resulta que querer aprovechar responsablemente los recursos naturales no renovables es ser reaccionario (§121)

¹ La constitución del Sumak Kawsay (2008) propone un estado plurinacional e intercultural, de la cual se desprende el Plan Nacional para el Buen Vivir. Este plan se basa en la planificación participativa del estado y un cambio de paradigma, pasando del concepto de desarrollo hacia el concepto de Buen Vivir como una aproximación de los pueblos andinos que incorpora a la naturaleza en su visión de “totalidad” para alcanzar la “vida plena”.

Esta incorporación se refleja en concebir la naturaleza como sujeto de derecho y en las estrategias del periodo de este plan, a través de la conservación de la naturaleza y cambio de matriz energética y productiva. La noción de desarrollo es inexistente en la cosmovisión de estos pueblos, pues el futuro está atrás, es aquello que no miramos, ni conocemos; mientras al pasado lo tenemos al frente, lo vemos, lo conocemos, nos constituye y con él caminamos. En este camino nos acompañan los ancestros que se hacen uno con nosotros, con la comunidad y con la naturaleza (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009, pág. 18).

² Según el Censo de Población y Vivienda (Instituto de Estadísticas y Censos, 2010), el 54% de las personas tienen acceso a agua entubada por red pública al interior de la vivienda², mientras que el Programa de Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en áreas prioritarias del Ecuador², en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (PNUD), identifica que el 76% de las localidades funcionan gracias a una Junta Administradora de Agua Potable, el 31% no tienen una organización responsable y el 31% de las localidades reporta haber realizado acciones de protección de sus fuentes de agua (pág. 173), entre otras cifras.

³ Aprobación de la Ley de Minería (2009), la cual introduce la minería comunitaria y crea la institucionalidad del gremio, crea la Empresa Nacional de Minería (ENAMI-EP) y la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM)

Bajo este escenario, se identifican visiones críticas al desarrollo de la matriz productiva y la planificación participativa plasmados en la constitución y el Plan Nacional del Buen Vivir para el periodo 2009-2013: La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador) y el Foro de Recursos Hídricos.

Uno de los académicos más destacados de FLACSO-Ecuador, Alberto Acosta, en “la maldición de la abundancia” (2009), advierte que aún está en juego la definición del camino al desarrollo, pese al camino constituyente vivido en el país. A partir de esta advertencia, el autor cuestiona la apertura a la minería comunitaria y a gran escala, junto con la profundización de la economía petrolera en un marco de reforzamiento de la matriz extractivista que propone un modelo de desarrollo senil y dependiente y una democracia con rasgos autoritarios:

El gobierno, en realidad, no tendría una clara estrategia post-extractivista. El presidente Correa parece aferrado a la vieja idea de que la dotación de recursos naturales determina la especialización productiva (...) esa sobre-especialización sólo nos mantendrá atados a la maldición de la abundancia, que conlleva una serie de rasgos autoritarios en su seno (pág. 143)

Por último, desde la sociedad civil identificamos al Foro de Recursos Hídricos como una plataforma social que reúne organizaciones sociales, agrupaciones de usuarios y usuarios del agua para consumo humano y de riego, junto con autoridades y técnicos del estado. En el séptimo encuentro nacional del Foro de Recursos Hídricos del Ecuador (2012) destaca la propuesta de declarar el “Quinquenio del agua” como una demanda de priorizar el sector agua en el proceso de creación institucional de la modernización del Estado reconociendo la desigualdad estructural en entre la institucionalidad y políticas ambientales frente a los actuales sectores estratégicos del país, construcción de políticas y planes para la gestión integrada de recursos hídricos basados en la incorporación concreta de la participación ciudadana y descentralización de los servicios sociales.

Implementación de agua segura en comunidades afectadas por minería ilegal del oro como problema de investigación

El fracaso del Estado ante el conflicto de minería ilegal del oro en la zona norte de la Provincia de Esmeraldas tiene estrecha relación con las débiles capacidades institucionales para regular la minería ilegal y la contaminación de los ríos de este territorio, mientras se intenta avanzar en políticas de agua segura para consumo humano en las comunidades afectadas.

Respecto al fracaso de la regulación de la minería ilegal del oro, cabe destacar los resultados recientes del monitoreo de calidad de agua en la zona afectada realizados entre los meses de abril y mayo (PRAS PUCESE, 2013), los cuales muestran la continuidad de la contaminación de los ríos de la cuenca Santiago Cayapas, alcanzando los índices más altos de metales pesados registrados hasta el momento. Este dato, aún sin publicar, deja entrever el fracaso de la política minera, la cual prometió reemplazar la actividad minera ilegal de graves cargas ambientales, por una minería legal que permitiera el desarrollo local y disminuyera cualitativamente los impactos ambientales incorporando tecnologías limpias y amigables con el medioambiente.

Por otro lado, en términos de avances en la implementación de agua segura para el consumo humano, Defensoría del Pueblo del Ecuador (2012) ha identificado que la mayoría de las comunidades afectadas no cuentan con agua libre de contaminantes y metales pesados. Este hecho, se revela como un incumplimiento de las medidas cautelares dictadas por el juez sexto de San Lorenzo (Resolución de Medidas Cautelares, 2011) de parte de los municipios como instituciones descentralizadas encargadas de la administración del agua potable y de parte de políticas desarrollo la zona de frontera dependientes del estado central como la Misión Luis Vargas Torres y Plan Ecuador.

Este doble fracaso, a la vez, se enmarca, por un lado, en condiciones sociohistóricas de debilidad de la presencia estatal y fuerte dinámica territorial de actores comunitarios, ilegales y delincuenciales en el área de estudio y, por otro lado, se enmarca en recientes procesos de modernización del estado ecuatoriano, el cual busca ampliar la participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas. Un eje central de este proceso es la descentralización del estado, fortaleciendo las instituciones estatales locales y gobiernos autónomos descentralizados a nivel provincial, cantonal y parroquial.

Este marco releva la importancia de investigar las dinámicas institucionales que obstaculizan el avance de las políticas y proyectos de intervención ligados a la implementación de agua segura para consumo humano en las comunidades afectadas por la contaminación de la minería ilegal del oro. Para ello, se expone este problema como una pregunta sobre *¿cuáles son las dinámicas de actores institucionales que obstaculizan el débil avance de la implementación de agua segura para consumo humano en las comunidades afectadas por contaminación de la minería ilegal del oro en la zona norte de la Provincia de Esmeraldas?*

A modo de delimitar nuestro problema de investigación, se presenta el *objetivo general*, el cual explicita el carácter descriptivo y exploratorio de esta investigación:

Describir las condiciones, capacidades y actuaciones institucionales que obstaculizan el avance de la implementación de agua segura para consumo humano en comunidades afectadas por la contaminación de la minería ilegal del oro en la zona norte de la Provincia de Esmeraldas.

A su vez, presentamos los *objetivos específicos* a modo de operacionalización de la investigación y pasos necesarios para cumplir con el objetivo general:

- Identificar las condiciones normativas de los actores institucionales en la implementación de agua segura en comunidades afectadas por la contaminación de la minería ilegal del oro
- Caracterizar las significaciones que los actores institucionales involucrados estructuran respecto a sus capacidades para la implementación de esta política.
- Caracterizar las significaciones que los actores institucionales involucrados estructuran respecto de sus actuaciones en la implementación de agua segura en comunidades afectadas por la contaminación de la minería ilegal del oro

El planteamiento y realización de esta investigación se justifica debido a que el fracaso del estado ante el conflicto por la minería ilegal del oro en la zona norte de la provincia de Esmeraldas demanda una revisión de cómo se han llevado a cabo estas políticas para replantearlas en pos de políticas que, efectivamente, permitan el desarrollo de la zona y aseguran condiciones sanitarias mínimas para la vida humana.

Bajo este criterio, esta investigación aborda las potencialidades y dificultades de la implementación de agua segura en la cuenca Santiago Cayapas, en la cual viven más de 80 mil personas afectadas por los impactos ambientales de la minería ilegal (CID PUCESE, 2011). Este aspecto es importante por razones humanitarias evidentes y, además, por la prioridad constitucional del derecho al agua en el Ecuador por sobre actividades extractivas y la disposición de derechos de las nacionalidades y pueblos afro descendientes, la cual llama la equidad de servicios básicos, especialmente en materia de agua y saneamiento.

Por otro lado, este estudio tiene relevancia para el Estado y sus diversas instituciones ya que permite identificar las dificultades y potencialidades de la implementación de agua segura y, de esta forma, dar cumplimiento a disposiciones constitucionales ya nombradas. Sin embargo, esto no sería posible si este estudio dejara de lado la tensión existente entre el despliegue de políticas desde el Estado central y el proceso de descentralización de sus instituciones, la cual busca fortalecer a las instancias de gobierno más cercanas a las personas. De esta forma, estudiar la gobernanza de la zona norte a la luz de la implementación de agua segura aportará a desentrañar esta tensión para el mejoramiento institucional de ambos niveles bajo la perspectiva de los actores involucrados.

Desde una mirada disciplinar, este estudio resulta relevante al abordar este fenómeno desde las ciencias sociales bajo una perspectiva analítica, diferenciándose de estudios prescriptivos y de gobernabilidad. En términos metodológicos, esta perspectiva incorpora nuevos elementos a una investigación antropológica de políticas públicas, puesto que aborda la gobernanza como variable intermedia, situándose como punto medio entre las investigaciones sobre el diseño y elaboración de políticas y los impactos que éstas tienen sobre una realidad social.

Por último, este estudio es parte de la línea de investigación sobre minería del oro del Centro de Investigación y Desarrollo de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Esmeraldas, institución que investigó la minería ilegal en el norte de la provincia desde su surgimiento como conflicto hasta la actualidad, conocimiento necesario para abordar la introducción del estado y las problemáticas de gobernanza en la zona norte de la provincia.

Ahora bien, en términos de la *exposición del informe*, el documento abre con un apartado teórico titulado “Dinámicas de gobierno: Discusiones y propuestas para alcanzar el Desarrollo en Latinoamérica”, la cual rescata la discusión teórica de la investigación, identificando

elementos conceptuales necesarios para abordar el caso de estudio desde la discusión regional y latinoamericana.

El segundo capítulo llamado “Contexto del conflicto: territorios fronterizos, etnobioidiversidad y vulnerabilidad geopolítica” intenta entregar antecedentes e información concreta respecto a la realidad social de la frontera norte del Ecuador, especialmente de la zona norte de la Provincia de Esmeraldas, a modo de “variables independientes” de la investigación.

El tercer capítulo se denomina “Herramientas conceptuales-metodológicas para un análisis de las dinámicas institucionales del caso de estudio”, el cual rescata aproximaciones analíticas desde la ciencia política y las ciencias sociales, especialmente de la teoría de la gobernanza y la teoría de los campos sociales, junto con nociones y procesamiento metodológico ligados históricamente a la antropología social.

El cuarto capítulo llamado “Dinámicas institucionales estatales” describe las condiciones sociohistóricas del proceso de introducción del estado en la zona y las tensiones producidas por su instalación en el proceso de descentralización de instituciones estatales ligadas al servicio de agua y el despliegue de políticas y programas centralizados para intervenir la zona norte, especialmente aquellos ligados con la problemática minera.

El quinto capítulo denominado “Dinámicas institucionales locales” aborda la forma en que la minería del oro, por un lado, limita y condiciona la institucionalización del estado en la zona y, con ello, desfavorece la protección del derecho humano al agua y los derechos de las nacionalidades y afro descendientes, mientras que por otro lado, promueve la desinstitucionalización y la ilegalidad en el territorio.

Por último, el texto cierra con las conclusiones generales respecto a las dinámicas de actores institucionales generales que obstaculizan la implementación de agua segura para consumo humano en comunidades afectadas por la contaminación minera, junto con la solución a problemas que emergen desde el territorio.

1. Dinámicas de gobierno: Discusiones y propuestas para alcanzar el Desarrollo en Latinoamérica (Discusión teórica)

Las políticas públicas son expresiones de mundos de sentidos que piensan y configuran de una u otra manera la realidad social. Esta concepción sobre las políticas públicas las identifica como un constructo sociocultural, disolviendo su concepción neutra y técnica en el marco de la gobernanza y de gobierno.

Como constructo sociocultural de carácter instrumental, las políticas públicas son herramientas para la intervención, que buscan transformar la realidad social en función de intereses de determinados actores ligados al ejercicio de gobernar⁴. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta la visión y la experiencia de “los beneficiarios” de las políticas, ya que la perspectiva de los formuladores de políticas públicas se centra en “modelos a implementar”, empero su desarrollo y resultados escapan a esta concepción al enfrentarse con la realidad.

Para Cris Shore (2010), uno de los académicos más destacados en la investigación antropológica de las políticas públicas, esta consideración es central para comprender el funcionamiento y éxito (o fracaso) de las políticas pasa por la necesidad de “algo sobre cómo son recibidas y *experimentadas* por las personas afectadas por ellas” (pág. 29). Esta perspectiva, según el autor, es vital para una antropología de las políticas públicas como crítica al sentido común instalado en la implementación de las políticas en las distintas interpretaciones de los actores involucrados.

El “giro interpretativo” de cómo investigar las políticas, enfatizando los significados de la experiencia vivida en la implementación de una política, por sobre las funciones que esta despliega según el diseño o modelo, propone el desafío de deconstruir el modelo de realidad, categorías de subjetividad y nuevos sujetos dibujados: Las políticas reflejan maneras de pensar sobre el mundo y cómo actuar en él. Contienen modelos implícitos y algunas veces explícitos - de una sociedad y de visiones- de cómo los individuos deben relacionarse con la sociedad y los unos con los otros (pág. 31).

⁴ En gobernanza moderna, el estado necesita fuerzas auxiliares para gobernar, descentralizando esta tarea hacia la sociedad civil, pero también hacia el mercado, dependiente del tipo de gobierno definido en cada nación.

Sin embargo, ¿qué aborda este giro interpretativo?. La interpretación de las políticas sitúa su análisis entre la visión de mundo y los intereses de los actores, es decir, analiza la racionalidad de gobierno que opera detrás de la formulación de políticas y direcciona su implementación.

Develar la racionalidad de gobierno instalada en la implementación de agua segura en las comunidades afectadas por la contaminación de minería ilegal del oro, a través del estudio de sus dinámicas de actores institucionales, abre la oportunidad para una discusión teórica en torno a propuestas de visiones del desarrollo y modernización que impulsen determinadas racionalidades en la relación entre el estado y los territorios intervenidos. Esta investigación, por lo tanto, recoge esta invitación en la discusión latinoamericana sobre neoextractivismo y colonialismo interno como marcos interpretativos actuales que intentan abordar y explicar del subdesarrollo en América Latina.

1.1 Neoextractivismo en América Latina

El neoextractivismo o nuevo extractivismo se presenta como una renovación del extractivismo, bajo condiciones actuales para el desarrollo de este tipo de actividad económica que saca sus rentas de los recursos naturales. La importancia de la revisión de este concepto tiene que ver con la adaptación y transformación del extractivismo de gobiernos neoliberales y manejo privado hacia un nuevo extractivismo ejercido por los gobiernos progresistas de la región desde mediados de los años 2000. Este giro está asociado, sin duda, a una mayor distribución de los recursos generados por esta actividad en la sociedad, a través de un mayor financiamiento del Estado para implementar políticas sociales, pero que no se ve reflejado en la disminución de los impactos sociales y ambientales de esta actividad.

Uno de los autores más reconocidos en estudiar este fenómeno emergente en la región es Eduardo Gudynas. En “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo” (Gudynas, 2009), este autor plantea la necesidad urgente de caracterizar el extractivismo de estilo progresista, ante lo cual discute diversos aspectos relacionados con este fenómeno emergente, especialmente su relación con la concepción de desarrollo y pobreza que legitiman la actividad extractiva y sus impactos sociales por el bien común:

Bajo este nuevo extractivismo se mantiene un estilo de desarrollo basado en la apropiación de la Naturaleza, que alimenta un entramado productivo escasamente diversificado y muy dependiente de una inserción internacional como proveedores de materias primas, y que si bien el Estado juega un papel más activo, y logra una mayor legitimación por medio de la redistribución de algunos de los excedentes generados por ese extractivismo, de todos modos se repiten los impactos sociales y ambientales negativos (pág. 02)

Es más, una de las cuestiones más llamativas bajo la nueva izquierda es que “no se observan mejoras sustanciales en lidiar con estos impactos, y en especial en el terreno ambiental podría sostenerse que han existido retrocesos en algunos países” (Gudynas, 2009, pág. 19)

1.1.1 Neoextractivismo, desarrollo y pobreza

La irrupción de gobiernos progresistas o de izquierda en el nuevo escenario de América Latina va acompañado por un “giro extractivista”, a través del cual se posiciona al extractivismo como única vía para superar la pobreza y alcanzar el desarrollo de estos países. Comencemos por recordar que bajo los anteriores contextos políticos, las corrientes progresistas y de izquierda, denunciaban que el extractivismo contribuía a generar la pobreza, las economías de enclave eran vistas como algo negativo, y por lo tanto, se buscaban alternativas de salida a esas condiciones. Al respecto, Gudynas (2009) señala:

Bajo los gobiernos progresistas poco a poco se está solidificando un nuevo discurso por el cual el extractivismo ahora pasa a ser una condición necesaria para combatir la pobreza. Hay una reversión de la vieja relación, y donde en el pasado había una oposición, en la actualidad es visto como positivo y se convierte en una condición de necesidad para el desarrollo (pág. 27)

Bajo esta mirada, Gudynas (2009) llama a abordar al neoextractivismo como un fenómeno latinoamericano, pues responde a la realidad y condiciones sociohistóricas propias del continente:

El neo-extractivismo es un nuevo ingrediente de una versión contemporánea y sudamericana del desarrollismo. Esta versión es heredera de las ideas clásicas de la Modernidad, y por lo tanto mantiene su fé en el progreso material, pero es

un híbrido contemporáneo que resulta de las condiciones culturales y políticas propias de América del Sur (pág. 33)

1.1.2 Relación estado-territorios

Para Gudynas (2009), el nuevo extractivismo trae consigo nuevas relaciones entre el Estado y los territorios de extracción de recursos no renovables: Desterritorialización y fragmentación territorial.

Por un lado, el autor identifica los procesos de desterritorialización como una relación contradictoria entre el estado y los territorios intervenidos:

Mientras que en ellos se expresa fuerte presencia estatal, están rodeados de amplias regiones “desterritorializadas”, donde el Estado no logra asegurar su presencia en forma adecuada y homogénea, observándose limitaciones por ejemplo en la cobertura de los derechos ciudadanos, los servicios de salud o la aplicación de la justicia. Es un Estado débil o ausente en muchas de esas áreas, pero activo y presente en apoyar y proteger actividades extractivas en unos pocos sitios (pág. 15)

Es más, el fenómeno de desterritorialización del estado, tiene que ver en variadas ocasiones con el uso de la violencia para la protección de enclaves extractivistas de parte de fuerzas estatales y para-estatales⁵

Por otro lado, Gudynas (2009) identifica que este comportamiento del estado en áreas desterritorializadas fortalece la dependencia económica de estas áreas con el mercado global, generando un entramado de economías de enclave que cambian la geografía y, por sobre todo, profundiza la fragmentación territorial, puesto que:

Modifican la configuración del espacio, los actores que lo construyen y sus formas de relación. Por ejemplo, tal como afirman Bebbington e Hinojosa Valencia (2007), la minería reestructura la geografía junto a cambios institucionales y una desintegración comunal, y genera otro tipo de relaciones entre los espacios locales y los nacionales e internacionales (pág. 16)

⁵ El término “para-estatal” es utilizado para referirnos a fuerzas de empresas privadas, a través de seguridad propia, como también a fuerzas paramilitares. La evidencia de diversos casos en el Ecuador y en otros países nos muestran la usual alianza de seguridad empresarial junto con fuerzas paramilitares para proteger actividades extractivas privadas o ilegales.

1.1.3 Neoextractivismo y democracia

Si bien los gobiernos progresistas han profundizado la democracia en la región, dando más espacios de participación respecto a políticas locales y nacionales, podemos observar las decisiones relativas a la instalación y desarrollo de políticas extractivistas no gozan de esta apertura democrática. Al contrario, una de las características del extractivismo incluso en contexto de gobiernos progresistas es su perfil hermético a integrar tales reformas en la participación y decisión de la ciudadanía.

Alberto Acosta (2009) identifica esta característica como autoritarismo de los gobiernos progresistas, el cual es reforzado por las limitaciones constitucionales que los países de latinoamérica, ya sea por no reconocer el derecho a la consulta previa o consentimiento de parte de las comunidades y pueblos indígenas que habitan territorios de enclave extractivista, tal como lo mandata la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Sin embargo, el autor postula que no sólo este sector de la población tiene derecho a decidir respecto a su territorio y economía, ya que es necesario ampliar la discusión respecto al extractivismo en la sociedad en su conjunto, lo cual está ligado –en el caso de Ecuador- a generar una transición a una economía post-petrolera y, en definitiva, repensar el desarrollo senil (Martinez-Alier, 2008) hacia un desarrollo en libertad (Acosta, 2009), endógeno y sostenible que no reproduzca la dependencia y subdesarrollo, a través de una transformación de la matriz productiva y del Estado. Según Acosta, un paso para ello es el Buen Vivir, plasmado en la constitución del Sumak Kawsay (Ecuador, 2008), como oportunidad para construir y repensar democráticamente el desarrollo de cada país.

1.2 Colonialismo interno en los países en vías de desarrollo.

Junto al concepto de neoextractivismo, se propone el concepto de colonialismo interno para abordar el problema de esta investigación. Este concepto fue acuñado por Pablo González Casanova (1975) en estudios interpretativos sobre dinámicas del subdesarrollo en México y, posteriormente, ha sido revisitado ampliándolo y abstrayéndolo hacia la realidad del resto del continente, proponiendo que el fenómeno del colonialismo y sus estructuras sociales se desarrollan al interior de estado-naciones subdesarrollados.

La tesis del autor, expuesta como una de sus conclusiones en su estudio “la democracia en México” (Casanova, 1975), radica en que el colonialismo interno “se da en el interior de una misma nación, en la medida en que hay en ella una heterogeneidad étnica, en que se ligan determinadas etnias con los grupos y clases dominantes, y otras con los dominados” (Casanova, 2009, pág. 74). En otras palabras, el concepto del colonialismo interno intenta develar el fenómeno de la explotación de una población por sobre otra, cada una compuesta por diversas clases sociales y etnias de un país subdesarrollado, estableciendo una estructura de relaciones de poder, dominio y explotación entre ambas.

La emergencia de este fenómeno está vinculado con los cambios del carácter del estado, especialmente en la conformación de los estados nacionales en América Latina, incorporando las poblaciones indígenas que no fueron exterminadas ni conquistadas por el estado colonizador en siglos pasados. Después de la independencia formal de estos países, se dan procesos de liberación, socialismo o, tardíamente, neoliberalismo. En esta última etapa, la incorporación de las poblaciones dominadas en el periodo de la conquista se interpreta como una recolonización, puesto que se reconfigura la matriz de relaciones de dominación y explotación desde el aparato estatal, sin gozar con un gobierno propio y sufriendo condiciones de desigualdad frente a las élites dominantes y las distintas clases que la componen:

Su administración y responsabilidad jurídico-política conciernen a las etnias dominantes, a las burguesías y oligarquías del gobierno central o a los aliados y subordinados del mismo; sus habitantes no participan en los más altos cargos políticos y militares del gobierno central, salvo en condición de “asimilados”; los derechos de sus habitantes y su situación económica, política, social y cultural son regulados e impuestos por el gobierno central (Casanova, 2006, pág. 410)

La dominación y explotación de una población por sobre otra en un determinado estado-nación se denomina colonialismo interno, además, cuando se realiza una discriminación racial, considerando a la población dominada como una “raza distinta” debido a su cultura y lengua propias. En este contexto, la recolonización es abordada como un referente liberalizador de la pobreza y de dinámicas propias del subdesarrollo al identificar al estado como un aparato capaz de redistribuir en forma eficiente las riquezas producidas por la población dominada y, por otro lado, la recolonización es abordada como una posibilidad de asimilación o de integración social y cultural, a través de la imposición de una lengua y

culturas únicas (correspondiente a la lengua y cultura de la población dominante) para consolidar el proceso de constitución del estado nacional.

1.2.1 Formas de colonialismo interno

El colonialismo interno se presenta como un fenómeno estructural, se expresa bajo diferentes formas con originan y consolidan las relaciones de dominación y explotación de una población por otra al interior de un país en vías de desarrollo. Para profundizar esta mirada estructural bajo una aproximación analítica, el autor propone tres patrones de acción (dinámicas) del colonialismo interno a modo de guía conceptual y práctica para la investigación de este fenómeno.

1.2.1.1 *Monopolio de dependencia*

El concepto de colonialismo interno se sostiene en la teoría de la dependencia, por lo cual parte de la distinción entre centro rector y periferia. Bajo la interpretación del colonialismo interno, el centro rector corresponde a la metrópoli del estado-nación, mientras que las zonas indígenas son aquellas zonas de difícil acceso, falta de vías de comunicación y aislamiento cultural.

En un segundo plano, se identifica que el centro rector concentra el monopolio del comercio y del crédito. Respecto al primero, el autor identifica que el monopolio del comercio produce relaciones de intercambio desfavorables para las comunidades indígenas sometidas a decisiones económicas céntricas que limitan y obstaculizan la posibilidad de obtener mayores ganancias comerciales. El segundo, monopolio del crédito, se convierte en un medio para controlar la producción indígena desde el centro rector y por otro lado, como medio de explotación, a través de la usura.

En términos locales, el monopolio de la dependencia se presenta mediante la agricultura del monocultivo por sobre la agricultura tradicional y la profundización de la dependencia de la economía indígena respecto a la economía industrializada y de servicios impulsada por el centro rector. Ambas expresiones presionan a la población a generar migraciones, éxodos y movimientos al centro rector en busca de mejores condiciones de vida, las cuales son

reforzadas por herramientas de orden político, tales como medidas jurídicas, políticas de información, militares y económicas desde el estado.

1.2.1.2 Relaciones de producción y discriminación

Las relaciones de producción y discriminación como forma de colonialismo interno se expresan a través de la explotación, diversos tipos de discriminación y dinámicas de desplazamiento indígena respecto a su territorio.

En primer lugar, la explotación se presenta, con mayor fuerza, en la población indígena por las distintas clases sociales y étnicas dominantes. Esta explotación se expresa en forma combinada, mezclando patrones de explotación “esclavista, feudal, capitalista; aparcería, peonaje, servicios gratuitos” (Casanova, 2009, pág. 150), junto con otras expresiones de explotación, tales como despojos de tierras comunales y privadas para la creación de asalariados y la explotación del artesano, categoría que podría contemplar la minería artesanal (y comunitaria) del oro del caso de estudio.

La discriminación, a su vez, se presenta en diferentes niveles de la vida de la población colonizada, especialmente discriminación en el trato directo entre las personas y discriminación a nivel institucional, desde discriminación social traducida en humillaciones y vejaciones de parte de los ladinos hasta discriminación en inversiones públicas y créditos oficiales de parte del estado.

Por último, los procesos de desplazamiento de la población indígena tienen que ver con presiones ejercidas sobre la propiedad de la tierra para su apropiación por un actor externo, ya sea gobernante, propietario o comerciante, beneficiado por un reforzamiento político de los sistemas combinados de explotación nombrados anteriormente.

1.2.1.3 *Desarrollo y niveles de vida*⁶

Respeto al desarrollo y los niveles de vida como forma de colonialismo interno, se identifican las dinámicas que condicionan y disminuyen los medios de producción de la población colonizada y, como consecuencia, sus bajos niveles de vida en comparación con la población dominante.

La precarización de los medios de producción tiene relación con la existencia de la economía de subsistencia, mínima monetarización y capitalización, potenciadas por tierras de baja calidad agrícola (cuando están comunicadas) o impropias para la agricultura (sierras) o de buena calidad (aisladas), una agricultura y ganadería deficientes, técnicas atrasadas de explotación (prehispánicas o coloniales) y, en consecuencia, bajo nivel de productividad de la misma.

Producto de estas condiciones productivas, se presentan importantes diferencias en los niveles de vida de las poblaciones dominante y dominada, explicando la pobreza estructural en la periferia o zonas indígenas respecto a indicadores y relaciones sociales de desarrollo. Respecto a los indicadores, podemos nombrar aquellos relacionados con los ámbitos de salud, educación y servicios sociales y básicos, mientras que respecto a relaciones sociales, podemos mencionar la economía basada en el prestigio cultural y religioso de las comunidades, la práctica política de elecciones colectivas, fomento del alcoholismo y la prostitución y la agresividad de unas comunidades con otras.

Por último, cabe destacar que una de las hipótesis centrales del autor respecto a la relación entre colonialismo interno y subdesarrollo se centra el reforzamiento político de las dinámicas culturales, traducidas en dependencia económica, discriminación y bajos niveles de vida, que promueven y condicionan la matriz de relaciones sociales colonialistas respecto entre el centro rector y su periferia. Este reforzamiento político se expresa, además, como un reforzamiento técnico e ideológico, convirtiendo a esta matriz en un fenómeno polisémico y de múltiples dimensiones de la vida social, superando relaciones basadas sólo en condiciones materiales y económicas o solamente de dependencia económica entre el centro rector y la periferia.

⁶ El autor propone la relación entre cultura y niveles de vida bajo una concepción materialista de cultura, la cual se entiende como “superestructura” condicionada por las condiciones económicas y materiales de una población. Para ahondar en materialismo cultural, ver a Leslie White, Julian Stewars y Marvin Harris, entre otros antropólogos.

1.3 Conclusión. Discusión teórica como desafío analítico del problema de investigación

La discusión teórica como discusión de marcos interpretativos de dinámicas de subdesarrollo en América Latina permite situar el problema de investigación y el estudio de caso como parte de una realidad social más amplia y compleja en la región, en la cual opera una racionalidad de gobierno que presenta especificidades en cada país o territorio.

En segundo lugar, la discusión entre marcos interpretativos enriquece el análisis de las dinámicas de actores institucionales particulares del caso de estudio, puesto que entrega dos “entradas” al problema de investigación con base sociohistórica: mientras el neoextractivismo recoge el giro dado los gobiernos progresistas de la región respecto a la industria de los recursos naturales, el colonialismo interno enmarca esas dinámicas en estructuras sociohistóricas de largo aliento que subyacen en la relación entre el estado y/o centro rector respecto al territorio afectado por esta actividad.

A partir de esta discusión, entonces, se identifican categorías conceptuales para el análisis de las dinámicas de actores e instituciones, las cuales se complementarán con las categorías emergentes que recogerán las particularidades propias del caso de estudio, especialmente aquellos vinculados con el fenómeno de la ilegalidad en el territorio. El diálogo entre categorías conceptuales y categorías emergentes permitirá una mejor comprensión del problema de investigación, pero también permitirán un enriquecimiento de los marcos interpretativos propuestos, identificando los comportamientos de dinámicas sometidas a estas estructuras.

2 Contexto del conflicto: territorios fronterizos, etnobiodiversidad y vulnerabilidad geopolítica.

El conflicto colombiano trasciende fronteras. La escala de violencia vivida en el norte y sur del país, junto con la militarización de conflicto de parte del estado colombiano, ha provocado evidentes consecuencias en estos territorios, destacando el desplazamiento de poblaciones y la ola de refugiados hacia los países vecinos.

A partir del año 2000, estas consecuencias se amplificaron con la implementación del Plan Colombia, la cual centró el conflicto en el aumento del cultivo ilícito de coca y el narcotráfico como mercado ilegal de grupos armados en dicho país. Bajo dicho argumento, el estado colombiano tomó medidas de fumigación aérea y aumento de la militarización que han provocado impactos en la salud y la seguridad de las personas.

Este Plan, además, ha tenido implicaciones diplomáticas en las fronteras con los países vecinos, puesto que operativos militares han traspasado la frontera política en busca de grupos armados. En el año 2008, el ejército colombiano traspasó la frontera colombo-ecuatoriana en las provincias de Esmeraldas y Sucumbios con fumigaciones, incursiones y operativos militares en búsqueda de grupos armados en zonas de descanso al otro lado de la frontera (Miño, 2008; Cadena, 2011). Este hecho en particular mató a varios guerrilleros de las FARC⁷. Como respuesta a este hecho, el gobierno de Rafael Correa cortó relaciones diplomáticas con Colombia y fortaleció la presencia militar en la frontera norte.

Pese a las respuestas de ambos gobiernos frente al conflicto colombiano, cabe destacar que sus intervenciones han sido débiles en el territorio en cuestión, puesto que esta militarización aumentó la violencia y la inseguridad humana⁸, dejando de lado la presencia del estado en otros ámbitos, tales como servicios básicos y sociales y fuentes alternativas de producción y trabajo.

Para Carranza (2008), la militarización del conflicto dio un giro por el control del territorio, especialmente de los recursos naturales como cultivos de coca, petróleo y oro. Desde esta

⁷ Esta incursión militar de parte del ejército colombiano se llamó Operación Fénix, en la cual murió el segundo hombre al mando de las FARC. Este operativo desató una crisis diplomática en la región al violar la soberanía territorial del Ecuador. Luego de una serie de desacuerdos entre los países, esta crisis resuelta por la OEA

⁸ Más adelante se identificará corrupción en las fuerzas armadas, extorsionando a las poblaciones locales y protegiendo las industrias extractivas en los territorios.

perspectiva, la militarización se justifica por el control de los recursos naturales presentes en dichos territorios, transformándolos en *fronteras en el limbo* entre grupos armados ilegales y un estado cuyas medidas aumentan la violencia y la inseguridad de las personas en pos de la extracción de recursos.

Desde el lado ecuatoriano, cabe destacar la creación de la Unidad Ejecutora de Desarrollo de las Provincias del Norte (UDENOR), vigente desde el año 2000 al 2012, la cual tenía por objetivo la gestión de proyectos de desarrollo financiados por la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) y ejecutados por la Oficina Internacional para las Migraciones (OIM) y Unidos por el Desarrollo Rural (ARD). Entre las obras que más relevantes de su periodo de intervención fue implementación de sistemas de agua potable y saneamiento, siendo la mayor intervención de este tipo de obras hasta la actualidad⁹.

Para Zurita (2006), UNEDOR y el desempeño del estado ecuatoriano para abordar el conflicto colombiano en la frontera norte del país ha sido insuficiente. Esto se debe al “incumplimiento del Gobierno en el ofrecimiento de recursos externos, para el desarrollo de la zona fronteriza (y al) mayor gasto presupuestario para seguridad nacional en desmedro del área social” (pág. 111). La priorización de recursos para enfrentar la delincuencia y el narcotráfico deja de lado la solución de problemas estructurales de la frontera norte, relacionados con la débil presencia estatal, servicios básicos y sociales.

Cabe destacar que este autor concluye que los cantones fronterizos de la Provincia de Esmeraldas, Eloy Alfaro y San Lorenzo, son aquellos que sufren mayor vulnerabilidad, debido a las estadísticas y su estructura social: “se concluye que la provincia más vulnerable es Esmeraldas, toda vez que en los cantones de San Lorenzo y Eloy Alfaro existe un alto porcentaje de analfabetismo y la presencia de habitantes de raza negra” (pág. 107).

El año 2007, el gobierno ecuatoriano creó, por decreto presidencial, el Plan Ecuador dependiente del Ministerio Coordinador de Seguridad Nacional como “alternativa para la paz y el desarrollo humano y sostenible en la Frontera Norte, en respuesta a los efectos del Plan Colombia” (IDMC-NRC, 2009, pág. 10). Sin embargo, según informes del Centro de monitoreo de desplazamiento y el Consejo de refugio noruego (2009), “el Plan (...) carecía de un

⁹ La mayoría de los sistemas de agua potable y alcantarillado registrados en los cantones de la zona norte de la Provincia de Esmeraldas han sido construidos por OIM, observándose una mínima intervención de parte del MIDUVI y de los municipios correspondientes.

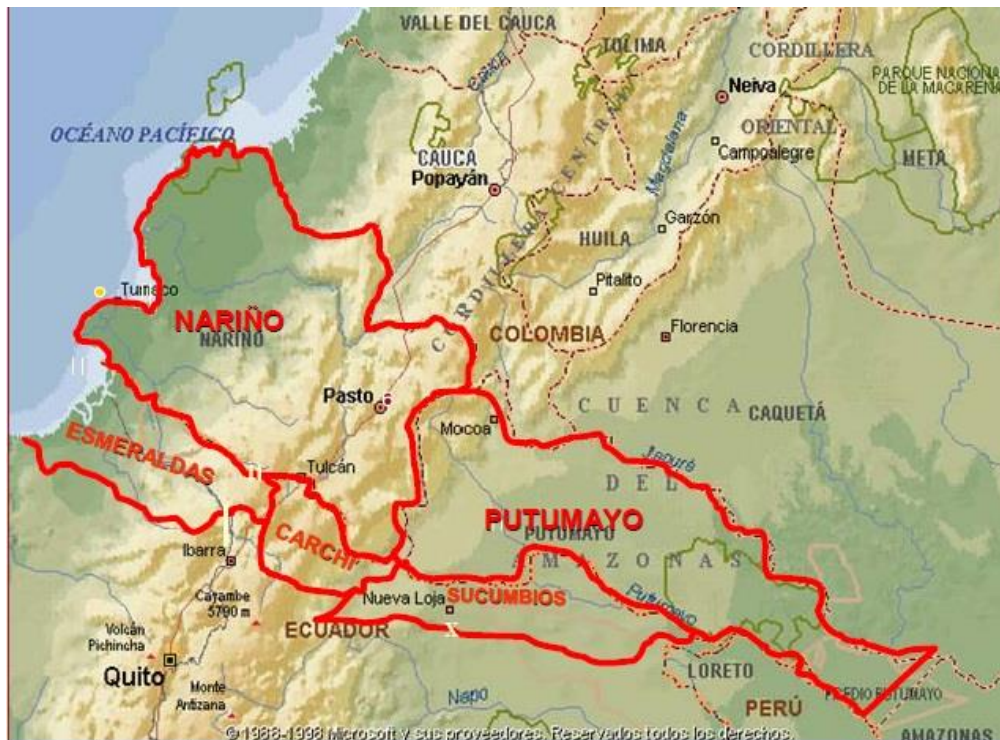
liderazgo y compromiso estables y no ha logrado movilizar a los diferentes ministerios, agencias y autoridades locales para establecer una presencia en las provincias del norte del país y brindar allí sus servicios” (pág. 11).

Pese al giro hacia el enfoque de seguridad humana de Plan Ecuador, el estado ecuatoriano continúa con una actitud de indiferencia y negligencia respecto al desarrollo de la frontera norte, pero con una mayor presencia para “combatir” la delincuencia, el narcotráfico y, en el último periodo, para controlar la minería del oro en desmedro de los derechos de las personas, entre ellos el derecho al agua segura como veremos más adelante.

2.1 El lado A del conflicto: minería ilegal del oro en Colombia.

La evolución del conflicto armado en Colombia trajo cambios de escenario importantes para sus países vecinos. Según Moreno (2005), tras la aplicación del Plan Colombia y el Plan Patriota, junto al surgimiento de grupos de desmovilización herederos de la guerrilla, se desplazó a los grupos armados hacia las zonas de mayor altura y difícil acceso, lo cual involucra el traspaso de la fronteras de Venezuela, Brasil, Perú y Ecuador por las FARC y otros

Este desplazamiento –o arrinconamiento militar- intensificó la inseguridad en los territorios fronterizos por la disputa por el control de estos, especialmente de sus recursos naturales como el oro y el petróleo. La campaña de fumigaciones de campos de cultivo ilícitos de coca, junto con la militarización de estos territorios aumentó los riesgos y los costos asociados a esta actividad para el financiamiento de la guerra en este país desde mediados del año 2006.



Mapa frontera colombo-ecuatoriana. Fuente: Zurita (2006).

A partir del año 2008, el oro y el petróleo registran un alza considerable en el mercado mundial, dinamizando y reforzando economías de matriz extractivista en los países productores de estos recursos. Colombia no fue la excepción. La llamada “locomotora minero energética” desencadenó la entrada de múltiples empresas transnacionales para la extracción de minerales y de petróleo elevando el crecimiento económico del país. Como efecto colateral, esta ola dinamizó la minería y la extracción ilegal de oro y petróleo debido al aumento de los riesgos y costos asociados a la producción ilegal de coca y a las condiciones favorables para generar este tránsito para el financiamiento del conflicto. En otras palabras, el alza del oro y del petróleo a nivel mundial provocaron una diversificación de la economía de los grupos armados en Colombia, la cual comienza a abrirse campo debido al arrinconamiento de estos grupos hacia las zonas montañosas y boscosas ubicadas en territorios fronterizos del norte y sur de Colombia, en los cuales se localizan importantes reservas de petróleo y de oro.

Esta diversificación económica tiene una particularidad: la convivencia entre la industria estatal y transnacional junto a la minería y extracción de petróleo ilegales. Cabe destacar que la riqueza de recursos naturales convierten a Colombia en el tercer país productor de petróleo en América Latina y el número 26 en el mundo, el tercer país productor de oro en el continente y el décimo en a nivel mundial, por lo cual, esta convivencia tiene una hipótesis

base: la riqueza de recursos en Colombia y las condiciones sociohistóricas de esos territorios, especialmente la ausencia del estado y el giro hacia la narcotización y militarización de la guerra permite tal convivencia. Esta convivencia se refleja en un dato concreto: el 50% de las minas del oro de Colombia son ilegales y coinciden con territorios intervenidos por grupos armados y de desmovilización (Observatorio Internacional Ley de Justicia y Paz, 2012).

De esta forma, la minería ilegal del oro y la economía extractiva ilícita en general, reconfiguran el conflicto armado de Colombia, introduciendo nuevas condiciones y redefiniendo las estrategias de intervención en los territorios. Sin embargo, el abandono estructural de estas zonas de parte del estado colombiano refuerza las dinámicas endógenas de guerra y de aumento de inseguridad humana mediante la militarización y la apertura de economías extractivas que demandan un círculo de seguridad para su ciclo productivo y de comercialización.

Según la tesis del Observatorio Internacional Ley y Justicia de Paz (2012), la introducción de actores armados legales en los sectores extractivos, especialmente en la minería del oro y petróleo, profundiza las dinámicas ilegales a nivel institucional y territorial, mediante el *modus operandi* de estos actores armados, el cual consiste en dos movimientos clave: 1) incorporar actores externos, como las industrias nacionales y multinacionales, en la dinámica por el control y seguridad territorial como condiciones de producción y 2) presionar o cooptar a las asociaciones de mineros artesanales tradicionales para que se sometan a las condiciones impuestas por los grupos armados¹⁰ convirtiéndolos en actores funcionales a la minería ilegal o, simplemente, incorporándolos a la minería ilegal de mediana escala como trabajadores asalariados.

Ambos movimientos o dinámicas locales son complementarias y se desarrollan simultáneamente en el territorio, haciendo de la minería ilegal del oro una actividad sin contrapeso o alternativa productiva para los habitantes de la zona. El desarrollo de esta actividad, entonces, propicia el aumento de grupos armados y de sicarios como parte la ampliación del *mercado de la violencia* en territorios de extracción de recursos naturales y

¹⁰ Desplazamiento de población y “vacunas” o pago de impuesto por seguridad y cantidad de producción de oro.

abandono estatal, transformando a la minería ilegal del oro en el nuevo combustible de este conflicto armado¹¹

Para Vásquez (2008), el conflicto armado en Colombia se aborda desde el enfoque de las *nuevas guerras* en la conformación de los estados nacionales, especialmente en anillos periféricos del segundo mundo y gran parte del tercer mundo. Desde esta perspectiva, la nueva guerra de este país se basa en nuevas estratégicas bélicas como la lucha guerrillera contrarrevolucionaria o intransigente como mecanismos de desestabilización política del país, dejando atrás la disputa por mayorías sociales y políticas para la construcción de fuerzas de gobierno.

A su vez, estas nuevas estratégicas bélicas fundamentan las *economías de guerra*, pasando de una economía de guerra cerrada mediante la agricultura de subsistencia a economías de guerra abierta que busca la disputa de mercados globalizados como es el caso de la minería ilegal del oro, cuyo precio y comercialización depende de las transacciones en el mercado mundial. Para desarrollar este tipo de economía, los actores armados e ilegales se convierten en *señores de la guerra*, es decir, controladores del capital para la producción ilegal, consolidando nichos locales de poder para participar del mercado global.

Las economías de guerra se configuran a través de *mercados de guerra*, los cuales “convoca a la vez las lógicas y las normas, las estrategias de apropiación de bienes, las transacciones políticas y los flujos económicos que operan a los actores armados” (pág. 11) convertidos en señores de la guerra. No obstante, la globalización de las economías de guerra amplía su mercado, traspasando las fronteras del país en cuestión. En este caso, la globalización de la economía ilegal del oro impulsa la extensión de este mercado de guerra hacia los países vecinos de Colombia, especialmente aquellos ubicados en su frontera norte y sur: Venezuela y Ecuador, convirtiendo a la minería ilegal del oro en una expresión del conflicto armado en Colombia en los territorios fronterizos de estos países.

Por último, para este autor, la dependencia economía global de las economías de guerra genera dinámicas de desestatización, es decir, de desintegración del estado en los territorios dominados por actores armados e ilegales. Este fenómeno tiene que ver con la configuración

¹¹ Oro, el nuevo combustible de la guerra en Colombia, en semana.com. <http://www.semana.com/nacion/oro-nuevo-combustible-para-guerra-colombia-new-york-times/152783-3.aspx>. Visitada el 19 de marzo del 2014.

sociohistórica de este proceso: la conjunción de reformas neoliberales en países subdesarrollados y la globalización de la economía. En este contexto, los conflictos armados como el conflicto colombiano son interpretados como guerras de desintegración del estado, propiciando la constitución del estado en forma fallida y el surgimiento de zonas marrones¹².

2.2 El lado B: el conflicto de la minería ilegal del Oro en la frontera norte de Esmeraldas.

La violencia identificada en la zona norte, cristalizada en sicariato, presencia de guerrilla colombiana, corrupción de las instituciones locales, tráfico de especies, delincuencia y prostitución son parte de la manifestación de este conflicto en territorio ecuatoriano-esmeraldeño. Según Carranza (2008) “el sicariato no es tan sólo el resultado del «desbordamiento» de la violencia colombiana, sino también un mecanismo para involucrar al Ecuador en el conflicto colombiano, a través de la implementación de un ambiente de violencia” (pág. 221). Esta forma de “hacer parte” a la frontera norte del Ecuador en el conflicto armado colombiano se traduce en utilizar estos territorios para la continuidad del conflicto, introduciendo su dinámica económica y de violencia.



Mapa del área de estudio. Fuente: Gobierno Provincial, 2011

¹² Concepto de O'Donnell que aborda las dinámicas locales de la ausencia estatal debido a condiciones sociohistóricas de conformación territorial.

Ahora bien, esta disputa de control territorial y de recursos para fines ilícitos y bélicos configura una vulnerabilidad geopolítica en el marco de una histórica ausencia estatal de la zona. Esta característica expresada en una débil institucionalidad en el territorio para la garantía de derechos como salud, educación, seguridad y justicia, convierte a esta zona en “tierra fértil” para la continuidad de dinámicas ilegales asociadas a economía de guerra y mercado de la violencia.

En un contexto de diversidad biológica y cultural, la vulnerabilidad geopolítica, además, se presenta como una amenaza para la población afro descendiente y nacionalidades Chachi, Épera y Awá con sus respectivos ecosistemas. La zona norte de la provincia es uno de los territorios más biodiversos del país y del mundo, conteniendo dos “áreas calientes” (hotspots) -Andes Tropicales y Chocó-Tumbes-Darién- en las cuales se ubican reservas ecológicas: Cotacachi-Cachayas, Tigrillos y Manglares Cayapas-Mataje. La amenaza de esta etnobiología y la ausencia del estado en materia de garantía de derechos sociales, favorece el asentamiento de actores armados e ilegales en este territorio y pone en entredicho el nuevo cariz del estado ecuatoriano tras el proceso asambleario plasmado en la constitución del Sumak Kawsay (“buen vivir”) promovida por los movimientos sociales e indígena del país.

La vulnerabilidad de las comunidades en la zona norte aumenta con la llegada de la minería ilegal del oro. Los serios impactos socioambientales de la minería ilegal del oro (CID PUCESE, 2011), dan cuenta la agudización de esta cara del conflicto armado en territorio esmeraldeño, especialmente en términos de la contaminación de la fuente de agua más importante para las comunidades ubicadas en la cuenca Santiago-Cayapas por metales pesados (mercurio y arsénico). La población afectada asciende a 80 mil personas aproximadamente en nueve ríos de la zona norte, a saber: Palabí, Tululbí, Bogotá, Cachaví, Wimbí, Santiago, María, Zabaleta y Zapallito. Esta contaminación, además, se extiende a los sedimentos y biota de los ríos afectando la flora y fauna que vive en ellos y que, por lo demás, componen parte importante de la dieta de estas comunidades, lo cual podría constituir, seguramente, en una crisis sanitaria y humanitaria de gran envergadura.



Impactos socio ambientales de la minería aurífera ilegal. Fuente: La Hora, 2011

Junto con ello, este estudio muestra la agudización de fenómenos asociados a la dinámica de la violencia importada desde Colombia, asociando esta actividad ilícita con aumento de la prostitución, embarazo adolescente, asalarización del trabajo, condiciones precarias de seguridad laboral, traspaso y venta ilegal de tierras comunitarias y aceleración de la fragmentación comunitaria, dividiendo a las comunidades “a favor” (beneficiados) y “en contra” (no beneficiados) de esta actividad, pese a que la mayoría de estas recibe los efectos negativos de la contaminación de los ríos por metales pesados. Para graficar esta situación, resulta importante abordar cifras relativas a los impactos de la minería ilegal:

“La población económicamente beneficiada por la actividad económica asciende a 12903 personas (21% de la población de ambos cantones), lo que implica alrededor de 3000 a 3500 puestos de trabajo informales. Sin embargo, la población afectada se estima en 56,673, es decir, el 92% de la población de los cantones Eloy Alfaro y San Lorenzo” (CID PUCESE, 2011)

En tanto salud, se identifica un aumento del paludismo en la población del alto de los ríos (cabecera de la cuenca), puesto que en, en esta área, se localizan las faenas mineras

compuestas por “cortes” y piscinas artificiales a las orillas del río intervenido, condiciones que favorece la reproducción del mosquito que transmite esta enfermedad.

Por otro lado, la salud sexual y reproductiva también se ve afectada por esta actividad, debido a la relación entre campamentos mineros, redes de prostitución, trata de blancas y trabajo sexual informal, junto al aumento del embarazo adolescente y de las infecciones de transmisión sexual, las cuales son acompañadas por alcoholismo. La tradicional práctica cultural del playeo, central en la minería artesanal de las comunidades afro descendientes, es adaptada por la minería ilegal para incorporar a mano de obra femenina en esta actividad. Como consecuencia de ello, se identifica que la población femenina muestra mayor exposición a infecciones y enfermedades relacionadas a alergias y hongos vaginales, además de pasar mayor tiempo en contacto con agua contaminada por metales pesados, es decir, están más expuestas a su bioacumulación.



Mujer adulta “playando” oro. Fuente: La Hora, 2011

En términos de la tenencia de la tierra, la minería ilegal del oro ha fortalecido una red de corrupción y de poder que se ha encargado de fragmentar las tierras comunales para traspasárselas a las distintas industrias extrativistas que se han instalado en estos cantones desde los años noventa: madereras, palmicultoras y, actualmente, mineras ilegales de oro. Esta disputa por el territorio ha originado estrategias individuales y grupales para enfrentar la minería ilegal, las cuales se encuentran entre la permanencia en el territorio y la migración

hacia la ciudad representando, en ambos casos una oportunidad de progreso ante la falta de oportunidades reinante en esta zona.

Por último, una característica fundamental de esta actividad ilegal tienen que ver con el despliegue de una serie de estrategias de entrada y tejido de redes de poder y corrupción en el territorio. El *modus operandi* de la minería ilegal del oro en el lado esmeraldeño se centra en la cooptación de líderes e instituciones locales, especialmente líderes comunitarios y gobierno parroquial para legitimar y facilitar la entrada de los frentes mineros, y por otro lado, la estrategia del traspaso de tierras comunales a los mineros ilegales mediante concesiones o ventas realizadas directamente por el gobierno comunal¹³, testaferros o “presta nombres” para ocultar la identidad del empresario ilegal.

En los casos del gobierno comunal y parroquial, la minería ilegal otorga impuestos para su funcionamiento en los territorios de estas instituciones, los cuales se configuran como “concesiones mineras”. Además, la minería ilegal otorga donaciones y apoyo en otorgar servicios básicos y sociales a los habitantes de las comunidades beneficiadas por esta actividad económica. Los impuestos por funcionamiento de maquinaria benefician solamente a los líderes de ambas institucionales, conformando una élite territorial que negocia y facilita/obstaculiza la tarea de los empresarios ilegales. Esta élite, además, solicita donaciones y apoyos en aquellos servicios más deficientes de sus comunidades, otorgándoles desde obras públicas hasta servicios como electricidad y agua entubada (CID PUCESE, 2011).

En términos generales, “la fuente material de (este) conflicto es el uso de la tierra, pero se extiende a disputas por el “modo” de desarrollo, de vida o de buen vivir” (pág. 41). La introducción de la minería ilegal en el territorio ha arrastrado conflictos intra e intercomunidades, debiéndose principalmente a la distribución de las utilidades de la actividad al interior de la comunidad y también al desequilibrio en la recepción de los beneficios económicos y la contaminación de los ríos, favoreciéndose las pocas comunidades que se encuentran en la zona alta de los ríos, en desmedro de aquellas comunidades que se localizan en la zona baja de los río y que reciben la mayoría de las externalizaciones ambientales de esta actividad.

¹³ El gobierno comunal es una institución tradicional de la población afro descendiente, mientras que el gobierno parroquial corresponde a una institución descentralizada del estado identificada como “excepcional”. La comuna que alberga mayores frentes mineros es la comuna Río Santiago Cayapas, mientras que los gobiernos parroquiales con mayor presencia de minería son aquellos localizados en los nueve ríos antes mencionados.

Las disputas y conflictos intensificados por la minería ilegal también se reflejan en el discurso de las comunidades y sus líderes locales. En “Territorios, Territorialidad y Desterritorialización” (García, 2010), podemos advertir un análisis del discurso de dirigentes actuales de la zona norte de Esmeraldas, a través de la clave de territorio y cultura ancestral como reivindicación de derechos perdidos por la irrupción de las industrias extractivas al territorio comunitario y asociativo.

2.3 Judicialización del conflicto e introducción del Estado extractivista en la zona norte

No obstante, en el año 2011, algunas comunidades del área baja de la cuenca optaron por movilizarse debido a los impactos socio ambientales que recibían de esta actividad, especialmente la contaminación de los ríos, significando la pérdida de su fuente de agua más importante y, además, de una de sus fuentes de alimentación más tradicionales y relevantes en su dieta como la pesca artesanal. Tras esta movilización, estas comunidades optaron por judicializar el conflicto, con el apoyo de los resultados del Muestro de Calidad de agua realizado por la Secretaría Nacional del Agua (Secretaría Nacional del Agua, 2010) y la Dirección Nacional y Provincial de Protección de Derechos Humanos y de la Naturaleza de Defensoría del Pueblo del Ecuador (DPE), demandando la expulsión de la minería ilegal y la garantía de derechos humanos y de la naturaleza en el territorio.

En este sentido, el fallo del Juez Sexto de San Lorenzo (2011) resulta histórico en la frontera norte, puesto que es un actor del propio estado que demanda fortalecer la presencia estatal con el objetivo de proveer agua potable, otorgar atención de salud y aumentar la seguridad humana a las comunidades afectadas por la minería ilegal.

Este fallo interpelaba, específicamente, a los municipios de los cantones de Eloy Alfaro y San Lorenzo como gobiernos autónomos descentralizados con la competencia de provisión de agua, la Dirección Provincial del Ministerio de Salud Pública (MSP) para realizar un estudio rápido sobre los impactos de la contaminación de esta actividad en la salud de la población, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) para la realización de obras públicas que faciliten la atención de la demanda de agua para consumo humano para las comunidades afectadas, la dirección Provincial del Ministerio del Ambiente (MAE) para la reparación de los pasivos ambientales realizados por la actividad ilegal en los ríos y territorios aledaños, y la

Demarcación Provincial de la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) para abordar la contaminación de los ríos a nivel de cuenca hidrográfica.

En este proceso, cabe destacar la breve iniciativa de la Mesa Interinstitucional del Agua (2011) liderada por el MAE y que involucraba a los ministerios antes mencionados. Su objetivo fue dar una respuesta rápida y articulada ante la emergencia sanitaria derivada de esta actividad ilegal. Sin embargo, esta mesa se suspendió tras entregar este informe que contenía un mapeo rápido de las comunidades afectadas y disposición de agua y la infraestructura actual en la zona.

Al mismo tiempo, el gobierno de Rafael Correa lanzó la “Misión Luis Vargas Torres”¹⁴, la cual planteaba fortalecer el estado en la zona norte a través del control y formalización de la minería ilegal. Para conseguir este objetivo se planteó la necesidad de una mayor coordinación con las fuerzas armadas para operativos militares e incautación de maquinaria ilegal y, por otro lado, la formalización de esta actividad mediante el Programa de Minería artesanal y Comunitaria de la Empresa Nacional de Minería (ENAMI EP). Este programa se presenta como una alternativa de desarrollo local para la zona, de la mano de una “minería limpia”, con tecnologías sin la utilización de mercurio para la decantación del oro en el proceso productivo.



Presidente Rafael Correa en lanzamiento del Programa de Minería Artesanal y Comunitaria en la comunidad de Selva Alegre, río Santiago.

Fuente: El ciudadano, 2011

¹⁴ Las instituciones relacionadas directamente con la Misión Luis Vargas Torres son ENAMI y MAE, a través del monitoreo del programa de Remediación Ambiental y Social realizado en conjunto con la PUCESE.

Para dar seguimiento al mandato del Juez Sexto de San Lorenzo, Defensoría del Pueblo (2012) realizó supervisiones de las medidas cautelares dirigidas a solucionar o acotar la problemática del acceso a agua segura para consumo humano y remediar los daños provocados a la naturaleza. Estas supervisiones (2011, 2012) no registran respuestas institucionales significativas en la dotación de agua segura a las comunidades afectadas, especialmente aquellas pertenecientes a los municipios e instituciones relacionadas directamente con la Misión Luis Vargas Torres. Producto de estos informes, el juez amplió las medidas cautelares por más tiempo.

Respecto a estudios realizados en este periodo, podemos mencionar el “Monitoreo de Impactos Ambientales y Sociales de la Minería Ilegal del Oro en la zona norte de la Provincia de Esmeraldas” (PRAS PUCESE, 2013). Este monitoreo da cuenta de las dinámicas institucionales en la implementación de la política de minería artesanal y comunitaria, especialmente de las dinámicas de desarticulación y ausencia de las instituciones estatales, y cooptación de algunos Gobiernos Autónomos Descentralizados por parte de los actores ilegales, además de los índices más críticos de contaminación de los ríos registrados durante el periodo de monitoreo al agua, sedimentos y biota de los ríos afectados por la minería ilegal.

Por otro lado, Lapierre (2013), distingue entre una dinámica socio institucional “débil” y una dinámica socio institucional “fuerte” que condicionarían la limitada cobertura de la política minera y la continuidad de la minería aurífera ilegal en la zona norte de la Provincia de Esmeraldas. La dinámica débil se identifica como aquella dada en instituciones estatales centralizadas, las cuales reforzarían la desarticulación y descoordinación entre estas y aquellos gobiernos autónomos descentralizados y gobiernos tradicionales localizados en el territorio:

La intervención del estado ha repetido exactamente esos elementos, la desarticulación actualiza el (1) centralismo clásico, (2) la representación de Esmeraldas como “territorio extractivo”, (3) la permanencia de los impactos socio ambientales, (4) la mantención de la desconfianza y (5) la exclusión, reproduciendo, como consecuencia, la ausencia del estado en el territorio en contextos de extrema vulnerabilidad geopolítica. (pág. 28).

Por otro lado, la dinámica socio institucional fuerte consiste en aquel patrón de acción dado a nivel local, especialmente entre los gobiernos locales (municipios y gobiernos parroquiales),

gobiernos tradicionales (cabildo) y comunidades (líderes sociales y comunitarios). A diferencia de la dinámica socio institucional débil, la dinámica socio institucional fuerte “goza de una importante fortaleza y organicidad entre sus miembros que le permiten un mayor conocimiento y presencia en el territorio y, por lo tanto, mucho mayor eficacia que la dinámica anterior” (Lapierre, 2013, pág. 28).

Esta dinámica consiste, principalmente, en patrones de acción que permiten la entrada, funcionamiento y continuidad de la minería aurífera ilegal en la zona. Estos patrones se identifican tanto en los actores ilegales como en los actores comunitarios y gobiernos locales, permeando y profundizando la ilegales y desinstitucionalización en un territorio de débil presencia estatal. Entre estos patrones se pueden identificar estrategias de legitimidad y traspaso de tierras comunitarias mediante líderes locales, cobranza de impuestos por funcionamiento y traspaso de tierras de parte del cabildo, seguridad para el proceso productivo ilegal y aumento de la inseguridad humana en las comunidades de parte de los grupos armados ilegales y delincuenciales.

En tercer lugar, podemos mencionar el estudio sobre “Propuestas de alternativas de agua segura en comunidades afectadas por minería aurífera ilegal de la zona norte de la Provincia de Esmeraldas”¹⁵ (CID PUCESE, 2013). Este estudio permite un mapeo del estado de avance en la implementación de agua segura para consumo humano en la zona de conflicto minero ilegal, para ello, se realizó una encuesta que permitió cuantificar la cobertura, gestión y “cultura” del agua en estas comunidades:

El 46,6% de las comunidades afectadas por contaminación minera opina que el río es su abastecimiento principal, mientras que el 60% de las comunidades afectadas utiliza el río como fuente de agua secundaria. Por otro lado, el 95,6% de las comunidades dicen estar dispuestas a compartir su sistema de agua con otras, en el caso ser que se construya una planta en su territorio. El 53,33% de las comunidades no cuentan, no saben o no contestan sobre control de calidad de agua segura para consumo humano, el 66,66% de las comunidades tampoco cuentan con esta información respecto a la calidad de agua de sus ríos y 57,8%

¹⁵ El concepto “agua segura” se utiliza en contextos de amenaza de la calidad del agua para consumo humano por agentes antrópicos como la actividad minera legal o ilegal, entre otras.

de las comunidades no conocen, no saben o no contestan sobre su conocimiento de instituciones supervisoras de agua segura (pág. 222)

A nivel técnico, este estudio ofrece una tipología de comunidades según la disposición de sistemas de tratamiento y disposición de fuentes de agua cercanas, dando propuestas de alternativa de agua segura según cada tipo de comunidad. Los resultados de esta tipología indican que la mayoría de los casos pertenecen a comunidades tipo III B.a, es decir, comunidades que no cuentan con infraestructura que pudiese ser reparada o remodelada con sistema de tratamiento para metales pesados (membranas) ni con fuentes secundarias de agua libres de mercurio y arsénico.

En resumen, lo que proponen los estudios descritos anteriormente es una creciente desinstitucionalización del territorio debido a la profundización de la matriz extractivista por actores externos, inversionistas colombianos ilegales o el estado central (ENAMI EP). Este fenómeno se posiciona como un factor clave para comprender el aumento de la inseguridad en la frontera norte, la amenaza de su etnobiodiversidad y los insuficientes esfuerzos o voluntad por velar por derechos humanos como el derecho humano al agua, entre otros, pese a la existencia de estudios que caracterizan e identifican las “problemáticas técnicas” más importantes para su implementación.

2.4 Conclusión. Implementación de agua segura como posibilidad para la protección de derechos de las comunidades y la naturaleza.

A lo largo del presente capítulo, se da cuenta de cómo el conflicto armado colombiano traspasa frontera y se reconfigura a través del tiempo. Este cambio en el proceso del conflicto aumentó sus impactos en la frontera norte del Ecuador, transformándola en un territorio con mayor inseguridad y violencia para sus habitantes –la mayoría población afro descendiente y las nacionalidades Chachi, Épera y Awá.

El paso de economía de subsistencia (cultivo ilícito de coca) a economía extractivista (extracción ilegal de oro y petróleo) de los grupos armados colombianos acentúa los impactos y las redes de poder de este conflicto en territorio ecuatoriano y del resto de los países

vecinos, haciéndolos parte del conflicto y transformándolos en la base económica para la continuidad de la guerra.

El develamiento de la minería aurífera ilegal como conflicto socio ambiental permitió el fortalecimiento del Estado en la zona norte de la Provincia de Esmeraldas. El histórico abandono de esta zona, junto con la negligencia del estado respecto a los impactos del conflicto colombiano y el surgimiento del conflicto minero en la zona norte, permitió presentar la Misión Luis Vargas Torres y, en especial, el Programa de minería Artesanal y Comunitaria como alternativa de desarrollo y aumento de seguridad.

A partir de la revisión de cómo ha evolucionado la problemática, podemos identificar que este fortalecimiento estatal también significa un fortalecimiento de la matriz extractivista en este territorio. El Estado, entonces, se transforma en un actor más interesado en la extracción de recursos naturales, sumándose a los actores privados nacionales (palmicultora, camaroneras y maderera) como extranjeros (mineros colombianos ilegales).

El reforzamiento de la matriz extractivista desde el Estado, además, consolida el imaginario de esta provincia como “territorio de extracción”, profundizando su relación de dependencia en términos nacionales e internacionales, a saber: 1) dependencia económica y de seguridad respecto al centro del país (Quito) y 2) dependencia respecto a los vaivenes de la economía mundial, especialmente el aumento del precio del oro, caracterizando a la zona norte de la provincia como un territorio de economía de enclave.

Por otro lado, el carácter extractivista del Estado dificulta el despliegue de un estado protector de derechos. Pese al dictamen judicial del año 2011, el cual interpeló a varias institucionales estatales para responder ante los impactos sociales y ambientales ocasionados por la minería ilegal del oro, podemos ver que existe escasa voluntad y recursos para ello, evidenciado la falta de seguimiento del conflicto y protección de derechos.

Ahora bien, el fuerte asentamiento de los actores ilegales en el territorio incorporando a líderes sociales, gobiernos locales y tradicionales a esta actividad, junto con la débil prioridad política de intervenir la zona norte, configuran un escenario desfavorable para una intervención estatal eficaz en tanto control y formalización de la minería ilegal y resguardo de derechos mediante la implementación de agua segura para consumo humano.

Cabe destacar que el derecho humano al agua es parte de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), uno de los pactos más importantes de derechos humanos en materia de acción estatal y cooperación entre países¹. Los DESC plantean que el cumplimiento del derecho humano al agua debe ser progresivo en tanto protección y ejecución de este a manos del estado. Sin embargo, en caso de discriminación de minorías y población indígena al acceso de agua segura, se especifica la acción inmediata de parte del estado con posibilidad de demandar recursos a países cooperantes.

En el caso de la legislación nacional, la constitución del Sumak Kawsay (2008) resguarda el derecho humano y, por sobre todo, su carácter público o comunitario, relevando la importancia de la participación de las personas y comunidades en la gestión de este recurso. De igual forma, la constitución es explícita en la prelación de los usos del agua, priorizando el derecho humano al agua ante su uso industrial y recreacional (turismo).

Por último, pese a los resguardos jurídicos y legales que enmarcan este caso, las cifras y el incumplimiento del estado son concretos. Al igual que las dinámicas socio institucionales que dificultaban la implementación de la política minera tal cual fue concebida, se considera pertinente abordar aquellas dinámicas que obstruyen (y facilitarían) la implementación de agua segura para consumo humano en las comunidades afectadas por la contaminación de la minería ilegal.

3 Herramientas conceptuales-metodológicas para un análisis de las dinámicas institucionales del caso de estudio

El problema de la presente investigación es un problema de gobernanza. La razón de ello se vislumbra en que las dificultades para la implementación de una política de agua segura en el área de estudio corresponden a dificultades en el proceso de toma de decisiones e interdependencia de los actores involucrados en la problemática. Esta afirmación, por lo tanto, deja de lado el argumento de que la escueta implementación de esta política se debe a “razones técnicas”, debido a que estas dependen del entramado de decisiones tomadas o no por los actores involucrados, especialmente de los actores con mayor poder de incidencia en ellas.

Sin embargo, para abordar el problema de investigación propuesto resulta necesario abordar herramientas conceptuales y analíticas para desentrañar los procesos de gobernanza propiamente y que, a su vez, guíen las decisiones metodológicas para abordar la realidad social que enmarca la problemática en cuestión. Este diálogo conceptual-metodológico se realiza entre las categorías conceptuales de la gobernanza moderna, las categorías analíticas del Marco Analítico de Gobernanza y un marco metodológico cualitativo con perspectiva etnográfica.

Un elemento en común de estas perspectivas es el acento en la perspectiva de actores involucrados (“stakeholders”), identificando distintos niveles un proceso de gobernanza en la implementación de la política de agua segura en el área de estudio. En términos metodológicos, esta distinción esclarece decisiones para la producción, procesamiento y análisis de la información abordando este problema de gobernanza bajo una mirada analítica de los diferentes significados y definiciones del problema contenidos en los discursos de los actores involucrados.

Junto con ello, el abordaje cualitativo de los discursos de los actores involucrados permite identificar y, por sobre todo, explicitar los procesos de gobernanza expresados en las dinámicas socio institucionales que obstaculizan el avance de la implementación de la política de agua segura en las comunidades afectadas, relevando discursos no oficiales y comparándolos con aquellos que pertenecen al discurso dominante sobre la intervención estatal en el conflicto de minería ilícita en la zona norte de la provincia.

La discusión conceptual-metodológica, además, permite abordar cada nivel u orden de gobernanza del problema de investigación a partir de distintas entradas identificadas como distinciones analíticas que servirán para desentrañar cada dinámica socio institucional en el marco de esta investigación. Las distinciones analíticas de acción/estructura, tensiones y cambios institucionales en cada nivel u orden de gobernanza ofrecen herramientas para caracterizar el proceso en función de la discusión teórica (capítulo I) y las categorías emergentes de los discursos de los actores.

Para ello, se realizó un plan de análisis a modo de operacionalización de la discusión teórica y las categorías conceptuales-metodológicas. A partir de este plan, se distingue un modelo de gobernanza compuesto por dinámicas sociales como las dinámicas socio institucionales, el cual dialoga con las categorías emergentes y conceptuales correspondientes a la multicausalidad del problema de gobernanza (variable independiente) y aquellas correspondientes a los efectos de este problema en la realidad social (variable dependiente).

Por último, el contexto socio histórico en el cual se enmarca este problema de gobernanza, convierte el estudio de estas dinámicas en un desafío metodológico para cualquier cientista social: La expansión del conflicto colombiano en la zona norte de la provincia y su reconversión económica a una minería aurífera ilegal advierten de las condiciones de profunda vulnerabilidad geopolítica e inseguridad humana en el área de estudio para la producción de la información y realización de entrevistas. Ante esto, se desplegaron una serie de decisiones para resguardar la integridad y, por sobre todo, la identidad de los entrevistados descritos a continuación.

3.1 Gobernanza moderna y políticas públicas

Si bien existen diferentes perspectivas de la gobernanza¹⁶, se seleccionó la perspectiva de la gobernanza moderna para la construcción del marco conceptual. Esta perspectiva cuestiona la dirección de un actor único en una sociedad, ya sea el Estado o Mercado, abriendo la posibilidad a concepciones de gobiernos que incorporen a ambos actores en la sociedad.

¹⁶ Además de la perspectiva de la gobernanza moderna, en la ciencia política se identifican las perspectivas de gobernanza corporativa, gobernanza global y multinivel, y la buena gobernanza.

En el caso de Ecuador, particularmente en la zona norte de la Provincia de Esmeraldas, abordamos la perspectiva de la gobernanza moderna ya que sus bases conceptuales son fundamentales para la comprensión del proceso de descentralización, en el marco de modernización del Estado ecuatoriano que busca fomentar la participación de los ecuatorianos y de los actores sociales bajo la “Revolución Ciudadana”.

3.1.1 Gobernanza como interacciones

Kooiman (2005) aborda la gobernanza como interacciones. Esta perspectiva busca superar la concepción de gobernanza unidireccional y estado céntrica, abriendo el campo de análisis hacia diversos actores que influyen en el proceso de toma de decisiones respecto a lo público y, por otro lado, busca abordar la diversidad, complejidad y dinamismo de las interrelaciones de actores en un sistema sociopolítico, especialmente en sociedades modernas.

De esta forma, el autor aborda la gobernanza desde los distintos órdenes de gobernanza bajo el ejercicio de enlazar diferentes niveles de análisis según los niveles de gobierno de interacciones acción-estructura, distinguiendo entre gobiernos de primer, segundo y tercer orden.

El primer nivel de gobernanza tiene que ver con la solución de problemas y la creación de oportunidades como formas de un sistema para procesar situaciones complejas, “dinámicas y diversas de las cuestiones y retos sociopolíticos” (Kooiman, 2005, pág. 71) que necesitan abordarse bajo coarreglos y corresponsabilidad. La gobernanza de segundo orden obedece a la construcción de instituciones –o nuevo institucionalismo- como marcos que tienen que afrontar las interacciones de una sociedad moderna, limitando contextos de interacciones sociales, interponiendo restricciones a través de normas, roles y modelos a las interacciones. Por último, la gobernanza de tercer orden corresponde a la metagobernanza, es decir, el marco normativo, a través del cual se gobierna un sistema sociopolítico y, por ende, sus sistemas de interacciones en segundo y primer orden. La metagobernanza propone la creación de un conjunto de normas o criterios con los cuales juzgar la gobernanza o, en simples términos, propone la necesidad de definir una “buena gobernanza” o “gobernabilidad democrática” que enfrente la premisa de esta definición conceptual: la desaparición de las fronteras entre lo público y lo privado.

Sin embargo, Ruano de la Fuente (2002) señala que esta concepción de gobernanza presenta dificultades para aprehender nuevas transformaciones en la relación entre Estado y Sociedad Civil, tales como:

La intensificación de la sectorización y la diferenciación de políticas y de administraciones, la intervención de un número mayor de actores políticos en las distintas fases del proceso de las políticas públicas, la extensión del campo de las políticas públicas, la descentralización y la fragmentación del estado, la difuminación de las fronteras entre el ámbito público y privado, la multiplicación de intervención privada en áreas tradicionalmente públicas, la transnacionalización de la política nacional y la interdependencia y la complejidad creciente de cuestiones políticas y sociales (pág. 04)

En el presente caso de estudio, el enfoque de la gobernanza moderna advierte dos grandes dificultades, a saber: la aplicación de profundas reformas neoliberales que fragmentaron al Estado ecuatoriano y el actual proceso de descentralización de los servicios básicos y sociales que marcan la débil presencia estatal en la zona norte de la provincia. Al mismo tiempo, la segunda dificultad se expresa en la creciente presencia de actores ilegales y armados en la zona, las cuales incorporan a líderes sociales y gobiernos locales como estrategia de control territorial, difuminando la distinción entre público y privado ya que las dinámicas ilegales se tejen tanto en instituciones públicas (estado) como privadas (gobiernos tradicionales y empresas).

3.1.2 Gobernanza como redes autoorganizadas

Rhodes (2005) aborda la gobernanza como redes autoorganizadas, es decir, como una red autónoma y que se autogobierna¹⁷. Esta concepción presenta la premisa de que “las redes integradas resisten la dirección del gobierno, desarrollan sus propias políticas y moldean sus entornos” (Rhodes, 2005, pág. 108), por lo cual se expresan, a su vez, como redes interorganizacionales.

Según Cerrillo i Martínez (2005), las características propuestas por Rhodes sólo se dan por una característica previa de las redes: la pluralidad de actores y objetivos, las cuales

¹⁷ Gobernanza como redes autoorganizadas recoge elementos de la teoría de sistemas, especialmente de la autopoiesis, puesto que todo sistema tiende de buscar su “clausura autorreferencial” con sus entornos, a través de su propia autorregulación.

proyectan la interdependencia e interacción de actores que componen una determinada red al identificar los recursos, intereses, consistencia, información y estrategias de los actores estratégicos y no estratégicos. Para este autor, “la interdependencia es la palabra clave que define a las redes” (Martínez, 2005, pág. 27), poniendo énfasis en que la interdependencia es dinámica y evoluciona en función de cómo se desarrollan las redes entre los actores involucrados.

Las políticas públicas son el resultado de las interacciones entre los actores de la red (...) mientras que la gobernanza fija las normas que guían la interacción en las redes. Dado que las interacciones se repiten con frecuencia, ocurren procesos de institucionalización (percepciones compartidas, mecanismos de participación, reglas de interacción) que dotan de mayor seguridad y estabilidad a la red de actores (pág. 28)

Desde esta definición de gobernanza, Le Gales (1998) aborda este concepto como un “proceso de coordinación entre actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre” (Fuente, 2002, pág. 01). Tal definición intenta justificar la tendencia hacia la descentralización de los organismos del estado, puesto que “los modelos clásicos de mando y control tienen que ser sustituidos por formas de gestión descentralizada” (Ibid., p. 03).

La interdependencia entre actores y el impulso de proceso de descentralización son acompañados, en el caso de Ecuador, de un impulso de una democratización de los espacios de decisión en la implementación de políticas públicas. De esta forma, según el Sumak Kawsay- la descentralización de bienes y servicios sociales debería caracterizarse por la participación ciudadana y de un fortalecimiento de las instituciones estatales en la zona bajo una fórmula de institucionalización estatal que, según la hipótesis de investigación, resulta una fórmula fracasada.

3.2 Marco Analítico de Gobernanza

A diferencia de las definiciones de gobernanza abordadas anteriormente, Hufty (2008, 2009) propone una concepción de gobernanza no normativa ni prescriptiva, definiendo gobernanza como una “clase de hechos sociales, los procesos colectivos formales e informales de toma de decisión y de elaboración de normas sociales con relación a asuntos públicos” (Hufty, 2009, pág. 11). Para Hufty (2008), esta definición tiene un doble propósito, a saber:

Aportar a la construcción de un concepto analítico de gobernanza que escape a la esfera hegemónica de la ciencia política y administración pública, abordando la gobernanza como concepto pasarela entre diversas disciplinas, tales como: sociología, antropología, derecho, economía y geografía, a través de una interdisciplinariedad estrecha, limitada a las ciencias sociales y humanas (pág. 08)

La identificación de la gobernanza como categoría analítica tiene que ver con reconocer a la gobernanza como un hecho social en sí mismo, que puede ser analizada a partir de una aproximación no normativa y no prescriptiva. En sí, no se trata entonces de una búsqueda de un “nuevo modelo de gestión pública” que sea “deseable de impulsar”.

No puede haber mayor o menor gobernanza. Toda sociedad está dotada de una “gobernanza”, cuyas características evolucionan en el tiempo. Existen entonces numerosas formas de gobernanza, en la historia, pero aún en el presente. Estas diferentes formas pueden ser objeto de un análisis y una interpretación (pág. 35)

Para lograr el segundo propósito, Hufty propone un marco analítico capaz de abordar este fenómeno como un conjunto coherente de modelos (representaciones esquemáticas de una situación) asociado a una metodología que permita el pasaje entre propuestas teóricas (generalizaciones) y la observación empírica proponiendo un “marco analítico realista, interdisciplinario, comparativo, generalizable, reflexivo y operacional” (Hufty, 2008, pág. 08)

Cabe destacar que este marco analítico propone una aproximación desde la perspectiva de los stakeholders (actores involucrados) y la teoría de los campos sociales de Pierre Bourdieu, centrándose en la relación entre actores y recursos controlados o movilizados como capital simbólico, económico y/o cultural en determinados campos sociales. La metodología,

entonces, “propone un análisis situacional del poder relativo de los actores” (Hufty, 2009, pág. 17)

3.2.1 Gobernanza como variable intermedia

Por otro lado, resulta relevante que una de las características de la propuesta teórico metodológica es la operacionalidad del concepto al abordar la gobernanza como variable intermedia. Esto quiere decir que esta metodología apunta a identificar la forma en cómo influye la gobernanza en las variables dependientes seleccionadas y también identificar la multicausalidad del proceso de gobernanza actual, haciendo del concepto de gobernanza una variable causante y causada, es decir, una variable intermedia.

La importancia de la operacionalidad del concepto de gobernanza, entonces, radica en identificar cómo se refuerza el problema a través de la gobernanza y cómo ésta es causada y reforzada por variables independientes tales como el contexto social, político e histórico. De esta forma, abordar la gobernanza como variable intermedia permite identificar los factores favorables o desfavorables al cambio del problema en cuestión.

3.2.2 Unidades analíticas

Para estudiar la gobernanza como variable intermedia, el marco analítico de gobernanza propone cinco unidades analíticas, a saber: problemas, normas, actores, puntos nodales y proceso. Sin embargo, en la presente investigación sólo abordaremos las últimas tres unidades analíticas nombradas como una forma de acotar la investigación a un estudio de caso bajo un problema de investigación definido por la inequidad en el acceso al agua segura bajo las normas institucionales y de implementación de políticas públicas en comunidades afectadas por la contaminación de la minería del oro en el norte de la provincia de Esmeraldas, Ecuador.

Respecto a los *actores*, el autor adopta la definición de actores estratégicos de Prats (2001) como “todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de soluciones de conflictos colectivos” (pág. 09). De igual forma, Hufty (2008) identifica otro tipo de actores en un proceso de gobernanza:

Los actores relevantes son actores involucrados en la trama institucional y que poseen los recursos necesarios para considerarse como estratégicos, pero que no movilizan sus recursos o se ven dominados en el proceso. Los actores secundarios no tienen el poder suficiente para determinar el cambio de las reglas del juego (pág. 14)

Para abordar la confluencia de las unidades analíticas, el autor propone la noción de *punto nodal* como “espacios físicos o virtuales, en donde convergen - en un proceso de gobernanza dado- problemas, actores, procesos (tiempo y espacio) en donde se toman decisiones, se concluyen acuerdos y se elaboran normas sociales” (Hufty, 2009, pág. 18). De esta forma, los puntos nodales son espacios en los cuales se cruzan universos de significación o visiones de mundo diferentes culturas, discursos o relaciones de fuerza.

A su vez, un punto nodal se puede componer de varios niveles de puntos nodales, configurando una cadena de puntos nodales. El nivel o los niveles de puntos nodales a estudiar, sean formales o informales, dependen del objeto de estudio y su complejidad en la trama de espacios decisorios en un proceso de gobernanza particular. Junto con ello, “el estudio de diferentes puntos nodales, a través de su identificación, su caracterización, sus relaciones y sus efectos sobre las variables dependientes permiten analizar las condiciones existentes (favores o desfavorables) para un proceso de cambio” (Hufty, 2009, pág. 19)

Los *procesos* son sucesiones de estados por los cuales pasa un sistema. “Introducen la historicidad de los modelos de gobernanza” (Hufty, 2008, pág. 15). Además, los procesos sirven para identificar las diferentes secuencias que permitan evaluar la dirección de un proceso de gobernanza en términos de cambio favorable o desfavorable para abordar las problemáticas abordadas en el caso de estudio. En análisis de los procesos de cambio busca identificar “patrones de evolución de los puntos nodales, la trama de interacciones entre los actores y su relación con los cambios de las reglas del juego a través del tiempo” (Hufty, 2009, pág. 20)

En conclusión, el aporte del MAG en la presente investigación radica en abordar el problema de gobernanza como un problema causado por condiciones socio históricas en el territorio y, a la vez, causante de los impactos sociales y ambientales de la minería aurífera ilegal en las comunidades afro descendientes e indígenas del norte de la provincia. La gobernanza como variable intermedia, entonces, se expresa a través del incumplimiento del dictamen judicial de

parte del estado ecuatoriano, el cual contempla la implementación de agua segura para esta población.

Esta distinción resulta crucial para, posteriormente, realizar un análisis situacional de poder de los actores involucrados que revele las dinámicas socio institucionales y, en último término, expresan un modelo de gobernanza que dificulten o favorezcan los procesos de institucionalización y descentralización necesarios para el cumplimiento del mandato judicial y la implementación de una política de agua segura para la zona afectada por la contaminación minera.

3.3 Dinámicas socio institucionales

En primer término, se define dinámica socio institucional como conjunto de relaciones sociales que generan patrones de acción o que muestra ciertas características del proceso de gobernanza en una situación determinada. Esta definición –utilizada sólo para efectos de esta investigación- es abordada por diferentes autores como categorías analíticas de procesos de gobernanza, abordando las dinámicas socio institucionales como tensión entre acción/estructura y como cambios institucionales.

3.3.1 Dinámica como tensión entre acción y estructura

Las dinámicas son tensiones que hacen avanzar una situación determinada. Estas tensiones se pueden vislumbrar, transversalmente, en el primer y segundo nivel de gobernanza propuesto por Kooiman (2005) dado que ambos niveles pertenecen al campo de la acción y estructura de una sociedad en particular.

El primer nivel de gobernanza, referido a los problemas y soluciones en un sistema, sitúa estas tensiones en la interacción de la red de actores que desarrollan una política pública, es decir, sitúa estas tensiones a nivel de la acción de los actores involucrados. Las tensiones de experiencia negativa son abordadas como problemas, mientras que las tensiones de experiencia positiva son identificadas como oportunidades creadas por el sistema sociopolítico.

En forma conjunta, el segundo nivel de gobernanza, orientado a la construcción de instituciones, aborda estas tensiones en el proceso de institucionalización de prácticas y

normas sociales de los actores insertos en una situación (problema) particular. Este proceso, entonces, es abordado a nivel de estructura en una sociedad moderna caracterizada por su diversidad, dinamismo y complejidad. Por esta razón, según señala el autor, la construcción de instituciones o proceso de institucionalización debe otorgar comunicación (para abordar la diversidad), orden (para orientar el dinamismo) y estándares sociales (para reducir la complejidad) para abordar problemas en una sociedad moderna:

A través de la interacción, los diferentes actores establecen canales de comunicación y de intercambio de información, experiencias y otros recursos (...) Dado que las interacciones se repiten con frecuencia, ocurren procesos de institucionalización (percepciones compartidas, mecanismos de participación, reglas de interacción) (Pág. 28)

En este desafío de institucionalización, entonces, se identifica como necesario a existencia de tensiones entre la interacción de actores (acción) y las instituciones (estructura) para abordar problemas y crear oportunidades que permitan avanzar una situación y, en última instancia, permita avanzar un escenario sociopolítico.

3.3.2 Dinámica como cambios institucionales

Este desafío en la construcción de instituciones en la sociedad moderna, especialmente en lugares o regiones en que la institucionalización significa acceso a servicios básicos y sociales, implica una tarea entre el sector público y otros sectores de la sociedad (sociedad civil y/o sector privado). Bajo la perspectiva de diversificar la dirección de las instituciones, la gobernanza moderna (Kooiman, 2005; Rhodes, 2005) propone constituir una red de actores que elaboren e impulsen una política pública.

Ante esto, el proceso de institucionalización o construcción de instituciones se identifica como continuo, con menor o menor capacidad de cambio (adaptación) para enfrentar situaciones que empeoren el escenario sociopolítico.

RIMISP (2012) identifica esta capacidad de cambio en las instituciones como dinámicas institucionales impulsadas por cambios endógenos o cambios exógenos a la institución, dependiendo de la capacidad de agencia existente al interior de la institución y en el entorno.

La posibilidad de estas dinámicas está marcada por el grado de institucionalización de una determinada práctica o norma, argumentando que una débil o fuerte institucionalización dificultan procesos de cambios institucionales, estancando la resolución del problema y creando de oportunidades de cambio.

Por último, para Hufty (2008), el análisis situacional del poder de los actores involucrados propuesto por el Marco Analítico de Gobernanza (MAG), intenta comprender las distintas interacciones al interior de un punto nodal para identificar cómo se refuerza un determinado problema social, real y concreto a través del tiempo. En este sentido, MAG se presenta como una metodología que sirve para identificar las dinámicas institucionales, en ambos niveles de gobernanza, que refuerzan el problema en cuestión en la elaboración e implementación de esta política pública (punto nodal).

3.3.2.1 Dinámica de desinstitucionalización

A partir de la definición de institucionalización propuestos por autores de la teoría de la gobernanza moderna, se identifican dinámicas que erosionar, o incluso hacen retroceder o ausentarse, este proceso en la vida social. En este sentido, la desinstitucionalización se presenta como dinámica social al configurarse como patrón de acción del conjunto de actores sociales que componen una institución, es decir, es un proceso dado por condiciones de sociales y gobernanza.

En términos de niveles de gobernanza, podemos decir que la desinstitucionalización se produce por el desajuste estructural entre la solución de problemas y creación de oportunidades, la creación de instituciones y el marco normativo o “metagobernanza” debido al empeoramiento de la situación, el retiro de institucionalidad del territorio, fuerte corrupción y disfuncionalidad institucional, junto con un marco normativo local con referentes que legitiman los niveles de gobernanza anteriores (ilegalidad).

Desde la gobernanza como redes autoorganizadas, vemos que el proceso de desinstitucionalización se expresa en la desarticulación y descoordinación de los actores involucrados en la problemática, desarmando una potencial red de actores que impulsen la institucionalización de una política pública (gobiernos locales y tradicionales). El tercer lugar, la desinstitucionalización se identifica en el acoplamiento y la orientación de las políticas y las

dinámicas territoriales locales, configurando un modelo de gobernanza que erosiona y desestructura la emergente y débil institucionalización existente.

En este punto, la desinstitucionalización se identifica como un cambio institucional provocado tanto por condiciones endógenas y exógenas a la institución, es decir, por las condiciones de gobernanza locales (zona de frontera, ilegalidad, etc) y aquellas propias de la institución (débil presencia estatal) que la des-adaptan, re-orientan en su significado y función, y mema su legitimidad social.

3.4 Aproximación metodológica de la investigación

Las categorías conceptuales y analíticas presentadas en la primera parte del capítulo dicen relación con la Teoría de la Gobernanza Moderna y el Marco Analítico de Gobernanza. Ambas propuestas conceptuales guían la serie de decisiones metodológicas de esta investigación, desde la primera aproximación al campo hasta el plan de análisis de la información producida.

3.4.1 Metodología cualitativa de investigación, estrategias y técnicas de obtención de la información producida

Los procesos de gobernanza en la implementación de políticas públicas están estrechamente ligados a la interacción de los actores involucrados y las reglas del juego que norman su interacción. Bajo esta perspectiva, la implementación de agua segura en comunidades afectadas por la minería ilegal del oro en la zona norte de la Provincia de Esmeraldas se estudiará desde el discurso de los actores involucrados, especialmente actores institucionales, recurriendo a una metodología de corte cualitativo para abordar los recursos y poder de cada de uno de ellos en el territorio y abordar el cruce de universos de significación en sus interacciones.

Las investigaciones cualitativas se caracterizan por abordar la realidad social como un continuum, interpretando e infiriendo los fenómenos emergentes según la naturaleza del problema de investigación. En este caso, el estudio sobre dinámicas institucionales en la implementación de una política pública demanda estrategias y técnicas de investigación capaces de abordar una situación (problema) particular a partir de los discursos de actores involucrados.

3.4.2 Estudio de caso y enfoque etnográfico multilocal

Una de las características de los procesos de gobernanza es la interacción de diferentes actores involucrados, especialmente actores estratégicos, en tanto interacción de intereses, recursos, valores, voluntad y poder para conseguir un determinado objetivo. Ante ello, resulta importante rescatar un enfoque metodológico que permita abordar y visualizar el relato o discurso propio de cada actor y de la interacción entre estos como cruce de universos de significación que reflejen los distintos “mundos de la vida” existentes en la problemática (Schutz y Luckmann, 2003; Habermas 1981), los diferentes puntos de constitución del mundo social (Giddens, 1995) y sus interpretaciones (Geertz, 2002; Ricoeur, 2003).

Para este objetivo, se decidió una investigación de estudio de caso con enfoque de etnografía multilocal (Marcus, 2011), el cual servirá para “seguir empíricamente el hilo conductor de procesos culturales” (pág. 112) de una determinada problemática social. La delimitación del estudio de caso tiene que ver con el abordaje de un problema concreto de estudio: paupérrimo acceso al agua segura para consumo humano en un contexto de alta etnobiología y vulnerabilidad geopolítica. Por otro lado, la decisión de utilizar un enfoque de etnografía multilocal se justifica por su utilidad para abordar los diferentes niveles de gobernanza expresados en el proceso de implementación de la política de agua segura. En términos concretos, el diálogo entre estos niveles develan las dinámicas socio institucionales, expresión de un modelo de gobernanza en el área de estudio.

Debido a la naturaleza del problema y del objeto de estudio, la etnografía multilocal se presenta como una alternativa ante la falta de un marco descriptivo de la implementación de políticas garantes de derechos económicos, sociales y culturales en territorios de expansión de “las nuevas guerras”, por lo cual, este enfoque permite una aproximación metodológica que aborda este fenómeno emergente con marcos interpretativos de la región, tales como el nuevo extractivismo y el colonialismo interno, siguiendo “el conflicto” y “la trama” del proceso de gobernanza de esta política.

Cabe destacar que esta etnografía multilocal se realizó en el proceso de toma de muestras de agua de los sistemas de agua potable y pozos, y de levantamiento de encuesta a comunidades en el marco del proyecto de investigación “Propuestas de alternativas de agua segura para comunidades afectadas por contaminación de minería ilegal en la zona norte de

la Provincia de Esmeraldas". De esta forma, se utilizarán los apuntes de campo, junto con las fichas técnicas, realizadas en este proceso de producción de datos del proyecto mencionado¹⁸.

3.4.3 Técnicas de producción de información

Para aplicar este enfoque en la presente investigación, se aplicó la técnica de *observación participación* (Valles, 1993), desplegando trabajo en terreno y observación directa e indirecta del problema de investigación en el área de estudio. La primera se realizó mediante salidas de campo, las cuales no fueron sistemáticas debido a los resguardos de seguridad que estas implicaban¹⁹. Esta debilidad fue abordada con observación indirecta mediante entrevistas y revisión de prensa (documentación) tal como se describe anteriormente.

El investigador de campo nunca es solamente un observador participante. Es a la vez un activo entrevistador y un analista de archivos, que contrasta, sobre unos mismos temas, los datos producidos a partir de las encuestas, entrevistas, documentos, observación y experiencia participante (pág. 147)

Además, la aplicación de esta técnica tiene que ver con las características propias del área de estudio, ante lo cual se recurrió a la observación participación debido a que permite establecer una relación de confianza mínima con los entrevistados y cierto grado de distancia con la problemática de la minería ilegal del oro con el objetivo de evitar acciones de violencia y amedrentamiento. En palabras de Junker (1960), recopiladas por Valle (1993), la observación realizada en esta investigación obedeció al tipo de observador-como-participante, el cual se caracteriza por generar una estrategia de entrada al problema y al área de estudio con un elevado compromiso ético y moral en el manejo de las fuentes y de la información producida.

¹⁸ El equipo de investigación está compuesto por seis académico-investigadores de la Escuela de Gestión Ambiental y Centro de Investigación y Desarrollo de la PUCESE. El proyecto se realizó entre el mes de Agosto del 2012 y febrero del 2013. El trabajo de campo se realizó entre los meses de Octubre y Noviembre del 2012, en el cual se utilizaron fichas técnicas, registro fotográfico y toma de muestras de agua del sistema de agua y río/estero para producir información respecto al estado de calidad de agua de cada comunidad. Por otro lado, se aplicó una encuesta a nivel censal en las comunidades afectadas por la contaminación de la minería ilegal, con el apoyo de los promotores de salud comunitaria de CECOMET, dirigentes sociales y autoridades tradicionales de la zona norte. El levantamiento de esta encuesta fue acompañado por apuntes de campo y entrevistas a los líderes de cada comunidad, complementando la información producida mediante el instrumento.

¹⁹ Las salidas a terreno, especialmente aquellas en la cabecera de la cuenca, dependieron en gran medida de la disponibilidad de permisos y acompañamientos institucionales de la infantería de marina. Cabe destacar que algunas salidas se realizaron como parte de comitivas de la supervisión del cumplimiento de medidas cautelares de Defensoría del Pueblo del Ecuador.

Adscribe a este rol el acceso a una amplia gama de información, incluso secreta y confidencial; pero sólo si el investigador se gana la reputación de saber guardarla. A esta posible ventaja se añade otra, también cercenada por una contrapartida inseparable: la posible máxima libertad de observación, aunque a costa de aceptar máximas restricciones sobre su publicación (pág. 154)

Los inconvenientes derivados de la aplicación de esta técnica de investigación, asociados a la validez interna (posición pro comunidades y conservación de la investigadora) y externa (débil comparabilidad con otros casos de estudios) se abordaron mediante la autoobservación y la intersubjetividad en el proceso de triangulación de la información producida, abordando entrevistados y documentación (prensa) de diferentes perspectivas respecto al problema del agua para consumo humano en las comunidades afectadas por minería ilegal de la zona norte de la Provincia

En términos de observación indirecta, se recurrió a la técnica de *conversación y narración* de la realidad social en términos transversales (Valles, 1993), abordando un determinado recorte del proceso de gobernanza. De esta forma, el desafío de la aplicación de esta técnica fue abordar las distintas sucesiones de etapas en el proceso de gobernanza a partir de una aplicación transversal.

En la medida que emergieron interacciones en el discurso de los actores involucrados, especialmente entre actores estratégicos, se pudieron distinguir las relaciones entre ellos en términos de su interdependencia. Esta dimensión de análisis reportó cómo los actores involucrados se coordinaron en función de implementar la política de agua segura en las comunidades afectadas por minería ilegal.

Por otro lado, en la aplicación de esta técnica abordó estas interacciones en términos del proceso de acciones de los actores involucrados y en términos estructurales que condicionaron esta sucesión de acciones. De esta forma, se distinguió la orientación de las acciones de cada actor en relación al resto de actores y a factores favorables o desfavorables para la implementación de esta política. Esta distinción fue importante, en tanto permitió observar patrones en las interacciones y redes de actores en las formas de enfrentar esta problemática, conocimiento necesario para ajustar expectativas y estrategias en relación al resto de actores.

Para la aplicación de esta técnica se recurrió a entrevistas dirigidas y confidenciales como instrumento de producción de la información cualitativa. Este tipo de entrevista permitió un mayor direccionamiento en el desarrollo de la conversación hacia las temáticas relevantes para la investigación, dando espacio al entrevistado para generar relaciones entre las temáticas o, simplemente, profundizar con menor o mayor detalle según su conocimiento y disposición.

Cabe destacar el carácter confidencial, especialmente de los actores locales, debido a la cultura de la violencia e inseguridad del área de estudio y a los compromisos institucionales de los funcionarios públicos y de organismos multilaterales que intervienen en la zona norte de la provincia. Parte de este trato confidencial fue realizar las entrevistas de los actores locales en la sala de reuniones del Centro de Investigación y Desarrollo –previo acuerdo con los entrevistados- en lugar de realizarlas en el área de estudio, debido a los altos riesgos asociados a conversar pública o privadamente sobre esta problemática para las autoridades de la zona.

3.4.4 Contextos y decisiones relevantes al problema de investigación

Los contextos relevantes al problema de investigación son aquellos en los cuales se desenvuelve la situación a estudiar. En este caso, el objetivo y problema de estudio pertenecen a un contexto institucional, puesto que se refieren a entidades con competencias y mandatos formales respecto a la problemática del agua segura para consumo humano y contaminación de los ríos ante el Estado.

La otra cara del contexto de investigación tiene que ver con el territorio en el cual se despliegan las intervenciones institucionales, es decir, el territorio donde se implementan estas políticas. En este caso, este contexto corresponde a la zona de los ríos con actividad de minería aurífera ilegal de los cantones de Eloy Alfaro y San Lorenzo de la Provincia de Esmeraldas (ver capítulo II). Bajo este contexto, la perspectiva territorial otorgó una aproximación más directa del problema, realizando una investigación “in situ” para aprehender el fenómeno con herramientas de observación y de entrevista enmarcadas en el enfoque de etnografía multilocal.

Esta decisión metodológica, además, está respaldada por el marco conceptual de la investigación. La teoría de la gobernanza moderna distingue niveles de gobernanza de una

situación particular. En el presente caso, se abordó el primer y segundo nivel de gobernanza como dinámicas institucionales que favorecen y limitan la implementación de agua segura en el área de estudio. La teoría de la economía neoextractivista propone el surgimiento de nuevas relaciones de interdependencia entre el modelo de desarrollo y la pobreza desde la relación entre el estado (central) y los territorios. Por esta razón, se decidió abordar las dinámicas institucionales (primer y segundo nivel de gobernanza) desde el estado central y desde la localidad (provincia) como primera distinción para el muestreo teórico²⁰ o selección estratégica de las entrevistas realizadas.

Los criterios aplicados para la esta selección estratégica fueron los criterios de heterogeneidad, accesibilidad y saturación de la información desde la perspectiva del Marco Analítico de Gobernanza (Hufty, 2008). De esta forma, el criterio de heterogeneidad se abordó como la diversidad de actores involucrados de carácter estratégico, relevante y secundario del punto nodal a estudiar (política pública), estructurándolos según poder, presencia (influencia) y competencia en el área de estudio.

Debido a las características del problema y contexto de investigación, se decidió resguardar la identidad de los informantes clave, los cuales ocupan posiciones importantes en instituciones públicas, organismos multilaterales y en las comunidades afectadas. Por esta razón, no se explicitan las instituciones comprometidas en este estudio, agrupándolas en estas tres categorías genéricas.

Entrevistas confidenciales		
Tipo de institución	N° de entrevistados	Sexo
Estado central	7	Hombres
Estado local	5	Hombres
Organismos multilateral	2	Hombres
Comunidades	1	Mujer

Fuente: Elaboración propia.

²⁰ Glaser y Strauss (1967) en Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional (Valles, 1993, pág. 54)

Esta tabla muestra que el carácter institucional -de cargos directivos- de los informantes clave, se evidencia una notoria presencia de informantes masculinos en la investigación. Otro rasgo que llama la atención es que, debido al tipo de estudio, se privilegió a informantes que ocuparan un cargo de funcionario público tanto a nivel de estado central como en instituciones estatales descentralizadas o gobiernos excepcionales. En total, esta investigación cuenta con 15 entrevistas realizadas y registradas.

Para acceder a tales entrevistas -realizadas en el marco de la identificación de actores del proyecto “Propuestas de alternativas de agua segura para comunidades contaminadas por minería ilegal del oro en los ríos Cayapas, Santiago, Bogotá y Estero María de la zona norte de la provincia de Esmeraldas, Ecuador” (PUCESE, CECOMET, UNICEF, Vicariato)- se recurrió a una carta de presentación y solicitud formal de parte del prorector de la universidad, describiendo el proyecto y su importancia para el desarrollo del norte de la provincia. El consentimiento informado de estas entrevistas para la presente memoria de título se especifica en el audio de las entrevistas.

A modo de triangulación de la información analizada, se utilizaron datos secundarios de naturaleza documental para complementar y ajustar los datos producidos en las entrevistas y en terreno. Estos datos se encuentran en informes institucionales de Defensoría del Pueblo del Ecuador, sentencias judiciales y notas de prensa nacional respecto al caso. Abordar estos datos secundarios permitió comparar las perspectivas de actores y de la investigadora.

3.4.5 Procedimiento de análisis

La información producida se procesó a través del análisis de contenido cualitativo del discurso de los actores involucrados, obedeciendo a una investigación de carácter cualitativo y descriptivo.

Según Krippendorff (Sierra), “el análisis de contenido es una técnica de investigación destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a su contexto” (pág. 78). En este caso, la utilidad de esta técnica de investigación fue abordar el discurso de los sujetos como una expresión de la intencionalidad y significado de estos respecto a la problemática de la implementación del agua segura en el área de estudio. Para ello, se recurrió al análisis de contenido como técnica de interpretación del

contenido manifiesto y latente que abordan tanto la especificidad como la generalidad del texto como discurso social.

Para Bernal (1998) el análisis de contenido “buscaría constituir la autonomía de los significantes respecto a los cuerpos teóricos” (pág. 119), para dar paso a “una problematización de los datos con lo real” (Ibid). El análisis de contenido, entonces, buscaría dar cuenta de los fenómenos emergentes mediante la subjetividad de los sujetos, dialogando tanto con la teoría o los antecedentes de un problema social, como con las “categorías emergentes” del discurso de los sujetos.

A partir de esta definición, el procedimiento del análisis de contenido identificó las categorías inductivas y deductivas para generar una interpretación y análisis desde la teoría (marco conceptual) y la realidad social (categorías emergentes del discurso en el texto). De esta forma, el análisis de contenido de las entrevistas realizadas entregó información nueva respecto a las dinámicas institucionales derivadas de la relación entre el neoextractivismo y el agua segura respecto a lo señalado en la teoría y experiencias en otras regiones.

Este análisis de contenido deductivo e inductivo abordó las dinámicas socio institucionales de este problema como parte de un proceso de gobernanza en la zona norte de la Provincia de Esmeraldas. Este proceso, a su vez, fue abordado como una variable intermedia, causada por variables independientes o variables de contexto de actividades extractivas como la minería ilegal y el proceso de descentralización y modernización del Estado, y por otro lado, como causante de variables dependientes o variables del problema de inequidad en el acceso al agua segura en las comunidades afectadas por esta actividad.

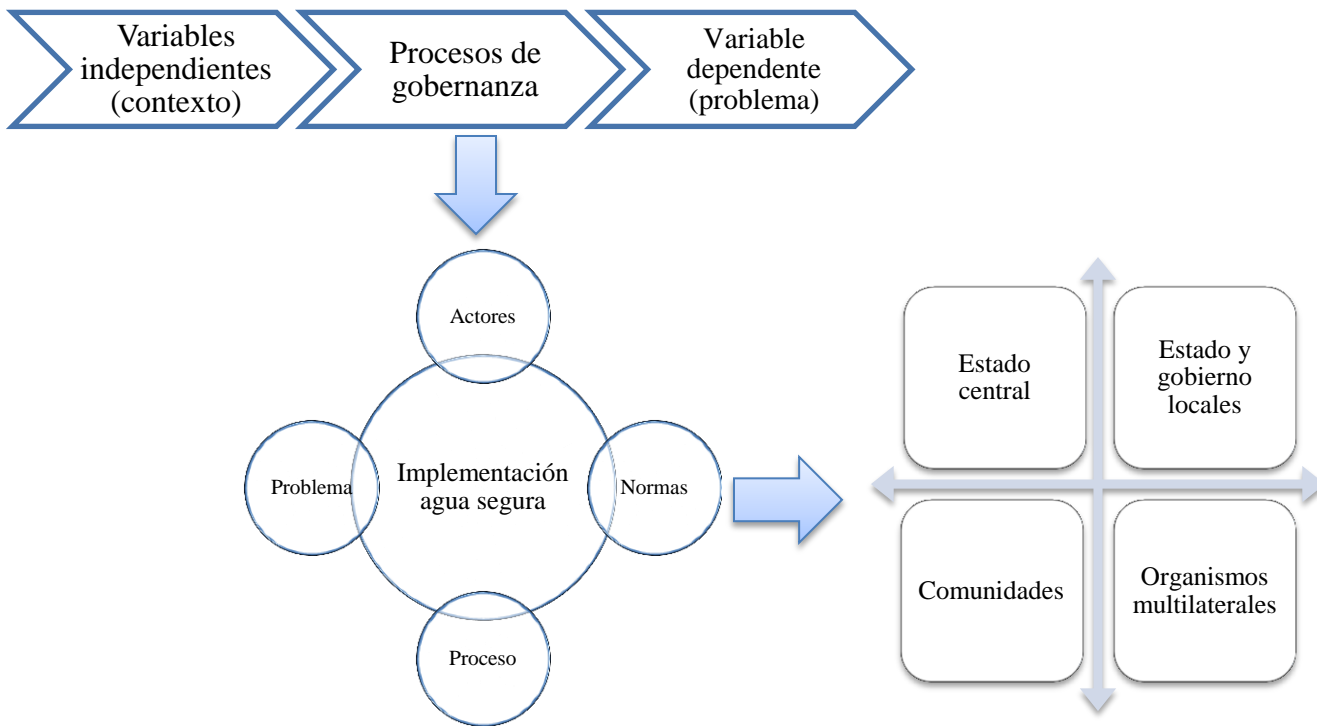
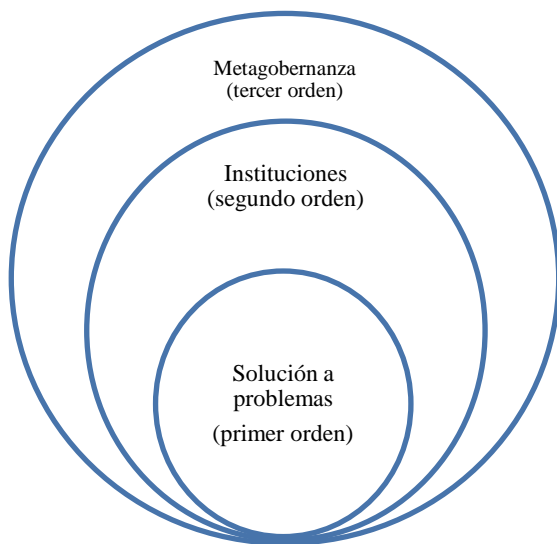


Figura: Esquema de interacción de actores y redes en la implementación de la política de agua segura. Elaboración propia

Para ello, se abordó el proceso de gobernanza en la implementación de agua segura como un punto nodal, en el cual convergen actores, lo que está en juego (problema), normas y proceso. Sin embargo, esta convergencia se dio a la luz de la interacción de actores involucrados en el proceso de gobernanza que pueden ser agrupados bajo las categorías de estado central, instituciones estatales y Gobiernos Autónomos Descentralizados (municipios y parroquias), la red de comunidades, grupos ilegales y delincuenciales, junto con organismos multilaterales presente en el área de estudio.

De esta manera, las interacciones entre los actores y redes en la implementación de la política de agua segura se abordaron a partir de los discursos de cada uno de estos sujetos desde una perspectiva de análisis de categorías inductivas, rescatando las categorías descriptivas y representaciones sociales de cada uno de ellos.

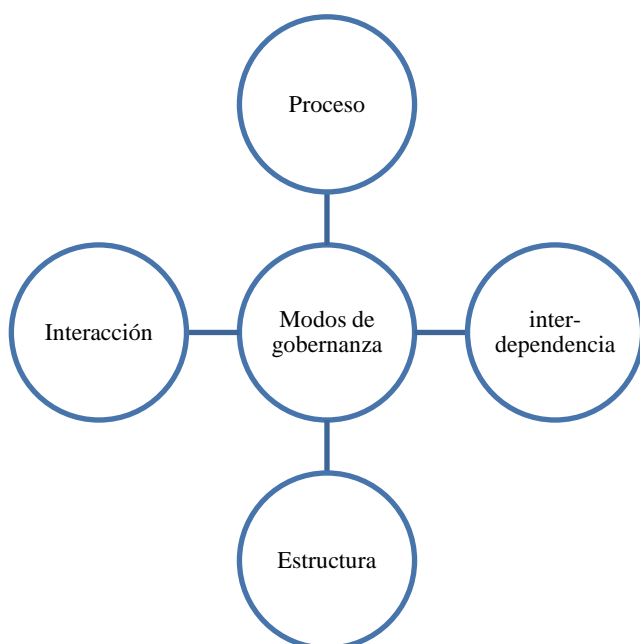
Esquema de orden de gobernanza



Por otro lado, para identificar el orden de gobernanza de estudio, se aplicará un análisis de categorías deductivas, distinguiendo la gobernanza de primer orden que actúa a nivel de solución de problemas, la gobernanza de segundo orden que opera en términos de instituciones sociales y, en tercer lugar, la gobernanza de tercer orden que se puede traducir en la metagobernanza, es decir, en el gobierno del gobierno a estudiar.

De esta forma, a través del análisis de contenido se abordó la interacción y coordinación entre los actores involucrados bajo determinadas reglas del juego para solucionar el problema de la contaminación de las fuentes de agua para consumo humano; y cómo significan y dan sentido e institucionalizan determinadas prácticas para solucionar la inequidad en el acceso al agua segura en la cuenca Santiago-Cayapas, es decir, cómo crean instituciones.

Esquema de modos de gobernanza



Junto con identificar el orden de gobernanza, el análisis de contenido permitió identificar el modo o tipo de gobernanza del caso de estudio según el marco conceptual: autogobierno, cogobernanza y gobernanza jerárquica.

Para ello, se utilizó el análisis de contenido para cruzar las categorías deductivas e inductivas que permitieron develar las

relaciones entre las categorías descriptivas de las acciones de los sujetos a nivel de solución de problemas e instituciones.

Las relaciones establecidas entregaron un esquema analítico desde el cual se abordó el proceso de gobernanza en términos de proceso de acciones de los actores involucrados a las estructuras que limitan o facilitan tales acciones y, por otro lado, como “intensidad” o nivel de coordinación de los actores: desde una interacción hasta una interdependencia para alcanzar el objetivo de implementar la política de agua segura.

3.4.6 Plan de análisis de la información

En términos concretos, el procesamiento y análisis de la información se estructuró en un plan de análisis. El objetivo de este plan fue ordenar las categorías deductivas e inductivas en función de una operacionalización del marco conceptual y marco analítico propuestos en la investigación (ver discusión conceptual/teórica del capítulo I y primera parte del presente capítulo).

Cabe destacar que la identificación de las categorías inductivas del discurso de los actores involucrados (y entrevistados) fue realizada con el programa computacional Atlas ti 5.0. A través de este programa de análisis cualitativo, se distinguieron familias de códigos correspondientes a: estado histórico, estado central, gobiernos locales, sector agua y respuestas locales. La comparación entre estas familias de códigos y el marco conceptual-analítico dan por resultado una primera aproximación al fenómeno como un “cruce de significados” interpretados desde la perspectiva del investigador respecto al contenido de los discursos analizados (ver tabla de plan de análisis de la información en anexos)

El análisis propiamente tal de la información lo otorga la identificación de las dinámicas socio institucionales, obteniendo su caracterización mediante el análisis de las categorías deductivas e inductivas por familia de códigos expuestos en el plan de análisis. En otras palabras, las dinámicas socio institucionales son el resultado de una serie de distinciones y categorías de cada agrupación de actores involucrados en la problemática estudiada, esclareciendo patrones de acción y cambios institucionales en el proceso de gobernanza de la implementación de la política de agua segura.

3.5 Conclusión. Alcances analíticos y metodológicos de la investigación

Los alcances analíticos y metodológicos de la investigación se pueden abordar en términos de facilidades y limitaciones para estudiar el proceso de gobernanza en la implementación de una política pública en un determinado espacio social.

Las facilidades giran en torno al acceso del discurso de las instituciones con responsabilidad directa en la administración de esta crisis sanitaria, puesto que su colaboración en estudios e investigaciones que producen información sobre esta problemática significan antecedentes para obtener, eventualmente, financiamiento para implementar esta política con organizaciones de la cooperación al desarrollo.

Las dificultades para realizar esta investigación, podemos identificar el difícil acceso al discurso de actores con responsabilidad política en esta problemática, especialmente aquellos ligados al estado central, por las dificultades propias de agendar reuniones con este tipo de actores, la constitución compleja de una determinada institución ante una acción pública, es decir, la dificultad de abordar diferentes interpretaciones al interior de una institución ante una respuesta o acción de esta y, por último, se presenta la dificultad de distinguir entre variables independientes que estructuran la gobernanza a estudiar, frente a las variables dependientes en un contexto social complejo que propicia la desinstitucionalización e ilegalidad en el área de estudio. Para ello, se propone definir las variables independientes como aquellas anteriores a la problemática de la minería ilegal del oro, mientras se identifican las variables dependientes como aquellas presentes a partir de la introducción de la minería ilegal y la contaminación de los ríos que abastecen de agua a las comunidades afectadas.

Por último, la principal limitación analítico-metodológica de esta investigación es la perspectiva institucional para abordar las dificultades en la implementación de agua segura en las comunidades afectadas por contaminación de minería ilegal. Esta decisión y enfoque de la investigación se presenta, entonces, como un lente o ángulo de observación de esta problemática que no profundiza mayormente en las dinámicas locales en términos comunitarios.

4 Dinámicas socio institucionales estatales

El conflicto de minería ilegal del oro marca un antes y un después en la relación socio histórica entre el Estado Central y Esmeraldas. Esto se refleja en el cambio en la conceptualización de la provincia como periferia respecto a la Capital, pasando de una “zona abandonada” a la consolidación de una “zona de extracción” de recursos naturales. El cambio de esta relación es clave para comprender la racionalidad y las dinámicas socio institucionales asociadas al asentamiento del Estado, especialmente en la zona norte de la provincia, puesto que nos permite caracterizar las dinámicas generales y emergentes producidas por la permanente tensión entre “centro y periferia”.

Empero, el proceso de asentamiento del Estado en el territorio de la zona norte se caracteriza como fracasado, debido a la profundización y reactualización de la relación entre ambos polos. Las dinámicas socio institucionales descritas en este capítulo -desterritorialización e institucionalización fracasada a nivel central y local del estado-son claves para comprender el limitado impacto de las políticas desplegadas por el Estado Central hacia este territorio, en especial aquellas asociadas a la minería del oro y la descentralización de los servicios básicos y sociales.

Resulta relevante señalar que la discusión sobre las relaciones establecidas entre el Estado Central y los territorios concebidos como “zonas de extracción” es de suma actualidad en el Ecuador. Esto se debe a que una de las características más importantes del pacto social alcanzado recientemente en el país, reflejado en la constitución del Sumak Kawsay, está relacionado con el reconocimiento de la descentralización del Estado como una necesidad de fortalecimiento territorial, participación y decisión respecto a las políticas públicas que inciden en la vida de las personas. Por lo tanto, las zonas de extracción son privadas de este proceso nacional de reconstitución estatal.

La fuerte centralización de las decisiones relativas a los “proyectos estratégicos” y la progresiva (y débil) descentralización del estado en las regiones de la costa y la amazonía del país replantean los términos de esta discusión sobre la relación entre Quito y las provincias, evidenciando nuevos rasgos de dependencia económica y social que consolidan a los territorios que acogen a los “proyectos estratégicos” como “zonas de extracción”.

En el presente caso de estudio, el programa de minería artesanal y comunitaria de la Empresa Nacional de Minería (ENAMI EP), es uno de los once proyectos que impulsa el estado en el ámbito minero. No obstante, una de las características de la implementación de este programa en la zona norte son los pocos –o nulos- puntos de encuentro con los procesos de descentralización del estado en la zona que permitan viabilizar el asentamiento del estado en el territorio desde la perspectiva de extracción de recursos naturales y protección de derechos, económicos, sociales y culturales.

En resumen, el débil y fracasado asentamiento del Estado en la zona norte de la provincia responde a un debate nacional sobre el fortalecimiento de la matriz extractivista en desmedro de procesos de democratización e igualdad entre las distintas provincias y regiones del país y, por otro lado, permite evidenciar dinámicas socio institucionales importantes para comprender este tipo de fenómenos en territorios etnobiodiversos y de alta vulnerabilidad geopolítica que actualmente viven los países que conforman la Comunidad Andina de Naciones.

4.1 Desterritorialización del Estado

La primera dinámica socio institucional estatal que se identifica es la desterritorialización del estado respecto a la zona afectada por minería ilegal del oro. Esta dinámica se refiere a la dualidad en la presencia estatal, caracterizándose por una débil protección de servicios básicos y sociales (derechos) y un auge de la presencia extractiva mediante la minería de naturaleza público-comunitaria desarrollada por la Empresa Nacional de Minería (ENAMI-EP). En este sentido, este subcapítulo se preocupa de desatar los nudos de esta relación dual entre el estado y este territorio, identificando las relaciones sociohistóricas y los puntos críticos que la configuran.

4.1.1 Estado y extractivismo en la Provincia de Esmeraldas

Una de las características más importantes del modelo de gobernanza de la zona norte de la provincia es la débil presencia estatal en el territorio. Sin embargo, este fenómeno es de larga data, lo cual la convierte en una dinámica estructural entre el estado y el territorio de la zona norte.

A partir de la conceptualización del nuevo extractivismo, colonialismo interno y los discursos de los actores involucrados, se interpreta que esta dinámica estructural se expresa como una desterritorialización del estado. Ahora bien, este fenómeno se sitúa en contextos particulares que condicionan la actual relación entre el estado y el norte de la provincia y que, además, se pueden rescatar a partir del discurso de los actores involucrados respecto a la posible intervención en términos de actividades extractivas y el agua segura para consumo humano:

En provincias como esmeraldas, (el estado) es todavía más débil porque el estado es un fenómeno, la existencia de estado es algo reciente, hace 20 años no habían municipios, no habían ni un alcalde no, esto es culpa del gobierno central, mentalidad racista institucionalizada que poco a poco va desapareciendo. *Hombre, Organismo multilateral.*

La conformación de los estados nacionales latinoamericanos en general se caracteriza por la expansión del estado desde sus capitales hacia sus territorios limítrofes y de más difícil acceso. Pese a la distinción de fronteras entre un estado y otro, su consolidación territorial dependió de los procesos nacionales de doble cariz: expansión del estado a través de la conquista y mestizaje de estos territorios (uso de la violencia) e integración de la población mediante el anclaje de la dependencia económica entre el centro y la periferia interna de cada estado nación.

Frente a esta condición socio histórica, se identifica el desafío de institucionalización del territorio de parte de los municipios y el resto de gobiernos locales, quienes deben enfrentar las dificultades presentadas por la relación pre-establecida entre el estado central y esmeraldas por la alteridad cultural que distingue a la provincia cuna de la población afro descendiente y Quito como la capital y centro de la cultura serrana.

Somos territorios que recién estamos en procesos de institucionalización, este municipio durante décadas no ha tenido institucionalidad, recién el alcalde le está dando institucionalidad a este sitio, a través de los cuales podemos dirigir tal o cual actividad. *Hombre, Estado local*

El estado es un aparato institucional complejo. Pese a su constitución como un todo -“aparato estatal” o “estado”- no se debe olvidar su composición diversa, una composición basada en la diferencia entre una institución estatal y otra. Esta diferencia es amplia: desde intereses hasta

las condiciones materiales e historia de cada una de ellas. Desde esta perspectiva, el imaginario o visión de las instituciones estatales respecto a sus pares juegan un rol fundamental para su funcionamiento como sistema. En este sentido, a medida que disminuye el racismo en las instituciones centrales respecto a aquellas que se encuentran en la provincia, se comienza el proceso de institucionalización de estas.

Sin embargo, este emergente proceso de institucionalización del territorio no es suficiente. La desarticulación entre el estado central y este territorio derivada de esta relación fundante entre el estado y la provincia se expresa, además, en la serie de indicadores de presencia estatal enfocada en la cobertura de servicios básicos y sociales dirigidos a la población sin distinción de su condición urbana o rural. Para los funcionarios de las institucionales locales, insertos en este proceso emergente de institucionalización estatal en la zona, esta condición es clara: “Donde no hay agua potable, no hay estado, así de simple”. *Hombre, Estado Local*.

Además de la precaria presencia estatal en el área de estudio, se agregan una serie de dificultades propias de la geografía de la zona norte de la provincia, especialmente su alta diversidad étnica y biológica descrita anteriormente. Cabe destacar que estas dificultades pertenecen tanto al cantón de San Lorenzo como al cantón Eloy Alfaro, sin embargo, se agravan más en este último debido al patrón de asentamiento de comunidades ancestrales de las naciones Épera y Chachi.

Índice Necesidades Básicas Insatisfechas		
	Pobreza por NBI	Extrema pobreza por NBI
Eloy Alfaro	95,5	52,7
San Lorenzo	84,6	42,5
Promedio Nacional	60,1	26,8

Elaboración propia. Fuente: CENSO 2010

A primera vista, el cantón de San Lorenzo debería ser el cantón con las peores cifras de la zona norte de la provincia de Esmeraldas debido a que es el cantón ubicado límite fronterizo con Colombia propiamente tal, recibiendo un sinnúmero de refugiados y población flotante movilizadas por el conflicto armado en el vecino país. Sin embargo, esta condición de “frontera caliente” llamó la atención de diversos organismos de cooperación internacional para la

promoción del desarrollo y los derechos humanos durante dos décadas, tiempo suficiente para generar una intervención términos de implementación de servicios básicos y sociales, aunque estos sigan siendo insuficientes frente a las necesidades de la población. (Ver UNEDOR y Plan Ecuador, capítulo II).

La delimitación de la “zona de frontera norte del Ecuador” como 600 kilómetros desde la línea fronteriza desde hace algunos años, amplió la cobertura e intervención de la cooperación internacional y del Estado. Esto significó la incorporación tardía de otros cantones como zona de frontera, tales como Eloy Alfaro (y cantón Río Verde) en la Provincia de Esmeraldas. La situación de estos tres cantones es crítica, sin embargo, la situación de Eloy Alfaro tiene particularidades que dificultan –aún más- cualquier intervención en el territorio: dispersión geográfica y concentración de una mayor diversidad cultural con concepciones de mundo diferentes al occidental. Esta realidad se refleja en la percepción de sus funcionarios, especialmente en torno a la cobertura de agua potable, abordada en esta investigación como agua segura para consumo humano.

El problema en Eloy Alfaro en agua potable es grave, muy muy grave y a eso se suma la dispersión que existe en la población, no son población concentradas, sino que son poblaciones dispersas, entonces creo que uno de los cantones que más recintos o poblados tiene, y también como premio, es también el cantón de que sus 16 parroquias, las 16 están, son las pobres del país, están entre las 200 parroquias más pobres del país, y eso es de acuerdo al último censo. *Hombre, Estado local.*

La pobreza estructural y la dispersión geográfica de las comunidades de la zona norte, especialmente del cantón de Eloy Alfaro, significan un desafío de gobernanza mayúsculo al considerar que la implementación de políticas de agua segura y, en general de servicios básicos y sociales, conlleva una coordinación y articulación importante entre los actores involucrados que históricamente han tenido una relación distante y de dominación respecto a la extracción de los recursos naturales de la, otrora, provincia verde.

En la historia reciente, estas relaciones socio históricas se desarrollan en el avance y profundización de una economía extractivista y de enclave. Ejemplo de ello es la presencia de la industria maderera y la instalación de monocultivos como la palma africana o palma aceitera. Ambas actividades de caracterizan por 1) la concentración de la propiedad de la

tierra en manos foráneas, especialmente en empresarios de las grandes ciudades del país como Quito y Guayaquil, erosionando la propiedad comunitaria de la tierra de lógica tradicional, 2) fluctuaciones de los precios de la madera y biocombustible en el mercado internacional, generando una relación de dependencia económica casi directa entre el mercado mundial y un territorio de extrema vulnerabilidad geopolítica, y 3) precario procesamiento de la materia prima para su exportación a países desarrollados, lo cual dificulta la instalación de industrias que den valor agregado que active la economía nacional o provincial. Cabe destacar que este avance es gracias a una red de corrupción local y funcional al desplazamiento de tierras comunales y prácticas ilegales laborales y de deforestación (Lapierre, 2012).

4.1.2 Minería del oro como profundización de la economía extractivista y de enclave

Junto con estas actividades económicas, la minería ilegal del oro se presenta como la profundización de la economía extractivista y de enclave. Esta profundización tiene que ver con una reactualización de la relación socio histórica entre Quito (centro regulador) y Esmeraldas, configurando a esta última como una zona de extracción de recursos naturales y de dominación cultural.

En este sentido, la promesa de una minería artesanal comunitaria con reinversión de las ganancias en obras locales y participación de las comunidades de parte de la Empresa Nacional de Minería y del propio presidente de la república resulta condicionada por esta relación socio histórica de centro/periferia.

Esmeraldas siempre ha tenido una relación con el centro subordinado, marginal, claro, entonces este gobierno lo que ha venido especialmente con este recurso minero a fortalecer, a reafirmar esa conducta del estado, histórica del estado ecuatoriano respecto a esmeraldas prácticamente, siempre ha sido una zona extractiva y controlada desde el centro y todos los males que han sido achacados a los locales. *Hombre, Estado local.*

La participación de las comunidades afectadas por la minería ilegal del oro como eje central de la Misión Luis Vargas Torres para desarrollar la zona norte de la provincia es cuestionada por la reiteración la gobernanza vertical entre Quito y Esmeraldas, especialmente en la toma

de decisiones respecto a las intervenciones de corto alcance realizadas por Plan Ecuador y el programa de minería artesanal comunitaria de la ENAMI EP.

Desde un punto de vista analítico, este cuestionamiento se presenta como una mirada crítica de las instituciones locales respecto al autoritarismo desarrollado por el Estado Central en el proceso de implementación de la política minera y, en segundo término, en la implementación de agua segura a las comunidades afectadas. Dicho autoritarismo facilita el desarrollo de la extracción del oro al ignorar las percepciones locales respecto a las prioridades que debiesen tener estas políticas en la zona.

Resulta relevante señalar que este autoritarismo asociado al fortalecimiento de una economía extractivista sólo se origina a partir de la extracción de oro en la zona norte de la provincia, sin pronunciarse respecto al respecto de actividades de esta naturaleza desarrolladas en el territorio. El discurso de autoritarismo respecto a actividades extractivas resulta un discurso emergente de parte del Estado Central, cuyo objetivo es neutralizar cuestionamiento a la forma impositiva de las decisiones de esta política.

De esta forma, la promesa de participación de las comunidades afectadas por la minería aurífera ilegal se enfrenta a características estructurales de la relación entre el Estado central y Esmeraldas, reflejadas en el cierre y centralización de los espacios de decisiones. Esto es percibido como una estrategia de relacionamiento sumamente vertical y de abierta imposición de las decisiones tomadas: “La estrategia de relacionamiento (del estado central) es pasarse por sobre todos”. *Hombre, Estado local*.

Junto a esta promesa de participación y carácter comunitario, se suma la promesa de una minería aurífera limpia, con una tecnología que permitiera dejar de lado la utilización de metales pesados (mercurio) en el proceso productivo. No obstante, esta promesa se presenta como un agravante respecto a la situación inicial de la problemática de la contaminación de los ríos de la zona norte.

Nunca los de la ENAMI hicieron una consulta, una asamblea en las comunidades para explicar el problema minería, nunca, el rechazo fue, ellos entraron cuando hubo el rechazo de la gente por la contaminación de los ríos, ahí el presidente, todo sus ministros vinieron con toda la gala, toda la cúpula con las mentiras de que iban a crear minerías artesanales para cero contaminación,

eso fue mentira, han entrado las máquinas, y máquinas nuevas, entra una, entra otra, la contaminación sigue peor. *Mujer, comunidades.*

Lejos de controlar y formalizar la minería ilegal del oro, la introducción del estado en la problemática minera consolida un modelo de gobernanza ilegal, cuya consecuencia es la continuidad e, incluso, empeoramiento de la contaminación de los ríos de la zona norte. A contrapelo de lo señalado por el Estado Central, la introducción del estado en el conflicto minero se realiza sin mayores retribuciones que mejoren la calidad de vida de los habitantes de “las zonas de extracción”. Prueba de ello es el corto alcance de las políticas sociales implementadas y el débil proceso de institucionalización del estado en la zona norte de la provincia.

Esta dinámica de desterritorialización del estado también se refleja en la concepción del Estado Central como una nueva forma de colonialismo asociado a actividades extractivistas en el territorio. Esta reedición de esta vieja forma “pre moderna” se caracteriza por insertar un modelo de gobernanza que modifica las condiciones materiales de los habitantes de estos territorios, pero también se inserta en el entramado de relaciones sociales y culturales cobijadas ancestralmente por las comunidades afectadas.

En este caso, la introducción de la minería ilegal del oro acelera los procesos de privatización de la tierra e industrialización de la economía mediante dinámicas socio institucionales de corrupción e ilegalidad. Este cambio en las condiciones materiales, además, se asocia a cambios en las relaciones y normas sociales asociadas al modelo de gobernanza tradicional de las comunidades, introduciendo estructuradas de desigualdad y dependencia en la vida de las personas, a saber: asalarización del trabajo, condiciones laborales precarias, división entre comunidades afectadas y beneficiadas por la minería, entre otros.

La gente se queda simplemente como espectadora, no es parte del proceso del emprendimiento en el aprovechamiento de los recursos y de organización, a partir de eso de la vida, de las relaciones sociales, y entonces siempre vistos como este...eh...tierras a colonizar, personas a colonizar, entonces mano de obra barata a utilizar, entonces siempre la resultante es que después de los procesos extractivos no queda, queda todo desarticulado y queda más agravada la situación económica y social, cultural de nuestra gente. *Hombre, Estado local.*

Una de las consecuencias más relevantes respecto a la introducción del estado en la zona norte es la imposición y justificación de la minería industrial (uso de maquinaria) como única vía de desarrollo para estas comunidades. Además de aumentar la dependencia económica y control político desde el Estado Central, esta vía de desarrollo se presenta como un modelo de desarrollo superior al modelo de desarrollo ancestral de las comunidades, el cual se caracterizaría por la profunda pobreza de las comunidades y altas necesidades básicas insatisfechas. Esta diferencia de perspectivas respecto al “desarrollo” se replica en las comunidades, identificándose comunidades dedicadas a la minería industrial y otras comunidades abocadas a la conservación de la naturaleza y modos de vida ancestrales.



Figura: Dinámica de Desterritorialización del Estado. Elaboración propia

4.2 Institucionalización fracasada del Estado

Las relaciones socio históricas entre Quito y Esmeraldas han condicionado una institucionalización fracasada del Estado en la zona norte de la provincia. En este capítulo se abordará tanto la institucionalización fracasada de las instituciones estatales de nivel central y local relacionadas con políticas de minería del oro e implementación de agua para consumo humano.

Resulta importante señalar que la distinción central/local tiene que ver con dónde se toman las decisiones de dichas instituciones, independiente de su ubicación física en Quito o Esmeraldas. Esta distinción intenta abordar la complejidad que se presenta en las instituciones estatales debido al actual proceso de descentralización y modernización del estado ecuatoriano desplegado en forma desigual –con diferentes intensidades- en las provincias del país.

4.2.1 Institucionalización fracasada del Estado Central

La institucionalización del estado es una condición necesaria para la implementación de una política pública. Bajo esta premisa de la teoría de la gobernanza, podemos identificar que el fracaso en la implementación de agua segura para consumo humano en las comunidades afectadas por la minería ilegal del oro es expresión de un fracaso en el proceso de institucionalización del Estado en el territorio, reactualizando la relación sociohistórica entre el Estado y sus territorios de “zonas de extracción”.

Esta relación socio histórica entre Quito y Esmeraldas funda una profunda desarticulación entre actores locales y actores ubicados en la capital, obstaculizando la solución de problemas en el territorio y procesos de institucionalización necesarios para enfrentar problemas sociales como el envenenamiento de la principal fuente de agua de comunidades de la zona norte.

Esta desarticulación, además, se extiende a instituciones de cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales presentes en la zona. La fuerte presencia de estas instituciones en términos de la instalación de sistemas de agua potable (SAP), las constituyen en un actor relevante para la implementación de esta política en el territorio debido a su aporte en financiamiento y capacidades técnicas. No obstante, los SAP instalados por estas

instituciones no cuentan con la tecnología necesaria para filtrar metales pesados de fuentes de agua contaminadas por la minería ilegal del oro, por lo tanto, es un actor que también debe adaptar sus intervenciones en función del empeoramiento de la calidad de las fuentes de agua cercanas a las comunidades de la zona de los ríos.

Trabajar en conjunto por un mismo objetivo, que es lo que muchas veces no se da, por ese divorcio que existe entre el gobierno central y los excepcionales entonces esa sería una de las potencialidades que tienes, tienes una presencia bastante fuerte de ong's, de cooperación, pero no tienes una línea. *Hombre, Estado central.*

En términos de las instituciones estatales o gubernamentales, una expresión relevante de la desarticulación se expresa en la limitada descentralización de las instituciones preocupadas de los servicios básicos y sociales. La actual centralización del servicio imposibilita una mayor comunicación entre las instituciones del sector agua y saneamiento, caracterizándose por una toma de decisiones vertical y jerarquizada desde el Estado Central hacia las institucionales estatales locales y, por otro lado, presentándose como una imposibilidad de comenzar un proceso de institucionalización del sector agua y saneamiento en los distritos correspondientes a las comunidades afectadas por la contaminación minera debido a los acotados recursos controlados por las instituciones estatales y públicas locales.

La zona de los ríos no abarcan todos los puntos que deberían y proyectos que han estado ahí casi no han abarcado totalmente para socializar algunas actividades, se hace un poco difícil (...) nosotros nos basamos en instituciones públicas y ong que también apoyen porque nosotros no llegamos a todos, no tenemos los recursos necesarios, hasta para salir de invitados, tenemos que salir todos apachurrados en una camioneta. *Hombre, Estado local*

En términos concretos, la centralización de las instituciones ligadas al sector agua dificulta el desarrollo de la vigilancia de calidad de agua para consumo humano, la viabilización de proyectos de construcción de sistemas de agua potable (aprobación de los proyectos presentados por los municipios) y la construcción propiamente ya sea por falta de financiamiento o débiles capacidades técnicas locales para enfrentar estas tareas.

Ante esto, la cooperación al desarrollo resulta un factor clave en el funcionamiento de estas instituciones estatales centralizadas emergentes en la provincia y, por otro lado, ha debido intervenir con construcción de infraestructura de servicios básicos en lugares donde el Estado Central no llega y –además– desconoce la problemática sanitaria producida por la contaminación minera en la zona norte.

La debilidad de nosotros es los reactivos, son un problema, nosotros no tenemos, a veces los proyectos de gobernabilidad nos apoyan, pedimos a veces reactivos a la dirección, pero nos ignoran mucho, usted sabe los trámites que tenemos que hacer aquí, ahora estamos pidiendo los reactivos, pero no nos da respuesta aún. *Hombre, Estado Central*

Hemos intervenido con sistemas de agua potable y alcantarillado, pero no con la contaminación de los ríos, como nosotros hemos manejado esa (información de) contaminación. *Mujer, Estado Central.*

En términos de la evolución del conflicto, podemos decir que el rápido giro del Estado Central en convertir la minería del oro en una oportunidad de desarrollo de la zona norte minimizó la prioridad de la crisis sanitaria vivida en las comunidades en pos de introducir instituciones preocupadas por ampliar la actividad extractiva en la zona norte mediante la Empresa Nacional de Minería (ENAMI EP). Esto se refleja en la pérdida de interés y voluntad de parte del Estado Central para continuar con la vigilancia de calidad de agua para consumo humano en las comunidades afectadas y, por otro lado, en la escasa construcción de sistemas de agua potable con fuentes seguras y alternativas.

Una segunda característica de la limitada descentralización de este servicio es la distancia entre Quito y Esmeraldas como distancia partidista. Las diferencias políticas entre el gobierno central y los gobiernos locales condiciona la toma de decisiones relativas a la implementación de políticas de carácter nacional como la ampliación en la cobertura de los servicios básicos y sociales.

E: No hay nada para intervenir en la zona de Eloy Alfaro y San Lorenzo (...debido a que) son decisiones políticas, son decisiones de gobierno. *Hombre, Estado Central*

Pese a que el espíritu del diseño de políticas de intervención en la zona de frontera y, particularmente, en el área afectada por minería ilegal sea políticas basadas en la articulación interinstitucional y participación ciudadana, la implementación de éstas responden a dinámicas socio institucionales que no están contempladas en el plan original. Una de estas dinámicas es la distancia partidista entre el Estado Central y las instituciones locales, la cual fortalece la desarticulación y fundamenta la descoordinación interinstitucional.

Los cambios constitucionales y la llamada “Revolución Ciudadana” que Ecuador ha vivido en los últimos años han puesto la participación y la articulación interinstitucional en el centro del diseño e implementación de políticas públicas. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (Ecuador, 2010) es el encargado de velar por este espíritu en los diversos niveles del aparato público, cuyo objetivo último es “compensar los desequilibrios del desarrollo territorial” (pág. 09).

En el caso de la implementación de agua segura en el contexto del conflicto minero de la zona norte, vemos que los principios del COOTAD no son aplicados, desconociendo el mandato de coordinación entre las instituciones centrales, los gobiernos autónomos descentralizados y aquellos de regímenes excepcionales.

La desarticulación y descoordinación interinstitucional por razones partidistas, entonces, focaliza la intervención del Estado central en aquellos territorios que pertenecen a gobiernos locales simpatizantes y/o controlados por el mismo color político, independiente del nivel de afectación que estos territorios y comunidades presenten. Esto es expresión de la nula implementación de sistemas de agua potable con fuentes seguras, libres de metales pesados y otros contaminantes, en el cantón de Eloy Alfaro, especialmente en las comunidades de la parte baja del río Santiago.

Ellos (plan ecuador) se iban porque dicen que están obligados a la articulación, pero no reconocen los niveles de articulación que hay que dar, entonces con las comunidades, o con el municipio de Eloy Alfaro para trabajar en la zona de Colón Eloy, Maldonado, Timbiré, en la parte del sistema de agua en la parte del Santiago. *Hombre, Estado local.*

La institucionalización emergente de la zona norte es limitada por el partidismo descrito anteriormente, el cual produce nula coordinación y discriminación respecto a la instalación de

sistemas de agua. Esta limitación se evidencia en la escasa viabilidad técnica de los proyectos de SAP que los gobiernos locales presentan al ente regulador de agua y saneamiento del Estado y en la falta de fortalecimiento institucional a estos gobiernos desde las instituciones centrales.

“Pero tampoco es que ellos (plan ecuador) se involucren directamente con el problema (...) porque ellos manejan su presupuesto políticamente, no técnicamente. *Hombre, Estado local*”.

Esta debilidad de los gobiernos locales es abordada como justificación técnica ante las carencias en la implementación de sistemas de agua, convirtiendo esta debilidad institucional en un argumento político para orientar a intervención del estado central en la zona. El resultado de ello es la omisión del carácter de emergencia sanitaria en que se encuentran las comunidades afectadas, reflejado en la inexistencia de acciones de corto y mediano plazo para administrar agua segura para consumo humano con estrategias y mecanismos públicos y colaboración de ayuda humanitaria de instituciones internacionales. En segundo lugar, esto también releva la poca voluntad política de generar intervenciones a largo plazo para la instalación de sistemas de agua de fuentes seguras en el cantón cuyo gobierno local es de clara disidencia política al gobierno de la revolución ciudadana y, a la vez, es el cantón con mayores dificultades en términos de dispersión geográfica y recursos.

Mo: Pero San Lorenzo, pero San Lorenzo tiene más dotaciones de agua que Eloy Alfaro

E: Claro, pero ahí hay ciertos lazos políticos (risa)...ya estaba planificado ese sistema desde el 2010 y que se ha venido atrasando, pero un problema es que no existen diseños, si bien es cierto. La problemática es que no existen los diseños, si bien hay la necesidad de donde sacar el agua, el problema es que no hay diseños, o sea ahora. *Hombre, Estado central*

A partir de este patrón de acción, se explica que las escasas plantas y sistemas de agua sean instalados en aquellas comunidades cuyos gobiernos parroquiales son simpatizantes de Alianza País y, en el caso del Río Santiago y Cachaví, la entrada de la Empresa Nacional de Minería en territorio comunal. Sin embargo, esta implementación se caracteriza por una descoordinación interinstitucional que provoca el reemplazo de las funciones y competencias

de los gobiernos locales por las instituciones centrales de forma vertical y autoritaria, contrarias a la lógica descentralizada presentada por el COOTAD, anulando la participación de los gobiernos locales y, en consecuencia, anulando la participación de las personas respecto a las decisiones de la implementación de una política pública en territorios comunales de población afro descendiente y de diferentes nacionalidades indígenas.

El asunto es que la institucionalidad debilitada localmente ha tenido que ser suplantada no, de parte del estado con su ENAMI, que debería ser la líder (...) Se desactiva todos esos niveles de gobierno en lo que se ha concebido el estado ecuatoriano últimamente entonces no hay participación ciudadana.
Hombre, Estado local.

Estas dos caras de descoordinación entre el Estado central, las instituciones y gobiernos locales –partidismo y autoritarismo respecto a las decisiones de implementación de agua segura- reactualizan la desarticulación socio histórica entre Quito y Esmeraldas, incluso originando desconfianzas entre los gobiernos locales pertenecientes al color político y las instituciones centrales bajo el gobierno de Rafael Correa.

E1: Hay comunidades que se están quedando fuera (...) existe una preocupación por esos compañeros de tratar de hablar con plan ecuador que está haciendo esos sistemas de agua potable, de ver la forma de también cubrirle a los compañeros con este sistema y aún se sigue contaminando, nosotros vemos como autoridades del sector, incluso pensábamos que con la intervención del estado, las cosas iban a ser diferentes, pero no lo estamos viendo así, incluso la ENAMI esta allá, no están coordinando con las autoridades, incluso en el sector donde está la ENAMI son tierras comunales, pero ellos si disponen cuando a ellos les da la gana, cuando les da la gana.
Hombre, Estado local

El diseño de las políticas orientadas a abordar la problemática de la contaminación minera y la implementación de agua segura para las comunidades de la zona norte de la provincia chocan con las dinámicas socio históricas y dinámicas institucionales actuales. Estos patrones de acción en la implementación de la política de agua segura enmarcan el incumplimiento de las medidas cautelares dictadas por el Juez Sexto de San Lorenzo a su favor, las cuales

contemplaban intervenciones de emergencia e intervenciones de mediano y largo plazo respecto a la crisis sanitaria vivida en la zona norte de Esmeraldas.

Frente a este incumplimiento de parte del estado, se presenta la Misión Luis Vargas Torres como un plan integral de políticas de desarrollo para las comunidades de la zona de fronteras de la provincia y, a su vez, se encuentren afectadas por minería ilegal del oro. Un elemento central de esta misión serían las “intervenciones integrales” las cuales contemplarían proyectos productivos, educaciones, de salud y de implementación servicios básicos y sociales, sin embargo, tales intervenciones sólo se orientan a jurisdicciones cuyas comunidades albergan concesiones mineras de la empresa estatal. Estas concesiones sólo representarían el 4% de la zona afectada por la minería ilegal, teniendo un débil impacto en crisis sanitaria de la cuenca.

Debido a la descrito anteriormente, podemos afirmar que el proceso de implementación de agua segura en las comunidades afectadas por minería ilegal del oro en la zona norte de Esmeraldas evidencia un proceso de institucionalización fallido de parte del estado central, ya que las dinámicas socio institucionales que caracterizan este proceso obstaculizan la articulación y la coordinación con el resto de los niveles institucionales centralizados y descentralizados localizados en la provincia. La superposición de competencias y la toma de decisiones vertical que anulan las funciones de los gobiernos e instituciones locales y son expresiones de dicho fenómeno.

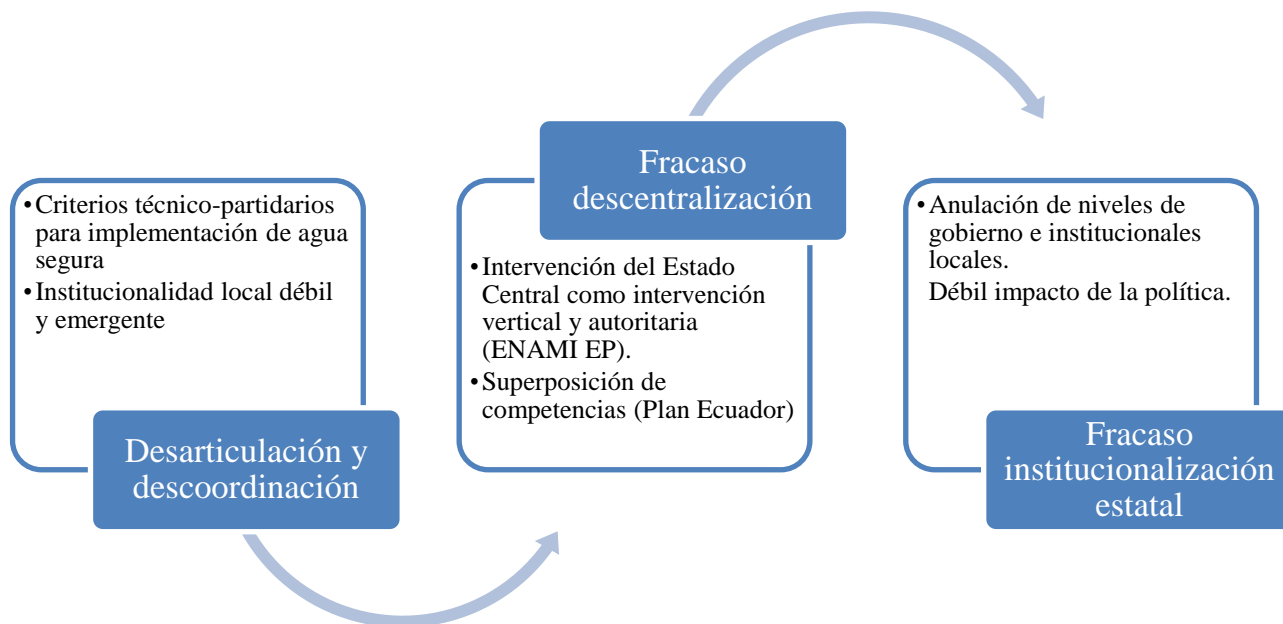


Figura: Institucionalización fracasada del Estado Central.

Elaboración propia.

4.2.2 Institucionalización fracasada de las instituciones y gobiernos locales

Junto al fracaso de institucionalización del Estado Central en este territorio, se identifica que este fenómeno se entiende a las instituciones y gobiernos locales, especialmente en materia de implementación de servicios y bienes sociales como el agua para consumo humano.

En el marco de una institucionalidad local emergente y debilitada en territorio fronterizo y etnobiodiverso, este desafío se traduce en una problemática de derechos humano al agua, enmarcado en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) reconocidos por la constitución del Ecuador. Esta visión de la problemática, propia de organismos internacionales y no gubernamentales, demanda una prioridad en la intervención institucional y estatal en esta línea, debido a que las dinámicas ilegales apropiarse de este tipo de instancias de débil institucionalidad.

Que haya un rol proactivo del estado para la defensa de los derechos y como estamos claros que el derecho del consumo humano (del agua) es prioritario ante la producción económica, más aun si es una producción ilegal, entonces el rol del estado debería ser mucho más enérgico, pero no al margen de esta gente. *Hombre, Organismo Multilateral.*

El Estado Central, representado por la Misión Luis Vargas Torres y encabezado por Plan Ecuador implementaría agua para consumo humano en estas comunidades, lo cual se enmarca en acciones públicas en la frontera norte, atendiendo especialmente aquellas comunidades afectadas por la contaminación de la minería ilegal. Esta política, como todas las políticas del Ecuador, debe acoplarse a los procesos de descentralización de servicios básicos y sociales y procesos de modernización del estado (disminución de la corrupción, etc).

Esto relacionado con el tema de la minería como también para intentar reducir las necesidades básicas insatisfechas. *Hombre, Estado Central*

Sin embargo, debajo de esta política subyace una racionalidad modernizadora, la cual pone a la minería legal como motor de la producción económica de la zona, condición mínima para disminuir las necesidades básicas insatisfechas de la zona afectada. Esta ecuación, a su vez, refleja una perspectiva técnica respecto a la problemática generada en estas comunidades, puesto que traduce la contaminación de los ríos de la cuenca Santiago Cayapas como una problemática técnica a resolver, transformando un servicio ambiental (agua de riego) en un servicio social (agua segura entubada).

El programa de minería artesanal y comunitaria y la interrupción de la ENAMI EP en la zona norte generó –entre otros procesos- un aceleramiento de la asalarización del trabajo, cuestión esencial para el cambio de conceptualización del agua hacia un servicio social con valor y precio determinados. Dicho de otro modo, la contaminación minera de los ríos, fuente ancestral y más importante de agua para consumo humano de estas comunidades, trae como consecuencia la fracasada institucionalización de este recurso como un servicio social, convirtiendo a las comunidades en “sujetos de pago” en aquellas comunidades que deciden acoger a la ENAMI EP, mientras que aquellas están fuera de este programa también quedan fuera de la construcción de sistemas de agua potable y desconoce la prioridad de iniciativas para atender la crisis sanitaria por falta de acceso a agua libre de metales pesados.

Lo que tienes que ver (es que la intervención de agua) sea sustentable, y que el pueblo o la gente sea capaz de sustentar eso, por eso nosotros intervenir en agua, sino en su conjunto, salud, educación y producción, para que se deje el paternalismo y la gente empiece a producir. *Hombre, Estado Central*

Frente a ello, la perspectiva de derecho humano al agua comprende intervenciones de emergencia y la institucionalización del sector como solución definitiva a la problemática sanitaria expuesta actualmente en la zona norte de la provincia. Esta perspectiva, perteneciente a la mayoría de instituciones y gobiernos locales se enfrenta a la perspectiva del agua como Necesidad Básica Insatisfecha del Estado Central.

No obstante, la perspectiva de derecho humano al agua, reflejada en el dictamen judicial de medidas cautelares a favor de las comunidades afectadas, significa una presión y limitante importante para las instituciones y gobiernos locales –descentralizados y excepcionales- debido a que ordena a estas instancias a cumplir una serie de obligaciones sin demandar apoyo extraordinario de parte del Estado Central para viabilizar la tarea de los niveles descentralizados de gobierno.

La baja capacidad de los municipios para cumplir el mandato judicial, en especial la dotación de agua a las comunidades afectadas por minería se cruza, además, con dificultades derivadas del proceso de descentralización de los servicios básicos y sociales en el país. En este contexto, la descentralización se traduce en el traspaso de competencias de dotación y administración de agua potable a los municipios, siendo estos los únicos encargados de este servicio hacia las personas.

M1: El estado central les tira más plata para hacer esto?

E2: Claro, dan las competencias, pero no dan dinero

M1: Porque es un poco lo que pasaba con las medidas cautelares, que el estado central les pide, le pide, les pide, pero los recursos son limitados. *Hombres, Estado local.*

La transición de competencias desde el Estado Central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados se refleja en la superposición de competencias entre los municipios y Plan Ecuador, agudizada por la evidente desarticulación y descoordinación interinstitucional en la política minera producto de relaciones sociohistóricas y la actual diferencia partidista entre

Quito y Esmeraldas (Lapierre, Dinámicas socio institucionales en la aplicación de políticas frente a la minería ilegal en territorios de alta etnobioidiversidad y vulnerabilidad geopolítica. El caso de la Provincia de Esmeraldas, Ecuador., 2013).

Tales dinámicas generan una presión estructural en las instituciones y gobiernos locales, pese a las débiles capacidades técnico-financieras y baja intervención de parte de estas instancias en materia de agua y saneamiento. Incluso, estas debilidades son utilizadas para alimentar el partidismo y las diferencias políticas que cruzan la relación entre la capital y esta provincia, traduciéndolas en el nulo acompañamiento y fortalecimiento desde el Estado Central hacia los GADs.

E1: Si tu escuchas como yo he escuchado hablar de esmeraldas, claro ellos tienen sus problemas personales con Ernesto no. Le decía cualquier cosa a Ernesto no

E2: En la sabatina

E1: Le decía cualquier cosa a Ernesto, y lo trataba de irresponsable

E2: Ya, y ellos han tenido que asumir el agua potable porque el otro no había querido hacerlo

Mo: En fin convierten finalmente una problemática social, en una problemática personal

E1: Pero más que personal, es un resentimiento. Algo político. *Hombres, Estado local.*

Una tercera característica de la descentralización del Estado corresponde al cambio de roles de los gobiernos locales. Previo a este proceso, los municipios dedicaban sus esfuerzos a la construcción de obras públicas de recreación (coliseos, plazas públicas, etc) y viabilidad (camino) configurando una imagen de gobierno constructor de infraestructura acompañado por una serie de dinámicas clientelares para condicionar la continuidad de la dirección política de tales niveles de gobierno.

El traspaso de competencias de servicios básicos y sociales significa, entonces, una transformación en el rol de los municipios como gobiernos locales administradores de agua potable, saneamiento (alcantarillado), educación y salud, obligándolos a la dotación, mantenimiento y recuperación de dichas carteras (cobro de servicios a los beneficiarios).

Parte de este proceso de transición de competencias y roles en los actuales gobiernos descentralizados, persisten dinámicas clientelares que median en el proceso de institucionalización de estos servicios, es decir, dificultan que cada uno de estos servicios llegue a los beneficiarios y estos se apropien de su administración local tal como lo indica la actual constitución del Ecuador. Un ejemplo de ello es la subvención del pago del servicio, el mantenimiento y reparación de los sistemas de agua potable o agua entubada por el municipio, diluyendo la distinción de competencias y roles con las juntas de agua potable y, finalmente, las comunidades y los usuarios.

“Claro, tienes el manejo, en el mismo manejo de recuperación de carteras, si hay gentes tienes que cobrarle, no debes darle agua gratis, entonces ese es un problema que también existe en estas zonas, especialmente en san Lorenzo donde el alcalde subvenciona. (El desafío) es tener más coherencia en las intervenciones y dejar de lado la política, tienes lastimosamente la parte técnica y la parte política que debería ir en conjunto las dos”. *Hombre, Estado central*

E1: Por eso te decía que la cultura de servicios es un grave problema

E2: Eso es lo que le decía yo

E1: Porque si tú vas a zapallo, por qué se dañó el sistema de zapallo, porque se cayó la manguera de by pass, de que va de un lado al otro, se cayó el tubo que sostenía la manguera, se cayó la matriz y se perdió el sistema, entonces la manguera que cuesta 2 dólares, 3 dólares

E2: No tienen plata la poner eso

E1: Entonces ellos dan el servicio pero no cobran”.

Hombres, Estado local.

Las instancias comunitarias asociadas al agua para consumo humano, tales como las Juntas Administradoras de agua Potable (JAAP) y los Comités Veedores (CV) de la contaminación minera de los afluentes de la cuenca también son impactados por la institucionalización fracasada de los gobiernos e instituciones locales. La baja capacidad de intervención de los municipios presiona a las instancias comunitarias a cubrir sus actuales competencias desde la perspectiva del agua como servicio social (JAAP) y desde la perspectiva del agua como derecho humano (CV) convirtiendo el acceso al agua para consumo humano en una

permanente preocupación de las comunidades afectadas por la problemática como veremos en el capítulo V.

La competencia de quienes, quién debe ser, quién debe precautelar y quién debe el manejo del agua, eso es asunto del municipio, ahora si el municipio no tiene capacidad, ahí entra la presencia de las juntas de agua. *Hombre, Estado Central.*

A estas dificultades para una intervención de los GADs en la implementación de agua segura, se suman dificultades de carácter contextual. Una de ellas es la salida de una de las agencias de cooperación más importantes en esta materia: la Organización Internacional de Migraciones de USAID²¹. Cabe destacar que la principal intervención de esta agencia fue la instalación de Sistemas de Agua potable complementando la dimensión técnica y la dimensión social de la administración de este servicio, es decir, construyendo la infraestructura e distinguiendo los roles para la administración del servicio y continuidad del sistema.

E2: Apoyaaar, pero para eso hay que concientizar primero a los ciudadanos

E1: Mira, yo creo que el éxito de la OIM en sus instalaciones

E2: Fue eso, fue eso. Hombres, *Estado local.*

La percepción respecto a la intervención de la cooperación internacional estadounidense es diferente según el nivel de gobierno. En el Estado Central, la salida de USAID significa una dignificación del país, mientras que para los gobiernos locales representa una dificultad más en la problemática de la cobertura de agua para consumo humano debido a la focalización de la intervención del Estado Central bajo criterios partidistas y extractivistas ya mencionados

La segunda dificultad tiene que ver con el acceso físico a fuentes de agua para consumo humano. En el caso del cantón Eloy Alfaro, estas dificultades se refieren al empeoramiento de la contaminación minera, la dispersión geográfica y la baja cobertura de luz eléctrica para el funcionamiento permanente de las plantas y sistemas de agua, mientras que en el caso de

²¹ La salida de USAID del Ecuador tiene que ver con la no renovación del programa bilateral de cooperación internacional. Más información en la siguiente nota de prensa:

http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818753376&umt=presidente_correa_celebra_salida_usaid_ecuador

San Lorenzo, se identifica una sobreexplotación de las napas subterránea que abastecían los pozos urbanos.

En este punto, es relevante señalar que a diferencia del municipio de Eloy Alfaro, el municipio de San Lorenzo desconoce la problemática de acceso a agua segura en el contexto de contaminación minera²², orientando la mayoría de sus esfuerzos a atender la demanda urbana mediante el Plan Maestro de dotación de agua para la ciudad de San Lorenzo.

E1: Y el sistema es diferente, porque esta es agua de riego, que los costos para tratar el agua, claro es diferente, pero es más seguro, los sistemas de san Lorenzo son todos pozo, recién se está pensando en un plan maestro, ya san Lorenzo le pasó a lo que no le pasó a los demás pueblos. San Lorenzo en el 2005, 2004 donde se terminó el sistema de agua potable, san Lorenzo cuando se terminó ese sistema tenía 13 mil habitantes

M1: Y ahora cuántos tiene?

E1: 28 mil

E2: Están en 35 mil

E1: Allá todo es de pozo

(...)

E2: Allá muchos pozos están colapsados

E1: Allá el plan es traer agua de la cabecera de la cuenca. *Hombres, Estado local.*

En definitiva, las dinámicas socio institucionales expuestas generan desarticulación, descoordinación y partidismo en la implementación de agua segura en las comunidades afectadas por minería ilegal del oro. El débil asentamiento de gobiernos e institucionales locales, las diferencias políticas existentes entre algunas de ellas y el centralismo en la implementación de la política minera y aquellas orientadas a la frontera norte dificultan la institucionalización de este territorio, estancando el proceso de protección de derechos y desarrollando la alternativa extractivista.

²² En el proceso de aplicación de entrevistas a funcionarios de este municipio, la dirección del departamento correspondiente negó la existencia de una sanitaria en las comunidades rurales afectadas por la minería ilegal del oro, rechazando conversar al respecto en el marco de la presente investigación. Esta situación es coherente con el Informe de Supervisión de Medidas Cautelares (Defensoría del Pueblo, 2012), en el cual se describe una actitud similar de parte de este municipio respecto a la problemática de estas comunidades.

El fracaso en el proceso de institucionalización local del estado en la zona norte remite a empeorar las condiciones contextuales para la implementación de alternativas de agua segura, convirtiendo esta problemática en un desafío de gobernanza que superpone diferentes niveles de limitaciones, a saber: perspectiva institucional del problema en los gobiernos locales, dinámicas locales de la descentralización del estado e implementación de la políticas centralizadas (minería y frontera norte).

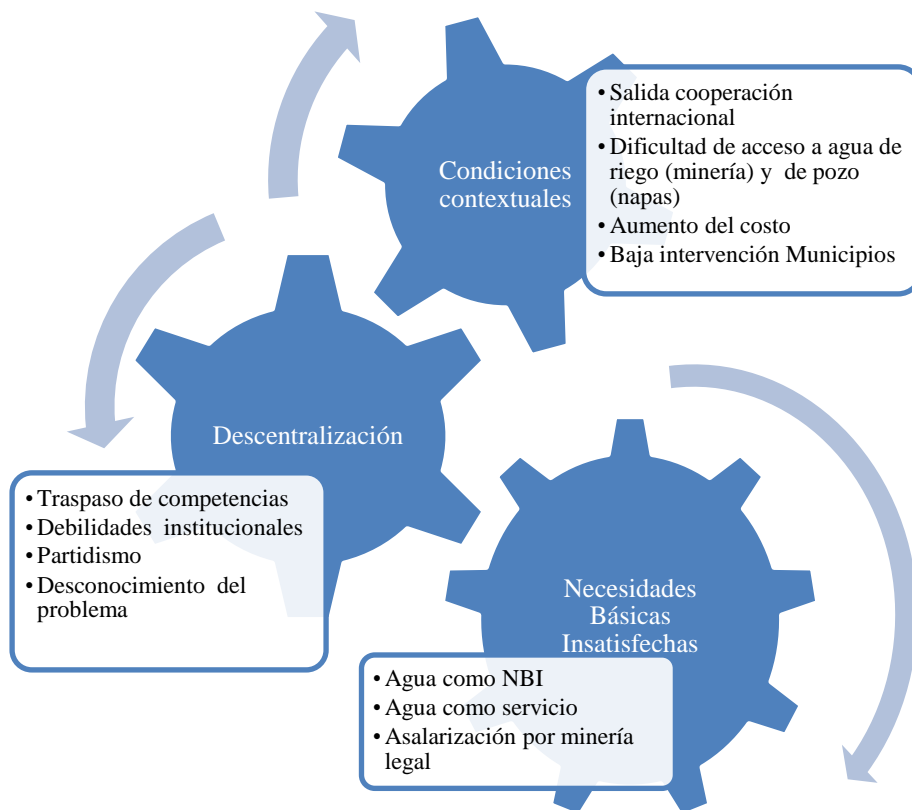


Figura. Institucionalización fracasada de gobiernos e instituciones locales.

Elaboración propia

4.3 Conclusión. Consolidación del carácter extractivista del Estado

La institucionalización del Estado mediante la implementación de la minería artesanal comunitaria en la zona norte de la provincia trae consigo una serie de dinámicas socio institucionales que consolidan el carácter extractivista del Estado, en desmedro de los derechos sociales de las comunidades afectadas por minería ilegal del oro.

Tal como se revisó en este capítulo, las dinámicas socio institucionales asociadas al estado empeoran la problemática del acceso al agua segura para consumo humano, desconociendo su naturaleza de derecho humano y convirtiéndola en un recurso asociado a voluntades partidistas y ligadas a la aceptación local de esta actividad productiva. Esto es expresivo tanto en la implementación de programa minero como en el proceso de descentralización de servicios básicos y sociales en la zona, evidenciándose nuevas y viejas dificultades en la implementación de este derecho en el marco del conflicto minero.

Respecto al programa minero, podemos decir que su implementación se caracteriza por la superposición de competencias con los gobiernos locales, especialmente los municipios, dada la profunda desarticulación y descoordinación entre Quito y Esmeraldas. El limitado alcance de este programa y, en general, de la Misión Luis Vargas Torres, evidencia la débil presencia estatal en la zona y el tardío proceso de institucionalización de sus gobiernos locales, condiciones que aumentan la vulnerabilidad geopolítica de este territorio como zona de frontera norte.

Por otro lado, el proceso de descentralización adquiere dinámicas socio institucionales propias en el marco de esta problemática. La fuerte centralización de las decisiones ligadas al programa minero y la Misión Luis Vargas Torres desfavorece la institucionalización de las instituciones y gobiernos locales y, en consecuencia, limita el proceso de descentralización del Estado, significando una dinámica que obstaculiza la implementación de agua segura, entre otros derechos de las comunidades. Cabe destacar que la perspectiva institucional respecto a la implementación de agua segura para la zona norte redundaba en una conceptualización técnica de la problemática, abordándola como necesidad básica insatisfecha o como un servicio social. Dicha concepción no incorpora nociones de valoración cultural del agua para consumo humano, siendo una perspectiva que presenta la problemática como derecho humano y económico, no como derecho cultural (reproducción cultural)

En concreto, estas dinámicas socio institucionales desencadenan una descentralización fracasada del Estado en el territorio debido al fortalecimiento del centralismo estatal y de la matriz socioeconómica extractivista representada por la minería del oro. Debido a esto, se identifica una profundización en las desigualdades al interior de estos territorios –entre comunidades y jurisdicciones que son parte o no del programa de minería artesanal y comunitaria- y entre el norte de la provincia y otros territorios del país reflejada en las estadísticas sociales y en la comparación de las Necesidades Básicas Insatisfechas.

A nivel país (Carrión, 2000), la descentralización se presenta en alianza a la diversificación de la matriz productiva del país, como aprendizaje de las profundas desigualdades regionales ocasionadas por el “boom petrolero”, la alta centralización estatal y la mínima reinversión de este tipo de actividad económica en la amazonía de los años setentas. Este aprendizaje propone una *descentralización productiva* basada en la toma de decisiones, servicios básicos y manejo de recursos naturales, cuyo objetivo es una mayor distribución del poder y fomento de la autonomía local.

El presente caso de estudio releva la permanente tensión de superación o fortalecimiento de la matriz extractivista de la economía ecuatoriana, la cual adquiere relevancia en tanto permite una mirada crítica del proceso de implementación de programas mineros como iniciativas de institucionalización del estado en “zonas abandonadas”, desarrollo local y sustentable. El análisis expuesto en este capítulo permite identificar dinámicas **socio** institucionales que limitan el proceso de institucionalización de la zona norte de la provincia desde la iniciativa minera (estado Central) y desde el proceso de descentralización del Estado (gobiernos e instituciones locales) constituyendo un doble fracaso que caracterizaría una nueva relación de dependencia entre Quito y Esmeraldas y el carácter extractivista del Estado en este territorio.

5 Dinámicas socio institucionales locales

La implementación de agua segura para consumo humano como problema de gobernanza en la zona norte de la provincia, demanda analizar la perspectiva socio institucional desde las instituciones centrales y locales involucradas. Dado el centralismo de la implementación de políticas mineras, las cuales han provocado una serie de dinámicas socio institucionales que obstaculizan la implementación de agua segura en las comunidades afectadas y –por sobre todo- han profundizado la relación entre las instituciones y gobiernos centrales y locales, resulta necesario abordar las dinámicas socio institucionales de origen local para obtener una mirada amplia de la problemática.

Para efecto de este capítulo, se abordarán las dinámicas socio institucionales locales como estrategias de instituciones y gobiernos locales ante la fuerte centralización de la implementación de políticas públicas de parte de Estado y la problemática de contaminación de la principal fuente de agua de las comunidades de la cuenca Santiago Cayapas. Cabe destacar que parte de estos actores son instituciones tradicionales como el cabildo de las comunas afro descendientes y de las nacionalidades indígenas, junto a organizaciones sociales y Gobiernos Parroquiales de la zona, los cuales gozan de una participación y deliberación directa de las comunidades afectadas por la contaminación de la minería aurífera ilegal.

De esta forma, este capítulo intentará abordar la lectura histórica, a partir de la cual se identifica y se construye el problema de agua para consumo humano en estas comunidades de la zona norte desde una perspectiva situacional. La primera abordará el carácter estructural de la problemática enmarcado en el proceso de asentamiento del Estado en este territorio, mientras que la segunda lectura se preocupará de abordar las iniciativas que emergen a partir de la problemática minera y de las dinámicas socio institucionales asociadas a este.

Debido a la mínima intervención del Estado en la problemática -4% de las comunidades afectadas- resulta relevante dar seguimiento al modelo de gobernanza que se está gestando en la zona norte, considerando que este se contextualiza en la zona de frontera norte impactada por el conflicto colombiano. Para ello, es necesaria una caracterización de las dinámicas socio institucionales locales, a partir de las cuales evoluciona esta problemática en

un marco en que las propias intervenciones del Estado Central significan la obstaculización de la implementación de agua segura en estas comunidades y fortalece las actividades extractivas en la zona.

La introducción del Estado en la minería del oro bajo un discurso de desarrollo se traduce en dinámicas socio institucionales de discriminación en la implementación de agua segura para consumo humano, especialmente en el Cantón Eloy Alfaro. Este resultado implicaría un mayor protagonismo de actores locales en tanto generación de nuevas normas sociales e institucionalización de prácticas asociadas con la relación entre agua para consumo humano y minería ilegal del oro.

De esta forma, en este capítulo se identifican dos dinámicas socio institucionales generales: la desinstitucionalización del sector agua (y saneamiento) y la fragmentación comunitaria y estrategias locales frente a la contaminación de los ríos. La primera dinámica socio institucional describe los cambios en las reglas del juego en la implementación de agua segura, realzando la concepción técnica de la intervención estatal y la incorporación de prácticas ilegales en el ámbito institucional. La segunda dinámica intenta abordar los impactos del avance de la problemática en la organización de las comunidades y cómo estas, junto a las instituciones locales, intentan responder ante el agravamiento de la situación.

En resumen, este capítulo aborda el empeoramiento de la problemática a través del tiempo, caracterizando la situación actual de aumento de la vulnerabilidad social y geopolítica de la zona norte de la provincia.

5.1 Dinámicas de desinstitucionalización del sector agua (y saneamiento)

La desinstitucionalización de sector agua y saneamiento es arte de las dinámicas socio institucionales locales que se identificaron en esta investigación respecto a la implementación de agua segura en las comunidades afectadas por minería ilegal del oro. Esta dinámica se caracteriza por presentarse como una consecuencia del modelo de gobernanza gestado a partir de la introducción de la minería ilegal y la política de minería artesanal comunitaria desplegada por el Estado Central en la zona.

En este sentido, la desinstitucionalización del sector agua está relacionado con el desarrollo de dinámicas socio institucionales locales fuertes que condicionan los dispositivos encargados de la institucionalización de este sector (gobiernos e instituciones locales) junto con el fracaso de la política minera reflejado su limitada cobertura e, incluso, en su disfuncionalidad mediante prácticas informales e ilegales en el proceso productivo y en la gobernanza del territorio.

5.1.1 Minería ilegal como desinstitucionalización de gobiernos e instituciones locales competentes

Uno de los mayores esfuerzos actuales del estado ecuatoriano es la institucionalización del sector agua y saneamiento. Este esfuerzo se debe a que sólo el 60% de los hogares cuenta con acceso al agua según el último CENSO de población y vivienda (2002). Empero, este desafío se enmarca en un contexto de institucionalidad estatal adverso debido a las últimas reformas que ha sufrido el sector de agua y saneamiento en las últimas décadas.

La centralización del sector agua y saneamiento por el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS) en Quito, sufrió una profunda reforma de descentralización en los años noventa bajo un estado neoliberal, la cual se implementó a modo de desmantelamiento y pérdida de obligaciones públicas de parte del Estado en esta materia.

Con el movimiento constituyente y el triunfo de la Revolución Ciudadana, se comenzó con la tarea de fortalecer el estado y redefinir las políticas públicas de cada uno de los sectores sociales. La participación ciudadana, como motor de las políticas públicas, reorientó los lineamientos de la descentralización estatal, no obstante, aún no ha logrado generar mecanismos concretos de fortalecimiento institucional del sector agua y saneamiento, especialmente de aquellos gobiernos locales ubicados en zonas de débil presencia estatal en las regiones de la costa y la amazonía del país²³.

²³ Las tímidas alzas presupuestarias en la Subsecretaría de Agua y Saneamiento, correspondiente al MIDUVI, y la Secretaría Nacional del Agua son prueba de esta baja prioridad del sector en el Plan Nacional del Buen Vivir (2008-2012) son prueba de ello.

En los años 90 en este proceso de que son las reformas estructurales de esta nueva tendencia política económica, se dismanteló el IEOS y se creó esta subsecretaría. Han pasado 20 años y lo que era el IEOS ahora es la subsecretaría, un 1% de lo que era el IEOS sin exagerar. *Hombre, Organismo multilateral.*

Empero, este desafío no sólo se traduce en una mayor inversión de recursos públicos para el fortalecimiento de los organismos estatales competentes, puesto que también presenta una dimensión mucho más compleja, relativa a la generación de institucionalidad y demarcación de roles y funciones entre el estado central y los gobiernos e instituciones descentralizados. Esta dimensión, entonces, es la encargada de institucionalizar estos servicios en los territorios con el fin de acercar los servicios básicos y sociales hacia la ciudadanía (comunidades), aumentando el acceso a agua en los hogares, especialmente en zonas rurales

Hay una muy baja cobertura de servicios en zonas rurales y también un reconocimiento de cobertura no es sólo un problema de inversión, sino que es un problema de gobernabilidad, de que el sector está desinstitucionalizado. *Hombre, organismo multilateral.*

En el presente caso de estudio, el desafío de institucionalizar el sector de agua y saneamiento se presenta en forma más aguda y compleja debido a la presencia minería ilegal del oro contamina las principales fuentes de agua de la comunidades rurales y, por otro lado, acelera la desinstitucionalización de los servicios básicos y sociales, especialmente del servicio de agua.

La institucionalización de la minería ilegal en el territorio provoca una serie de limitaciones para el fortalecimiento de gobiernos e instituciones locales cuya competencia radica en la implementación de agua segura para consumo humano en las comunidades afectadas por esta actividad extractiva. Junto a estas limitaciones, se conjugan dinámicas socio institucionales que favorecen la disfuncionalidad de estos debido a la introducción de prácticas sociales asociadas a esta actividad extractiva, tales como corrupción y cooptación.

La corrupción como patrón de acción de las directivas de gobiernos e instituciones locales es fortalecida por mecanismos de entrada y asentamiento de la minería aurífera ilegal en el territorio (CID PUCESE, 2011). Uno de los mecanismos de corrupción identificados es la

asociación de gobernantes y líderes locales –de municipios, gobiernos parroquiales o de cabildos tradicionales- a empresarios de minería ilegal, mediante la propiedad de maquinaria especializada y distribución de ganancias de la actividad extractiva.

Sin embargo, la corrupción mediante la cooptación de autoridades y líderes locales contempla distinciones interesantes al momento de abordar cómo la minería ilegal des institucionaliza los gobiernos e instituciones de esta zona. Esta distinción se basa en la jerarquización de la autoridad o líder local, siendo los alcaldes aquellos que tienen la primera prioridad en las empresas ilegales y, en segundo lugar, se identifican los concejales municipales, quienes presentan una dependencia económica importante respecto a esta red.

Los concejales les pasan un sueldo y a los alcaldes los hacen inversionistas, que inviertan en la maquinaria y sea tu socio, entonces toda una red que termina siendo peligrosa. *Hombre, organismo multilateral.*

En las zonas rurales, la corrupción y la cooptación afecta a los líderes locales, especialmente a aquellos pertenecientes a los gobiernos parroquiales²⁴, incorporándolo como administrador de frentes mineros en su jurisdicción. Esta condición transforma a los vocales del gobierno parroquial en “testaferro” o “presta nombre” para ocultar la identidad del empresario minero²⁵ y, en último término, para controlar el territorio intervenido por los ilegales, aminorando la posibilidad de articulación y coordinación con el Estado Central para intervenciones orientadas a controlar y regular la minería ilegal y, por otro lado, intervenciones dirigidas a proteger derechos humanos, tales como el derecho humano al agua segura.

Aquí está creciendo una forma de informalidad que ya va adquiriendo cierto poder, porque la informalidad invade también a la institucionalidad, a las juntas parroquiales, a los municipios, entonces también este...no es extraño, entonces, encontrar que un vocal de una junta (gobierno parroquial) tenga también su frente minero, ah. *Hombre, Estado local.*

²⁴ A partir del proceso de institucionalización de organizaciones sociales locales, la reciente constitución del Ecuador institucionalizó las juntas parroquiales como gobiernos parroquiales, incorporando mecanismos de elección democrática, responsabilidades y financiamiento correspondientes.

²⁵ A partir de entrevistas confidenciales en terreno, se identificó que gran parte de los frentes mineros localizados en el alto del río Santiago están bajo la influencia del grupo armado “águilas negras”, uno de los principales actores armados del sur de Colombia, en los departamentos del Chocó y Putumayo.

Debido a los mecanismos de seguridad que rodean a la minería ilegal, compuesta principalmente por sicariato, las autoridades locales y líderes sociales asociados a esta actividad extractiva se encuentran amenazados en caso que escapen a las reglas del juego en esta red de influencia de actores armados e ilegales. Un ejemplo de ello es lo sucedido con el alcalde del municipio de Eloy Alfaro, Richard Mina, quien sufrió de amenazas de muerte después de los primeros intentos del estado central de controlar la minería ilegal en las comunidades de la zona norte durante el año 2011.

Necesitas un alcalde que pueda entrar a la alcaldía, me acuerdo de Richard Mina en su gestión anterior no pudo poner el pie en la alcaldía un par de veces porque había un sicario que lo tenía amenazado, el látigo, hicimos las gestiones, sabíamos de la situación, hablamos con defensa, se filtra la información, y lo matan antes de arrestarlo porque sabía demasiado. *Hombre, organismo multilateral.*

La introducción de la minería ilegal provocó el aumento de la ingobernabilidad, condición que dificulta –aún más- la implementación de políticas que intervengan en la zona afectada por la minería ilegal. Junto con ello, este fenómeno provoca una asalarización acelerada de las comunidades afro descendientes e indígenas, la cual privilegia el fortalecimiento de aquellas instituciones ligadas al desarrollo de actividades extractivistas en desmedro de aquellas instituciones preocupadas por la implementación de servicios básicos y sociales e incluso de aquellas preocupadas por la protección de derechos sociales de las personas y de la naturaleza (ver capítulo IV).

Una expresión particular de la acelerada asalarización del territorio es la red de protección de esta actividad ilícita en el territorio. Esta red contempla gobiernos e instituciones locales como también gobiernos tradicionales propios de las comunidades que optaron por desarrollar esta forma de minería y que, a su vez, dificulta la implementación de agua segura debido a la priorización de ganancias por sobre la institucionalización de servicios básicos y sociales.

Se contraponen la necesidad de aumentar los ingresos de la población con los servicios y acceso a agua segura, porque la minería, la deforestación y todos los que están vinculados dan muchos recursos a las personas, y a la vez todo eso des institucionaliza y contamina y destruye. *Hombre, organismo multilateral.*

Esta desinstitucionalización también es expresiva en el incumplimiento de las medidas cautelares a favor de las comunidades afectadas. Pese a que este dictamen judicial fue posible gracias al carácter público de los gobiernos e instituciones locales, su incumplimiento refleja las condiciones socio instituciones previas y la voluntad política para gestionar recursos destinados a abordar la situación.

Por otro lado, la relación entre la minería ilegal y grupos armados influye este incumplimiento judicial, puesto que las instituciones estatales se enfrentan a actores cuyo interés es la institucionalización de una economía ilegal mediante el condicionamiento de gobiernos e institucionales locales de débil presencia en el territorio.

Una cosa es persuadir una empresa constituida legalmente, a la cual le puedes interpelar por su responsabilidad pública, o sus obligaciones sociales, otra cosa es querer interpelar a un paramilitar. *Hombre, organismo multilateral.*

En términos generales, la institucionalidad correspondiente a la zona afectada por minería ilegal del oro se caracteriza por graves dinámicas que facilitan la institucionalización de esta actividad ilícita, a su vez que erosionan la institucionalidad existente, convirtiéndola en disfuncional y desregularizada para la implementación de políticas que busquen regularizar la minería ilegal y aumentar la cobertura de acceso a agua segura en los hogares y comunidades del área afectada.

Esta situación se acentúa al considerar el importante partidismo en la implementación de políticas públicas en la zona norte de la provincia (ver capítulo IV). Este partidismo se basa en la distinción subyacente que asimila a las autoridades de Alianza País como libres de corrupción y cooptación de parte de los mineros ilegales. No obstante, el manifiesta indiferencia ante la problemática minera y -en consecuencia- ante la crisis sanitaria en las comunidades cercanas a los ríos de parte del municipio de San Lorenzo, además de la incorporación de gobiernos parroquiales²⁶ de este cantón a las dinámicas asociadas a esta economía ilícita, diluye esta distinción entre instituciones y gobiernos locales corruptos/no corruptos enmarcándolos en un modelo de gobernanza general de acelerada desinstitucionalización.

²⁶ Esta información fue recabada del Estudio de impactos socio ambientales realizado por el centro de investigación (CID PUCESE, 2011) y actualiza con entrevistas confidenciales realizadas en terreno.

5.2 Política de minería artesanal y comunitaria como minería ilegal del oro

La implementación de la política minera es de suma importancia para la implementación de agua segura en las comunidades afectadas por esta actividad ilícita. La razón de ello reside en que, según el diseño de esta política, una de las formas de medir el éxito del programa de minería artesanal y comunitaria propuesto por la ENAMI, será la reinversión social de esta actividad y la disminución de las Necesidad Básicas Insatisfechas en las comunidades afectadas.

Para esta política, la minería artesanal y comunitaria significa una alternativa de regularización de la minería aurífera ilegal, complementada por medidas de control mediante operativos militares tienen por objetivo destruir la maquinaria ilegal. La debilidad y escasa presencia del Estado, en un contexto de frontera caliente y fuerte presencia de actores armados e ilegales, favorecen el desarrollo de la minería ilegal en el alto de la cuenca Santiago Cayapas.

Lo que hay que hacer es la regularización de la actividad porque se invierte ingentes cantidades de plata en tratar de prohibir pero hay ciertas cosas que supera la presencia del estado, como tú dices, como ser zona de frontera, plata de por medio, blanqueamiento de dinero, y que aquí es una realidad de hecho, entonces si tu despliegas todo en operativos militares, no resulta porque no hay esa capacidad operativa, es imposible. *Hombre, Estado Central*.

No obstante, la implementación de esta política como estrategia estatal para disminuir la minería ilegal, devela una racionalidad estatal contraria a la expresada en el diseño de estas iniciativas. En este sentido, la introducción del estado central mediante los operativos de las Fuerzas Armadas, devela una racionalidad colonizadora en este territorio, la cual acelera la desinstitucionalización iniciada con la minería aurífera ilegal. Esta racionalidad se expresa en las dinámicas desplegadas por instituciones estratégicas para el desarrollo de esta política: Fuerzas Armadas (FFAA) y Empresa Nacional de Minería (ENAMI-EP).

La introducción del Estado de carácter Extractivista –nombrada a lo largo de esta investigación- tiene su sustento en las Fuerzas Armadas²⁷. Desde una perspectiva de proceso

²⁷ El análisis de actores realizado a partir del mapeo de actores, incorporado en los anexos de la investigación, da cuenta de que las Fuerzas Armadas constituyen un actor estratégico en la zona norte, puesto que tienen los recursos y poder suficientes para cambiar el eje de la problemática.

de la problemática de la minería ilegal, podemos observar que tras la denuncia de las comunidades por la contaminación de los ríos y esteros de la cuenca por metales pesados, el Estado Central intervino militarmente la zona, desplegando operativos de bajo impacto producto de la corrupción de sectores particulares de la institución.

Se hicieron cerca de tres operativos militares relevantes, de los cuales dos fracasaron, no cuatro operativos, la información fue filtrada, son grupos mafiosos que tienen infiltrado en las fuerzas armadas, en las fuerzas de seguridad (...) Sólo un operativo tuvo un relativo éxito de las 220 excavadoras, pues dinamitaron 60, había que saber quiénes eran los dueños inversiones de estas 60, había que asumir que eran de las FARC, sin embargo, las otras que eran de otros dueños no fueron tocadas. *Hombre, Organismo multilateral*

A partir de este primer antecedente, se puede observar la evolución de la relación entre las Fuerzas Armadas y la minería ilegal del oro, fundándose en la protección de los empresarios ilegales y en la facilitación de la introducción del Estado extractivista en la zona. Debido a la continua corrupción de una parte de las Fuerzas Armadas en los operativos militares, se puede identificar este patrón de acción como una dinámica socio institucional que se mantiene a lo largo del tiempo.

El enfoque de la misión de las fuerzas armadas en la frontera norte es muy claro, es proteger los procesos de extracción. *Hombre, Organismo Multilateral.*

En términos particulares, este patrón de acción se manifiesta en la limitada cobertura de los operativos militares, protegiendo a los empresarios ilegales más importantes de la zona – aquellos ligados a grupos armados colombianos- y facilitando los procesos de extracción en las áreas de frentes mineros ilegales. Dado que esta zona afectada por minería ilegal se caracteriza por la presencia de ríos de gran tamaño, la Armada –en especial la infantería de marina- es la Fuerza Armada encargada de la seguridad de la población y territorio. Esta institución cuenta con destacamentos en áreas estratégicas para la seguridad fronteriza del país, puntos que –a su vez- resultan claves para el despliegue de la minería ilegal.

Es como si ellos (la marina) protegieran a los ilegales, cierto, son su puerta de entrada no. *Hombre, Estado local*

La disfuncionalidad de la infantería de Marina, en tanto protección la minería ilegal, permite el funcionamiento de la maquinaria necesaria para esta actividad, especialmente de retroexcavadoras. Esta maquinaria se caracteriza por un gran despliegue logístico de camiones y transporte de carga pesada, el cual contempla el pago de “peaje” en los destacamentos militares y, por sobre todo, tráfico ilegal de combustibles que alimentarán los motores de estas.

Y por ahí pasan todo el combustible, cómo es posible que estando la marina el combustible pase por ahí, yo creo que si yo restringiera paso eso legal, pero la mayoría de los frentes que están de ahí para arriba son ilegales, toditos, y pasan máquinas también, y piense usted, una máquina se come un tanque al día (...) Nos traen dólares en diesel a nosotros los marinos, como nos entendemos nosotros, claro, pasen sus combustible y sus máquinas y tráiganos nuestra plata. *Hombre, Estado local.*

Pese a esta fuerte corrupción, las Fuerzas Armadas constituyen un actor estratégico en la zona norte de la provincia. Esto se debe a que es la única institución estatal con mayor presencia en el territorio y capacidad de intervención en la frontera con Colombia. En este sentido, podemos identificar que el resto de los actores involucrados en el problema de minería ilegal del oro e implementación de agua segura para las comunidades afectadas, son actores que no cuentan con los recursos y poder suficientes para girar el eje de la situación hacia la solución del problema desde una vía institucional estatal o pública, aunque estas tengan las competencias de ello o –en el caso de las comunidades- sean las portadoras de derecho humano al agua.

Lamentablemente el diagnóstico me dice a mí que cualquier cosa que suceda en la frontera norte, el interlocutor público relevante con capacidad de hacer la diferencia es las fuerzas militares, no es ni el gobierno local, ni la sociedad civil. *Hombre, Organismo multilateral.*

La clara orientación de las Fuerzas Armadas en proteger a las actividades extractivas del norte de la provincia –junto a las dinámicas socio institucionales descritas en el capítulo anterior- llevaron al reciente fracaso de Plan Ecuador²⁸. Dependiente del Ministerio

²⁸ A mediados de Febrero del presente año, el Presidente Rafael Correa lanzó “Planificación para el buen vivir en la frontera” el cual será el nuevo plan que el estado ecuatoriano implementará en la frontera norte del país. Este Plan estará a cargo de la

Coordinador de Seguridad Nacional, Plan Ecuador se configuró como la contraparte del Plan Colombia bajo la misión de abordar las consecuencias del conflicto armado colombiano mediante la aplicación de políticas de desarrollo.

No obstante, esta misión se enfrentó a una serie de dinámicas socio institucionales que dificultaban su cumplimiento. Una de ellas fue la orientación extractivistas de las Fuerzas Armadas ecuatorianas. Tras el declarado fracaso de Plan Ecuador, cabe preguntarse qué rol tendrán las Fuerzas Armadas en la implementación de políticas de desarrollo en frontera norte teniendo en cuenta la corrupción y orientación extractivista al interior de la institución.

Lo único que vale como estado en el territorio realmente son los militares no, entonces ahí viene la pregunta cómo vamos a permear la cultura institucional de las fuerzas armadas, la marina y etc, para que sean ellos quienes empiecen a proteger al territorio y a la población. *Hombre, Organismo multilateral.*

El fracaso de Plan Ecuador acentúa la disputa por el carácter de las Fuerzas Armadas y abre la posibilidad de abordar la superposición de competencias entre instituciones centrales y gobiernos locales mediante una mayor planificación y descentralización de los servicios y bienes sociales. Sin embargo, la débil institucionalidad de los GAD's de la zona norte – Municipios “tipo C” según la descripción del COOTAD- y las dinámicas socio institucionales asociadas a la corrupción e indiferencia ante la problemática de minería ilegal del oro conllevan un desafío mayor en perfilar una mayor articulación y coordinación interinstitucional.

Además del rol de las Fuerzas Armadas, existe un segundo actor público –aunque de carácter relevante- en la problemática: la Empresa Nacional del Minería. El programa de Minería Artesanal y comunitaria, impulsada en el marco de la Misión Luis Vargas Torres, generó esperanzas en un sector de autoridades locales, especialmente de gobiernos parroquiales afectadas y sus comunidades.

La protección de la minería ilegal de parte de las fuerzas Armadas locales indica la coexistencia de esta empresa pública con empresas ilícitas de capital colombiano. Empero, esta coexistencia se manifiesta también en las relaciones sociales que conforman el trabajo

Secretaría Nacional de Planificación al Desarrollo, desplazando al Ministerio Coordinador de Seguridad Nacional y relevando a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la planificación de servicios básicos y sociales. Para más información, ver <http://www.planificacion.gob.ec/la-politica-de-plan-ecuador-continua-con-la-senplades/>

de la minería del oro en esta zona, en particular las prácticas informales en la ENAMI: utilización de mercurio, escasa tecnificación y nula reforestación. Esta débil “legalización” de la minería del oro diluye las diferencias entre una práctica legal e ilegal en la extracción del mineral, conformando una imagen totalizante de extracción ilegal del oro.

No hay ni minería legal, mas existe sólo minería ilegal, porque yo creo que minería legal no lo hay, porque no está trabajando como deben de ser, pero no se está dando la debida precaución de cómo deben de hacer la minería, y no veo diferencia con lo que hacen los ilegales, no hay diferencia, es lo mismo, entonces sigue contaminando, todo el suelo, el subsuelo lo dejan a la maldita sea como decimos nosotros, no hay diferencias, entonces yo digo cuál es la minería legal y la ilegal, todo es ilegal, del punto de vista mío yo lo veo así.
Hombre, Estado local.

La utilización de mercurio en el proceso de extracción del oro en las concesiones de la ENAMI significa, además, el agravamiento de la situación de los ríos²⁹, especialmente de la contaminación con mercurio. En este sentido, la incorporación de la ENAMI a este tipo de territorio –caracterizados por una baja institucionalidad- corre el peligro de transformarse en un actor más que agrava la situación más que en un agente de solución del problema.

E2: Entonces qué hablamos de minería legal o ilegal, incluso siguen trabajando con ese *asogue*, con ese mercurio que le llaman

Mo: Enserio?

E1: Porque lo hacen con eso. Si, lo siguen haciendo, los ilegales y los legales lo siguen haciendo, entonces cuál es la diferencia, siguen contaminando las aguas, ahora que vamos a estar en el invierno, esas aguas de desbordan y caen a los esteros y eso es, y hasta los ríos, porque los esteros caen a los ríos y sigue la contaminación.

Hombres, Estado local.

Esto se debería, en parte, a la baja tecnificación del trabajo de parte de los comuneros pertenecientes a la empresa pública. Sin embargo, esta mirada técnica sobre la minería refleja la creencia de las autoridades locales en la minería artesanal y comunitaria como una minería

²⁹ Cabe recordar que la minería del oro en este territorio es una explotación fluvial, en los ríos o en sus alrededores.

limpia y amigable con el medio ambiente, cuestión que la propia realidad desmiente, pero que persiste en el discurso de este actor.

E2: Claro, porque no son técnicos en minerías, eso yo he notado de parte de ellos, que van adoptando un sistema de trabajo, pero no saben trabajar, no son especializados en la minería. *Hombre, Estado local.*

Dada a la continuidad de estas prácticas informales en la explotación de oro, la perspectiva institucional para abordarlo ha sido suprimir a aquellas entidades reguladoras de la actividad – dependientes de la Agencia de Regulación y control Minero (ARCOM)- creadas para supervisar las prácticas de explotaciones mineras. Con la salida de estas entidades, se desinstitucionaliza –aún más- esta actividad, puesto que marca menor presencia institucional de parte del Estado y, por ende, una mayor institucionalización de la minería ilegal del oro en la zona.

Y (ARCOM) se pelearon con la ENAMI, porque ellos tuvieron que salir de allá, porque ellos son la entidad reguladora (...) habían cosas raras que ARCOM estaba descubriendo y por ese sentido no están, más de ocho meses y no están y eso que ellos entraron cuando recién la ENAMI ingresaba, y peor a esta altura si estuvieran allí, entonces ellos vieron de pronto que las cosas no las estaban haciendo como querían que las hicieran, entonces me dicen que hubo orden desde arriba, del ministro, que dijo que ellos se retiraran, entonces así de sencillo. *Hombre, Estado local.*

La desinstitucionalización de la ENAMI en este territorio –junto con el resto de antecedentes revisados en este capítulo- significa el fracaso de la política minera (Lapierre, Dinámicas socio institucionales en la aplicación de políticas frente a la minería ilegal en territorios de alta etnobiología y vulnerabilidad geopolítica. El caso de la Provincia de Esmeraldas, Ecuador., 2013). Este fracaso, además, condiciona el fracaso de la implementación de agua segura para consumo humano en estas comunidades debido a la persistencia de una institucionalidad ilegal en la zona norte. De esta forma, vemos que la introducción del Estado Central en este territorio consolida prácticas informales y –peor aún- consolida esta economía ilícita mediante su reactualización como institución social en estas comunidades.

Ha habido eventos en que ha habido rebose de agua o escape de agua de las piscinas (de la empresa), entonces eso es complicado. *Hombre, Estado Central.*

Además de ello, la introducción del Estado de carácter extractivista lleva consigo una concepción modernizadora del territorio, la cual tiene un doble impacto. Por un lado, la política de Minería Artesanal y comunitaria favorece y facilita el aceleramiento de asalarización y aculturación producido por la minería ilegal. En segundo plano, la Misión Luis Vargas Torres como política específica para disminuir las Necesidades Básicas Insatisfechas de la zona mediante servicios básicos y sociales, deja de lado las valoraciones sociales y culturales asociadas a uno de los servicios ambientales más importantes: los ríos como espacios de reproducción cultural de estas comunidades.

La profundización de la minería ilegal del oro y, por otro lado, la anulación de espacios vitales para la vida social de las comunidades, devela la concepción de modernización que contiene la implementación de ambas políticas y que reflejan una visión de alteridad frente al territorio entre “lo moderno” y “lo ancestral”. La visión moderna está encarnada en las políticas desarrolladas por el Estado Central y que proponen una forma de vida asociada a la asalarización del trabajo y acceso a servicios básicos y sociales, mientras que la visión tradicional o ancestral (local) dice relación una forma de vida que estanca el progreso modernizador de estas políticas.

Todos ya han adoptado un estilo diferente de vida, entonces eso hay que replantearse como nación, como estado, que vamos a considerar, porque la ancestralidad, estamos cayendo en ese juego. *Hombre, Estado Central.*

Por esta razón, la visión modernizadora asociada a la minería practicada por la empresa pública no contempla valoraciones y significados sociales y culturales asociados al concepto de agua segura. Incluso, esta concepción tampoco reconoce la problemática sanitaria vivida en las comunidades del Alto Santiago, lugar en que se encuentran la mayoría de las concesiones mineras de la ENAMI EP. Por último, podemos ver que el fracaso de la política de minería artesanal y comunitaria afectará la reinversión de la ENAMI EP en la zona en términos de implementación de servicios básicos y sociales, evidenciando que la fórmula de progreso mediante una vía extractivista no alcanza los objetivos trazados en el diseño de esta política.

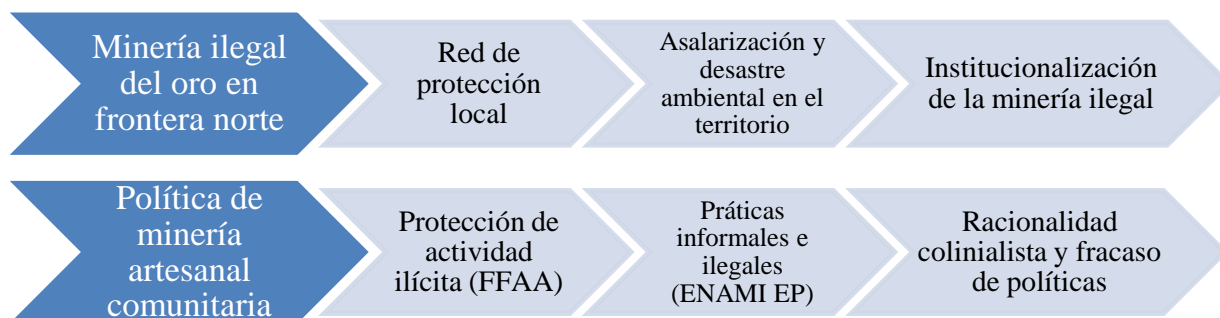


Figura: Dinámica socio institucional de desinstitucionalización del sector agua

Elaboración propia.

5.3 Fragmentación comunitaria y estrategias locales frente al aumento de la contaminación de los ríos.

La fragmentación comunitaria y la emergencia de estrategias locales es parte de las dinámicas socio institucionales locales en el proceso de gobernanza dado en la implementación de la política de agua segura en la zona norte. Esta dinámica está relacionada con los cambios comunitarios e institucionales que conforman los nodos o puntos de avance del modelo de gobernanza que se configura en el área de estudio.

La revisión de tales cambios institucionales describe estrategias y soluciones configuradas por los gobiernos locales y algunas comunidades para gestionar proyectos de desarrollo y para realizar un control comunitario de la contaminación de las mineras ilegales localizadas en la cabecera de la cuenca. Sin embargo, a lo largo de este sub-capítulo se identifican las contradicciones de dichas estrategias y soluciones, puesto que consolidan un modelo de gobernanza basado en una fuerte actividad extractiva e ilegalidad.

5.3.1 Fragmentación de actores comunitarios y locales

La minería ilegal de oro es un conflicto social y ambiental a nivel regional. En la presente investigación, el área de estudio representa la continuación del conflicto vivido en el departamento colombiano del Chocó. Esta consideración entrega luces sobre el proceso de conflicto y su orientación en la reconfiguración de los actores en el territorio y, en último término, del nuevo modelo de gobernanza local que condicionará la participación y toma de decisiones respecto a las comunidades afectadas.

Esmeraldas es chocó, por encima de los mimbres ecuatorianos, Colombia, o lo que sea, y hay que entender eso más en enfoque regional. *Hombre, Organismo multilateral.*

Desde este enfoque regional, se identifica una dinámica de desplazamiento de población local asociado al avance de la minería ilegal del oro. Este desplazamiento se da gracias a mecanismos de transferencias –ventas informales o arriendo mediante concesiones- de tierras comunitarias a empresarios ilegales para iniciar o continuar con actividades de extracción del mineral. Esta dinámica es reforzada con la introducción de la minería lícita – correspondiente a la Minería Artesanal y Comunitaria de la Empresa Nacional de Minería-, la cual también adquiere concesiones mineras en tierras comunales y facilita el avance de la minería ilegal gracias a las dinámicas socio institucionales descritas en la primera parte de este capítulo.

La combinación entre una economía ilícita e ilegítima del oro con consecuencias territoriales similares enmarca a esta actividad como una economía de enclave, la cual se basa en actores externos al territorio –en este caso, empresarios ilegales colombianos o la ENAMI dirigida desde el Estado Central (Quito)- que despliegan una serie de dinámicas sociales que aumentan la violencia y la inseguridad de las comunidades locales debido al reforzamiento del modelo de gobernanza de carácter extractivista y la disputa por la tenencia de la tierra y el cambio de su valor de uso.

El territorio está siendo tomado por otras personas y el reemplazo por las personas originarias, por muchas razones, entonces ahí van incorporando actividades lícitas e ilícitas para ese proceso, esa es la expresión de la llamada economía de enclave porque siempre son actores externos los que vienen y causan las turbulencias. *Hombre, Estado local.*

La minería es la debacle y en eso se está armando un conflicto social de una dispersión de la unidad comunitaria que es lo grave y con índices de violencia elevados, extremos. *Hombre, Estado local.*

El desplazamiento de la población tiene un sustento económico y material, empero, sus consecuencias son amplias y diversas. Entre estas se identifica el avance de la fragmentación comunitaria como un proceso iniciado por la minería ilegal y profundizado por la introducción de la ENAMI EP en el territorio.

En la primera etapa, la minería ilegal representaba conflictos latentes asociados a esta actividad, tales como la disputa por modelos de desarrollo, contaminación de los ríos como fuente principal de agua para consumo humano y una alta desigualdad en la distribución de los beneficios económicos entre las comunidades ubicadas en el alto de la cuenca frente a aquellas localizadas en el bajo de los ríos (CID PUCESE, 2011).

Sin embargo, desde la introducción de la ENAMI EP en este territorio, se han identificado nuevas tensiones entre las comunidades, especialmente por la continuidad de la contaminación de los ríos, la consolidación de un modelo de desarrollo extractivista –en desmedro de la agricultura, caza y recolección tradicionales- y la reconfiguración de una élite local –autoridades de gobiernos parroquiales que aceptaron la entrada de la ENAMI EP en su jurisdicción- que recibe la mayoría de los beneficios económicos e implementación de servicios básicos y sociales de parte del estado.

El placebo que le dan para que admitamos la intervención del estado como la solución de los problemas entonces eso crea un problema de desplazamiento de los sectores sociales afectados directamente, entonces se afecta la cultura, la convivencia social, entonces ahí nos desestructuran el tejido social. *Hombre, Estado local.*

Esta elite también está conformada por autoridades de los cabildos que administran las tierras de las diferentes comunas que pertenecen a las comunidades afro esmeraldeñas, épera, chachi y awá. Cabe destacar que la comuna más intervenida por la minería del oro es la Comuna Río Santiago Cayapas –una de las comunas con mayor población afro descendiente- cuyo cabildo facilita el desarrollo de minería ilegal mediante la transacción de tierras por ventas informales o concesiones temporales.

Mo: Cómo es el papel que juega ahí por ejemplo la comuna río Santiago Cayapas?

E1: Digamos todos los actores locales

E2: Carta blanca

E1: Funcionales, funcionalizados a este proceso de despojo.

Hombres, Estado local.

Pese a que este proceso de desplazamiento de la población local es provocado por ambos tipos de minería del oro, resulta importante señalar que la gran mayoría de las autoridades y líderes locales –Gobiernos Parroquiales y Cabildos- son parte de la dinámica de desplazamiento producida por la minería ilegal (Lapierre, Dinámicas socio institucionales en la aplicación de políticas frente a la minería ilegal en territorios de alta etnobiología y vulnerabilidad geopolítica. El caso de la Provincia de Esmeraldas, Ecuador., 2013). Este dato manifiesta el poder y los recursos de los empresarios ilegales colombianos como actores estratégicos en la zona y, por otro lado, refleja la baja incidencia estatal para desarrollar una minería lícita e implementar servicios básicos y sociales para disminuir las Necesidades Básicas Insatisfechas de estas comunidades.

Por otro lado, la dinámica de desplazamiento genera una tercera consecuencia importante: pérdida de conocimiento local y tradicional respecto a servicios ambientales claves para la vida de las comunidades de la zona norte. Esta consecuencia no es menor, ya que contempla un conocimiento territorial potente para el diseño e implementación de servicios básicos y sociales, especialmente de agua para consumo humano. La localización de fuentes principales y secundarias de agua, además de pluviosidad y patrones de agua subterránea son fuentes de conocimiento para potenciales alternativas de agua segura en la zona mediante la canalización de afluentes secundarios libres de actividad minera (y de metales

pesados), sistemas de agua lluvia y agua de pozos con poca sedimentación (CID PUCESE, 2013).

Desplazar a la gente es tener la consecuencia ambiental más catastrófica porque la conoce, es funcional, la gente conoce. *Hombre, Estado local*.

Por último, la fragmentación de los actores locales y comunitarios conlleva la desinstitucionalización de la mayoría de los gobiernos parroquiales y gobiernos tradicionales de este territorio. Esta condición, junto con el proceso de desplazamiento de la población local, fortalece a los actores ilegales que impulsan la minería ilícita del oro y, en consecuencia, disminuye la capacidad de la institucionalidad pública para abordar iniciativas que busquen abordar la contaminación de la fuente de agua más importante para estas comunidades.

Además, esta desigual presencia de actores públicos frente a actores ilegales en el territorio dificulta la realización de *planes de desarrollo* de los GADs involucrados para una planificación de las actividades productivas y de los servicios básicos y sociales de cada jurisdicción. Los planes de desarrollo son las piedras angulares del diseño y posterior implementación de políticas públicas que permitan una mayor presencia del estado en la zona bajo una planificación participativa del territorio desde las propias comunidades.

5.3.2 Cambios institucionales como estrategias y soluciones locales

Ante el escenario descrito anteriormente, en el cual se refuerza un modelo de gobernanza mediante la cooptación de la gran mayoría de autoridades y líderes locales por parte de la minería ilegal, se distinguen estrategias y soluciones que expresan esta dinámica.

En primer lugar, el partidismo relativo a las dinámicas socio institucionales entre el Estado Central y algunos gobiernos locales –municipios y gobiernos parroquiales de Alianza País- es concebido como un recurso controlado, el cual se moviliza para la gestión de proyectos de desarrollo, especialmente proyectos de sistemas de agua potable en aquellas jurisdicciones de gobiernos parroquiales que albergan a concesiones de la ENAMI EP y cuentan con actividades mineras.

Dada la condición de este tipo de recurso, se identifica una clara diferencia entre aquellas jurisdicciones administradas por gobiernos parroquiales oficialistas y mineros y aquellos que difieren en su condición política y postura respecto a una potencial entrada de la ENAMI EP

en su territorio comunal. Esta diferencia es identificada y reconocida por los propios actores locales en tanto recurso a movilizar, por lo que se generan estrategias para ampliar la cobertura de proyectos de desarrollo hacia aquellas jurisdicciones que no controlan estos recursos para acceder a proyectos de desarrollo³⁰.

Pero eso no es todo porque hay comunidades que se están quedando fuera (...) existe una preocupación por esos compañeros de tratar de hablar con plan ecuador que está haciendo esos sistemas de agua potable, de ver la forma de también cubrirle a los compañeros con este sistema. *Hombre, Estado local.*

No obstante, la lectura de los actores locales –autoridades y líderes locales- que no cumplen con las “reglas institucionales del juego” interpretan que el problema central en el territorio es la contaminación de la principal fuente de agua para las comunidades de esta área. Ante esta lectura del problema, se distinguen dos soluciones posibles con los recursos controlados y movilizados por estos actores: dotación de servicios de agua potable (segura, libre de metales pesados) desde los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Cantón Eloy Alfaro y la regularización comunitaria de la contaminación minera de parte de los líderes locales.

E2: Es el problema que se debe resolver. El problema es ese, tratar de controlar la contaminación, porque si nosotros no controlamos la contaminación, nosotros vamos a tener problemas acá abajo

E1: Para controlar la contaminación, tienes que dar servicios. *Hombres, Estado local.*

La primera solución se basa en el proyecto de la Empresa Cantonal de Agua Potable. Esta empresa abarcaría, principalmente, la zona baja del río Santiago ya que sería el área con mayor concentración de metales pesados, a contrapelo de lo que señalarían las medidas cautelares dictadas por el poder judicial durante el 2011. La preocupación por esta zona está relacionada con una de las características propias del ecosistema manglar de la desembocadura del Río Santiago y Cayapas: la propiedad de absolver grandes proporciones de metales pesados contenidos en los caudales de los ríos. La bioacumulación de metales

³⁰ Pese a que no se registró en el área de estudio, la identificación del partidismo como un recurso para gestión de proyectos de desarrollo ha influenciado en “cambios de bando” de alcaldes y directivas de gobiernos parroquiales localizados en la frontera norte. Un ejemplo de ello en zona norte de la provincia es el caso de la alcaldía del cantón Río Verde, el cual cambió su color político como estrategia de gestión de proyectos desde el Estado Central: Centro Deportivo de alto Rendimiento, carreteras, Sistemas de Agua Potable, etc.

pesados –como proceso natural de los manglares- convertiría esta área en un depositario de los metales pesados producidos por la actividad minera en la cabecera de la cuenca, extendiendo esta contaminación hacia uno de los recursos alimentarios básicos en la dieta de estas comunidades: conchas y camarones.

A partir de este diagnóstico, los funcionarios municipales se encuentran en la etapa de diseño de este proyecto de la Empresa Cantonal de Agua Potable que priorizaría la zona baja de los ríos e integraría dimensiones expuestas en el actual Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el cual impulsa el control público y comunitario de los servicios básicos y sociales. La piedra angular de este proyecto sería la asociatividad entre Gobiernos Parroquiales, bajo la dirección del Municipio, para la creación de “regionales” que aglomeren una cantidad importante de usuarios y administren la dispersión geográfica de las comunidades a lo largo de esta área. La sumatoria de regionales conformaría la empresa administrada por una directiva con representación territorial y técnicos municipales.

E2: Esta es una asociatividad de varias juntas, ponle 5 o 6 juntas, entonces es una asociatividad que va a perder ya el nombre de junta, más de dos mil personas, entonces ahí creo yo los regionales, porque la junta no puede manejar eso, entonces es más una asociatividad de juntas, les parece la idea?. Entonces estamos practicando ya la COOTAD, se habla ahí de las mancomunales y la asociatividad, estamos ingresándola aquí en el cantón. *Hombre, Estado local.*

Pese a que este proyecto es diseñado en miras de abordar los impactos más graves de la contaminación minera en los ríos, cuenta con las dificultades propias de la institucionalidad local de servicios en la frontera norte: recuperación de carteras (pago de cuentas), subsidio y cobertura municipal del servicio. En este sentido, la existencia de los Gobiernos Parroquiales se presenta como una posibilidad ante la limitada presencia y cobertura del gobierno municipal en el territorio, constituyendo un modelo transitorio para fortalecer la institucionalidad de servicios en frontera³¹ y avanzar hacia una institucionalidad sustentable y autorregulada.

³¹ Recordar que las competencias de dotación de servicios básicos y sociales fueron traspasados a los municipios, siendo estos los encargados de dichas tareas según las actuales ordenanzas de descentralización del estado.

E1: Si, pero en Eloy Alfaro es difícil que sea sustentable un proyecto solo, esa es una de las miras de los regionales

M1: Y cómo ve usted la diferencia

E1: Que los regionales te van a permitir tener 2 mil o 3 mil usuarios

E2: Cambia

E1: Va a cambiar, pero no va a ser tanto, porque siempre, siempre el municipio va a tener que subsidiar. *Hombres, Estado local.*

La segunda alternativa para enfrentar la contaminación de los ríos es la regulación comunitaria de la minería ilegal en la parte alta de la cuenca. Esta regulación es comunitaria ya que la mandada las comunidades y se ejecuta mediante los gobiernos parroquiales y líderes locales del territorio afectado. Ahora bien, para la percepción de estas autoridades locales, la regulación comunitaria de esta actividad ilícita significa una tecnificación que disminuiría la contaminación de los ríos, por lo tanto, a mayor regulación, menor contaminación (“turbio”).

Por la carolina, donde de vez en cuando, a veces mandan el turbio, pero creo que ahorita ya se ha normalizado haciendo los trabajos bien hechos, lo que ya a las comunidades les llamó la atención incluso, y ya están trabajando normalmente, porque como lo ve, el río ahorita ya está limpio. *Hombre, Estado local.*

Esta regulación se traduce en piscinas de recirculación del material extraído al interior o costado de los ríos, evitando trabajar sobre las aguas de estos en forma permanente. De esta forma, la utilización del “azogue” o mercurio para decantar el oro en el proceso productivo se realiza en las piscinas de recirculación conformando depósitos concentrados de metales pesados al alero de los ríos que –a su vez- favorecen la extensión de la minería ilegal en el territorio.

La idea es hacer piscinas y trabajar con las piscinas ahí para que no contaminen. Yo creo que están haciendo ya porque, vuelvo y repito: el río ya está limpio; ojalá Dios quiera que no lo sigan ensuciando. *Hombre, Estado local.*

Este proceso de regulación comunitaria, a través de piscinas de recirculación del material extraído, legitima la minería ilegal en las autoridades locales –gobiernos parroquiales y líderes sociales- ya que despeja la condición más importante de su ilegalidad en el discurso institucional: la contaminación de los ríos. Esta legitimación, entonces, naturalizaría esta actividad controlada mayoritariamente por capitales de grupos armados colombianos, percibiéndola como minería artesanal, mas no como una actividad enmarcada en un contexto de *economía de guerra* del conflicto colombiano.

Mo: Claro. Y ese modelo de las piscinas, ustedes ¿sacaron la idea del ENAMI?

E: Claro, por ENAMI más menos dio la idea; la gente aquí sí tenía un poquito de conocimiento en eso... la idea es fácil, o sea si ya hacen, por decir: el primer corte, botaron el turbio al río, hacemos otros dos cortes ya vacío, y lo que hacen es meten agua ahí y con eso trabajan, la están dando vuelta, eso es lo que tienen que hacer todos los mineros. Si todos lo hicieran así, no habría ningún problema; yo pienso que ni el Estado estuviera fastidiándolos si ellos hicieran el trabajo común. *Hombre, Estado local.*

En términos de proceso del conflicto entre agua y minería del oro en esta cuenca, podemos ver que la percepción positiva sobre la regulación comunitaria de esta actividad en las comunidades localizadas en el alto de los ríos, contrasta con los datos obtenidos en el monitoreo de aguas de los ríos afectados (PRAS PUCESE, 2013), el cual identifica un aumento crítico de la contaminación, especialmente de metales pesados como mercurio, arsénico y aluminio, siendo el punto de mayor contaminación registrada hasta entonces.

Por otro lado, esta legitimidad de la minería ilegal –especialmente de sus prácticas y normas sociales en este territorio- aumenta la dificultad de institucionalizar servicios básicos y sociales que atiendan las necesidades de las comunidades afectadas. La razón de ello tiene que ver el aumento de la legitimación de actores ilegales, conjugada con dinámicas socioinstitucionales partidistas y el desconocimiento del aumento de la contaminación de los ríos como principal fuente de agua para las comunidades.

Las técnicas de piscinas de recirculación de material de la minería ilegal carece de la tecnología suficiente para evitar el derrame de éstas en los ríos en épocas lluviosas y por falta de tecnologías –por ejemplo, mallas especializadas- que contengan la estructuras de dichas

piscinas para su posterior remediación ambiental. Cabe destacar que las minas controladas por la ENAMI EP tampoco cuentan con la tecnificación ni tecnologías suficientes para evitar este tipo de eventos en los ríos. Una de las razones se asocia a la falta de experiencia en minería del oro en contextos tropicales de parte de la empresa estatal y, en segundo lugar, por el nulo control y regulación de esta actividad de parte de ARCOM.

Por último, para los actores estatales de índole técnica, la problemática de agua segura de la zona norte significa una problemática sanitaria y de salud pública. Gran parte de las enfermedades presentadas en este territorio están relacionadas con el consumo de agua que no resguarda los estándares mínimos de salubridad humana.

Las diez primeras enfermedades epidemiológicas, se encuentra la diarrea en segundo lugar, eso aún no podemos bajarla, y eso es por agua y alimento, y básicamente más por agua. *Hombre, Estado local.*

Desde esta perspectiva, la concepción técnica de agua segura demanda necesariamente el reconocimiento de la crisis sanitaria como una prioridad en el conflicto minero. Empero, estos actores no cuentan con el respaldo político ni con los recursos necesarios para incorporar esta dimensión del problema en la agenda pública mediante un programa que sea parte de la política minera de la zona norte.

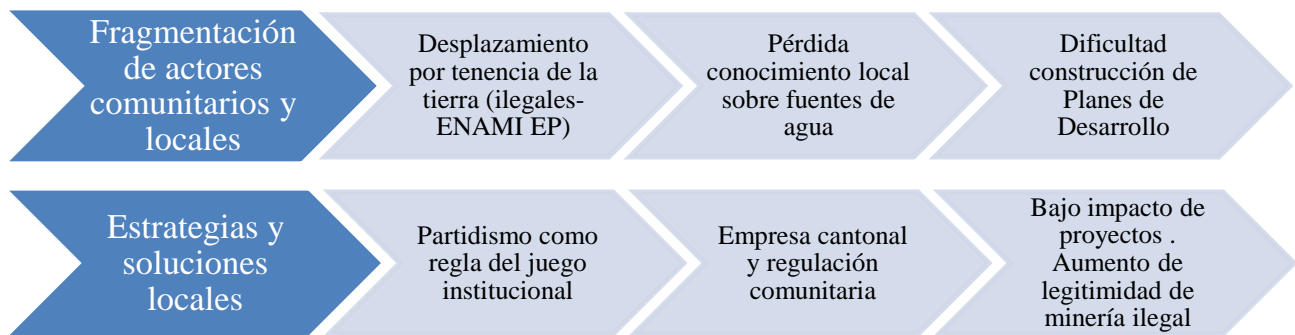


Figura: Dinámica socio institucional de fragmentación comunitaria y estrategias locales ante el aumento de la contaminación de los ríos.

Elaboración propia.

5.4 Conclusiones. Consolidación de dinámicas socio institucionales informales e ilegales en el avance de la minería ilegal.

La revisión de las dinámicas socio institucionales locales indica un empeoramiento de la situación de las comunidades afectadas por minería ilegal. Este empeoramiento se refleja en dos movimientos claves en este proceso: a mayor institucionalización de la minería ilegal, mayor desinstitucionalización de los servicios básicos y sociales de la zona, especialmente del sector agua y saneamiento.

La relación inversamente proporcional entre ambos componentes del problema señala el incuestionable escenario de inseguridad humana que viven actualmente estas comunidades afro descendientes e indígenas del noroccidente del Ecuador. Bajo un enfoque regional – identificando que este territorio es la continuidad del chocó colombiano en términos ambientales e incluso culturales- esta relación se presenta como una descripción más específica de la dinámica del conflicto colombiano en la zona norte de la provincia de

Esmeraldas, caracterizándola como una dinámica socio institucional local que dificulta la implementación de servicios en el marco de una estrategia de seguridad humana ante el proceso de desplazamiento de población en tierras ricas en oro.

Cabe destacar que este proceso es reforzado por la dinámica socio institucional interna de la política de minería artesanal comunitaria ejecutada por la Empresa Nacional de Minería del Ecuador (ENAMI EP) debido la declaración de concesiones mineras de tierras comunales administradas por gobiernos parroquiales –último peldaño de la administración ecuatoriana- y cabildos afro descendientes e indígenas. En segundo lugar, la alarmante inclinación de las Fuerzas Armadas por proteger esta actividad ilícita en los cantones fronterizos, especialmente la Infantería de Marina esmeraldeña, devela la débil prioridad del enfoque de seguridad humana frente al fortalecimiento de la economía extractivista –y de enclave- en términos socio institucionales locales.

Una segunda dinámica de reforzamiento a esta relación entre la institucionalización de la minería ilegal y la desinstitucionalización de servicios básicos y sociales en el territorio es el partidismo como estrategia de gestión de proyectos de desarrollo. Esta dinámica es facilitada por el carácter centralizado de las políticas y los “proyectos estratégicos” enmarcados en la Misión Luis Vargas Torres, especialmente en aquellos lugares más rurales y con menor presencia del estado.

Esta dinámica como estrategia de gestión de proyectos de desarrollo dificulta los mecanismos de planificación participativa como motores de políticas sociales del estado. Ante esto, durante el año 2013, el fracaso de Plan Ecuador en la frontera norte desencadenó el traspaso de la articulación de las políticas sociales a la Secretaría Nacional de Planificación al Desarrollo (SENPLADES). Sin lugar a dudas, este cambio en las políticas intersectoriales significa una apuesta por abordar la superposición de competencias entre instituciones del Estado Central y aquellas de carácter local para impulsar el proceso de descentralización del estado en la frontera norte. Empero, este movimiento no aborda el resto de las dificultades derivadas de las dinámicas socio institucionales presentes en la implementación de políticas sociales en la frontera norte, las cuales tienen que ver con un mapeo de actores, sus roles y poder en el territorio, especialmente en la implementación de agua segura en las comunidades afectadas por minería ilegal en el área de estudio.

Incluso, a partir de los resultados expuestos en este capítulo, podemos concluir que las soluciones identificadas –desde la agencia de los actores locales: partidismo como forma de gestión de proyectos de desarrollo, asociatividad como eje de la implementación del servicio de agua segura en las comunidades y regulación comunitaria de la actividad minera ilegal-, son marginales e incluso legitiman la minería ilegal: la empresa cantonal es sólo un proyecto sin mayor prioridad socioinstitucional, el partidismo y el escaso impacto de las políticas mineras refuerza la necesidad local de normar y regularizar comunitariamente esta actividad, situación que empeora el problema señalado e, incluso, permite el avance de la minería ilegal en el territorio mediante su extensión geográfica y aumento de la legitimidad en las comunidades para la consolidación de dinámicas de desplazamiento poblacional y control del territorio.

En conclusión, se identifica la consolidación de las dinámicas socio institucionales que permiten la institucionalización de la minería igual en la zona norte de la provincia en la medida que se perciben indicadores de desinstitucionalización en el ámbito de servicios básicos y sociales que dificultan la implementación de agua segura para consumo humano para las más de 80 mil personas que habitan la cuenca Santiago Cayapas.

6 Desafíos socio institucionales en la implementación de políticas sociales y agua segura para consumo humano en el área de estudio

Ecuador vive un momento histórico en la consolidación de su estado nacional, el cual se caracteriza por el desencuentro de los derechos socioambientales estipulados por la constitución del Sumak Kawsay y el fortalecimiento de la matriz extractivista como motor de su economía. La priorización de proyectos estratégicos por sobre el fortalecimiento de la institucionalidad competente de la implementación de servicios y derechos sociales configura “zonas de extracción” (Lapierre, 2013) de débil presencia estatal y alta etnobioidiversidad en las regiones de la amazonía y costa del país.

En este marco, el presente estudio de caso aborda las dinámicas socio institucionales que dificultan la implementación de servicios sociales, especialmente de agua para consumo humano (agua segura) en comunidades afectadas por minería aurífera ilegal. Esta investigación alcanza su objetivo general de describir las dinámicas en función de los actores institucionales involucrados en la implementación de esta política. En esta tarea se distinguen dos dinámicas socio institucionales generales: dinámicas socio institucionales centrales y dinámicas socio institucionales locales.

La primera describe la reactualización de la relación entre el centro regulador (Quito) y la zona norte de la Provincia de Esmeraldas como territorio periférico y “zona de extracción” en la economía del país. Dicha reactualización se expresa en la Desterritorialización del Estado (Gudynas, 2009) producida por la introducción de la Empresa Nacional de Minería (ENAMI EP) y expresada por las relaciones centralizadas y autoritarias en la implementación de la política minera. Como consecuencia, se identifica una consolidación de la economía enclave que profundiza la desarticulación y desconfianza estructurales entre las instituciones estatales centrales y locales.

Este fracaso de la política minera y la nueva dinámica de desterritorialización estatal limitan los procesos de institucionalización del Estado Central e instituciones y gobiernos locales. Cabe destacar que el proceso de institucionalización local de esta área es necesario para concretar la descentralización de servicios básicos y sociales y lograr un mayor equilibrio de desarrollo territorial. No obstante, los resultados de esta investigación muestran un patrón de

institucionalización fracasada del estado central y los gobiernos locales que dificultan la descentralización y la implementación de estos servicios.

La institucionalización fracasada del Estado central -relacionada con las condiciones sociohistóricas propias del abandono del estado ante la provincia-, presenta dinámicas socio institucionales emergentes en la implementación de agua segura, asociadas al partidismo, concepción técnica de la problemática y centralización en la toma de decisiones que restringen el proceso de institucionalización como condición para la implementación de políticas sociales.

Por otro lado, la institucionalización fracasada del estado y gobiernos locales está relacionado con el proceso de descentralización y tardío traspaso de competencias de servicios básicos y sociales hacia estas entidades. Este proceso es clave para la implementación de agua segura en las comunidades señaladas, puesto que se caracteriza por la débil capacidad institucional de los municipios para la dotación de este servicio y, además, significa cambiar su rol de municipios preocupados por la construcción de obras públicas hacia municipios con competencias de servicios. Sin embargo, la transición de un rol a otro está mediada por el fuerte clientelismo que dificulta la concepción del agua segura como servicio básico en las comunidades potencialmente beneficiarias.

Resulta importa señalar que uno de los elementos clave para descentralización y priorización de la dotación de agua segura en este territorio es la voluntad política de las instituciones y gobiernos locales competentes. Mientras el municipio de Eloy Alfaro muestra una voluntad explícita para abordar iniciativas que contemplen la implementación de agua en esta área, el municipio de San Lorenzo actúa con suma indiferencia y apatía ante la problemática social y sanitaria derivada de la minería ilegal del oro, mostrando nula voluntad en la implementación de agua segura en las comunidades de su jurisdicción. Este escenario empeora al considerar la salida una de las agencias de cooperación internacional en esta frontera ya que este, tipo de entidades resultan clave para el proceso tardío de institucionalización de las instituciones estatales y los gobiernos locales.

Desde la perspectiva local de la implementación de esta política, se identifican respuestas y patrones socio institucionales emergentes que obstaculizan la implementación de agua segura para el consumo humano en estas comunidades y, desde una visión de proceso, empeora el problema en la salud de sus habitantes.

La primera dinámica socio institucional local identificada es el aceleramiento en la desinstitucionalización de los gobiernos e institucionales locales competentes de la dotación de agua para consumo humano producto del fracaso de la política minera. Este proceso se enmarca en un periodo de institucionalización emergente tras el desmantelamiento del sector agua en la década pasada y el aumento de los impactos del conflicto colombiano en el lado ecuatoriano de la frontera norte. Los impactos más importantes son el aumento de la violencia y consolidación de la minería ilegal del oro como uno de los motores más importantes de la economía de este conflicto.

El aceleramiento en la desinstitucionalización se da gracias a los mecanismos de entrada (CID PUCESE, 2011) y asentamiento territorial de la minería ilegal basados en la cooptación y utilización de violencia –amenazas y sicariato- contra autoridades y líderes locales. Este *modus operandi* (IDMC-NRC, 2009) refuerza la corrupción de la zona y transforma a las instituciones y gobiernos locales, especialmente a los gobiernos parroquiales, en funcionales en el avance de la minería aurífera ilegal en el alto de los ríos.

Por último, se identifica un fuerte partidismo por sobre criterios técnicos para la implementación de políticas sociales centralizadas, en particular aquellas que dependen de la Misión Luis Vargas Torres y Plan Ecuador. Esta priorización se traduce en una forma de discriminación que imposibilita el cumplimiento de las medidas cautelares a favor de las comunidades afectadas por la contaminación de la minería aurífera ilegal, pese a constituir un dictamen judicial con interpelaciones institucionales directas y fechas explícitas.

En términos de proceso, el aceleramiento de la desinstitucionalización en ésta área de la frontera norte se presenta como una consecuencia del conflicto colombiano. La apertura de esta economía de guerra -mediante la minería aurífera ilegal- significó la expansión de las dinámicas de desinstitucionalización hacia los territorios fronterizos. Dicha expansión es realizada por grupos armados ilegales y delincuenciales, a través del control de los recursos naturales y servicios sociales, profundizando el debilitamiento institucional y obstaculizando la implementación de políticas sociales y alternativas de desarrollo a la minería ilegal.

Por otro lado, este acelerado proceso de desinstitucionalización se traduce en una profundización de la minería ilegal, incluso en las instituciones encargadas de enfrentar – mediante regularización de la actividad y control por operativos militares- esta actividad ilícita. En términos de prácticas en la regularización de la minería ilegal, vemos la persistencia en la

utilización de *asogue* (mercurio) en la decantación del oro y la ruptura de piscinas en el proceso productivo de este tipo de minería en áreas tropicales. Estos hechos expresan la débil tecnificación de la actividad y el limitado alcance de la regularización de esta actividad debido al predominio de las prácticas informales e ilegales. Desde la perspectiva de control, podemos decir que los operativos militares han tenido un impacto mínimo en el territorio y que se identifican acciones institucionales de las Fuerzas Armadas locales (infantería de marina) orientadas a la protección y facilitación de la actividad minera ilegal. Se asocia esta orientación a la salida de la Agencia de Control y Regulación Minero (ARCOM) del área como clara expresión de desinstitucionalización en el desarrollo de la política minera. Este hito, junto al aumento histórico de la contaminación de los ríos por metales pesados, marca el fracaso de la política minera y del enfoque de seguridad con alternativas de desarrollo impulsado por Plan Ecuador como contraparte de la militarización de la frontera del Plan Colombia.

Como segunda dinámica socio institucional local, se identifica la fragmentación comunitaria y estrategias locales ante la contaminación minera. En esta dinámica se expresan más nítidamente la traducción del conflicto colombiano en este territorio, especialmente en las comunidades afectadas por minería aurífera ilegal.

La fragmentación de los actores comunitarios se observa a partir del desplazamiento de población por la disputa y privatización de la tenencia de la tierra y recursos naturales. Estos dinamizadores fueron introducidos por grupos armados ilegales y, posteriormente, por la Empresa nacional de Minería (ENAMI EP) bajo las concesiones mineras en tierras comunales. En este proceso, cabe destacar que mientras los actores ilegales lograban acuerdos informales de concesiones mineras con las organizaciones y gobiernos tradicionales y parroquiales del territorio - especialmente en la capa de mayor liderazgo y autoridades territorial (élite comunitaria)- basados en mayores ganancias de los trabajadores, realización de algunas obras públicas en las comunidades y regulación comunitaria (infructuosa) de la contaminación producida de esta actividad, la empresa pública instauró formas centralizadas e, incluso, autoritarias de demarcación y utilización de las tierras comunales, caracterizándose por una fuerte centralización de la toma de decisiones, partidismo, desarticulación, descoordinación y profunda desconfianza con los actores locales y comunitarios.

La relación entre ENAMI EP y los actores comunitarios, especialmente los líderes locales y autoridades tradicionales se basa en reglas del juego contrarias a las instauradas por los

empresarios ilegales, a saber: menores ganancias, escasa reinversión en las comunidades y continuidad de la contaminación en los ríos. No obstante, ambas fórmulas –minería ilegal y minería pública- se caracterizan por un denominador común: la continuidad en la contaminación de los ríos como única fuente de agua para las comunidades.

Por esta razón, no se identifica un cambio institucional sustantivo para generar estrategias ni soluciones en las comunidades afectadas en el área más importante de la cuenca. Tampoco se identifican mayores cambios institucionales en términos de estrategias y soluciones de la problemática de parte de las instituciones estatales y gobiernos autónomos descentralizados. Esto se debe a la mínima posibilidad de gestión de proyectos de desarrollo en aquellas jurisdicciones discrepantes con el oficialismo y por el proceso de desinstitucionalización que ahoga estos gobiernos autónomos descentralizados emergentes, pese a proyectos diseñados a partir de una lectura territorial de la problemática de dotación de agua segura para consumo humano en el bajo de la cuenca.

En términos de implementación de la política, podemos señalar el fracaso de Plan Ecuador como coordinación multisectorial para diseñar e implementar políticas sociales en la frontera norte. Como respuesta, el gobierno propuso profundizar la planificación participativa en la zona norte como iniciativa para solucionar la superposición de competencias entre instituciones estatales y gobiernos centralizados y aquellos de carácter local y autónomo. Sin embargo, a partir de los resultados de esta investigación, podemos decir que la planificación participativa (SENPLADES, 2013) resulta insuficiente sin un *análisis situacional del poder* de los actores involucrados en la problemática minera y sanitaria de la zona norte que entregue herramientas analítica y conocimiento respecto a los desafíos de gobernanza en la implementación de políticas sociales y productivas en este territorio.

Desde este punto de vista, la propuesta de una planificación participativa para generar planes de desarrollo en los gobiernos autónomos descentralizado de la zona permitirá la continuidad formal de su proceso de institucionalización emergente en el territorio. Empero, los municipios y gobiernos parroquiales de la zona afectada por minería aurífera ilegal son actores de escaso poder y una voluntad mayoritariamente a favor de la esta actividad ilícita, lo cual marca indiferencia o ambivalencia en cuanto voluntad de impulsar iniciativas a favor de agua segura para consumo humano en estas comunidades.

Además de un gran desafío, esta situación advierte que la iniciativa de planificación participativa impulsada desde el Estado Central en la frontera norte del país necesita una lectura y acciones claras en torno al diseño y, por sobre todo, a la implementación de políticas sociales por los actores estratégicos de carácter público. El actor clave en ello son las Fuerzas Armadas (Infantería de Marina), puesto que es la única institución estatal con el poder suficiente para cambiar la situación actual de la zona norte debido a su fuerte presencia, control y movilización de recursos. Sin embargo, su clara orientación hacia la protección de las industrias extractivas se presenta como uno de los grandes desafíos de la frontera norte.

Por esta razón, se propone fortalecer la planificación participativa de la zona norte incorporando a las Fuerzas Armadas, especialmente a la Infantería de Marina Esmeraldeña y su coordinación Quiteña. Esta incorporación generará condiciones para la continuidad de la implementación de las políticas sociales orientadas a aumentar la cobertura de servicios básicos y sociales, con especial atención en la implementación de agua segura en el territorio controlado y afectado por la minería ilegal.

Ahora bien, para aprehender este desafío, se identifica la necesidad de ahondar en la racionalidad que opera en el diseño, pero por sobre todo en la implementación de las políticas asociadas a este territorio de la zona norte. A partir de la revisión de los resultados de esta investigación, podemos señalar que la implementación de políticas en este territorio posee rasgos neoextractivistas y coloniales, presentándose como una racionalidad que mezcla condiciones y representaciones socio históricas entre Esmeraldas y Quito que, desgraciadamente, son actualizadas por la incorporación y reforzamiento de industrias extractivas de carácter ilegal y público.

Una de las características más importantes de esta racionalidad híbrida se identifica en el fuerte autoritarismo asociado a la toma de decisiones y protección de estas industrias, entre las cuales destaca la minería del oro. La profunda desarticulación, descoordinación y desconfianza que se extiende desde el estado Central (Quito) hacia la otrora provincia verde, tiene un resultado incuestionable: la desinstitucionalización local que empeora la problemática sanitaria de población afro descendiente e indígena en este territorio. En incumplimiento de las medidas cautelares dictadas por el Juez Sexto de San Lorenzo (2011), entre las cuales se encuentra la dotación de agua segura como iniciativa de emergencia y a largo plazo, es una

expresión de esta desinstitucionalización y, además, de la débil voluntad política para atender una crisis sanitaria de esta envergadura en un territorio etnobiodiverso.

Bajo la promesa de una mayor redistribución de la riqueza, el gobierno progresista del Ecuador aumenta los impactos ambientales y sociales en la zona norte de la provincia, reforzando la minería del oro como una nueva industria extractiva. Paradójicamente, esta actividad se caracteriza por una fuerte dependencia del mercado internacional. Sin embargo, su presentación como una condición necesaria para superar la pobreza heredada de las condiciones socio históricas de abandono de parte del Estado Central, legitima este territorio como una “zona de extracción” y, por lo tanto, anula los mecanismos de participación y decisión constitucionales en la implementación de las políticas asociadas a esta actividad económica, incluso en políticas sociales cuya misión es la implementación de servicios básicos y sociales.

De esta forma, pudimos identificar que la minería del oro es funcional al proceso de asimilación de la población afro descendiente e indígena en la consolidación del estado nacional, mediante su asalarización y control económico de las tierras comunales. Esta asimilación económica conlleva manifiestas relaciones de discriminación en la inversión en obra pública, especialmente aquellas que disminuyen las Necesidades Básicas Insatisfechas, y en la precarización de los medios de producción reflejada en tecnologías mineras ineficaces en la reducción de la contaminación, escasa tecnificación del trabajo y adaptación a ambientes tropicales y biodiversos.

En términos de limitaciones metodológicas de la investigación, se identifica el carácter no sistemático de la observación participación debido al contexto de violencia que enmarca la minería ilegal del oro. Esta limitación fue disminuida con una triangulación de la información producida de fuentes secundarias (prensa) y entrevistas a los actores institucionales involucrados en la problemática y, por otro lado, por una investigación de campo que contempló salidas no sistemáticas en un periodo más extenso que el indicado en el proyecto realizado por el centro de investigación. De esta forma, se aconseja que las futuras investigaciones en esta problemática contemplen una mayor sistematicidad para una mayor riqueza en la producción de información y fortalecer la mirada de proceso a través del tiempo.

Para ello, resultan indispensables mayores condiciones de seguridad de la institución auspiciante en el trabajo de campo.

A modo de conclusión, podemos confirmar que la problemática de la implementación de agua segura para consumo humano en el área de estudio obedece a una problemática de gobernanza derivada de la minería aurífera ilegal de la zona norte de la provincia de Esmeraldas y, en general, del contexto de la frontera norte del Ecuador. Dado el empeoramiento de la situación a través del tiempo, se han abordado iniciativas que busquen paliar la centralización de las políticas sociales asociadas a la actividad minera mediante una planificación participativa que fortalezca las instituciones estatales y gobiernos locales. No obstante, para generar una gobernanza favorable, resulta prioritaria una lectura de las dinámicas socio institucionales, en base a un *análisis situacional del poder de los actores involucrados*, para abordar –y en la medida de lo posible revertir- la racionalidad de gobierno neoextractivista-colonialista que opera en las políticas implementadas en el área de estudio e involucrar a las instituciones estatales estratégicas (FFAA) bajo un enfoque de seguridad humana para esta tarea.

Paralelamente, la planificación descentralizada propuesta por el Estado Central (SENPLADES) se debe abordar como una oportunidad para generar puentes y condiciones para fortalecer el proceso de institucionalización de los servicios básicos y sociales en esta zona, a partir de una mayor articulación y coordinación entre los actores involucrados en la concreción de esta política. Junto con ello, se propone rescatar el conocimiento local y tradicional respecto a los servicios ambientales de agua fluvial, pluvial y subterránea necesarios para propuestas de alternativas de agua segura. Este conocimiento otorga claves territoriales para la localización de potenciales fuentes principales y secundarias de agua alejadas del área afectada por la minería ilegal del oro (libre de contaminación de metales pesados) y propuestas de sistemas de agua lluvia y sistemas de pozos según patrones fluvial y pluvial de la zona.

La necesidad de abordar este conocimiento para propuestas de agua segura contextualizadas al territorio, implica la apertura de una línea y enfoque de investigación que aborde esta problemática desde las valoraciones sociales y culturales respecto al agua. Se identificó que este servicio ambiental constituye un referente cultural en las comunidades afro descendiente,

chachi, épera y awá, por lo tanto, su contaminación por metales pesados influye en su concepción y valoración cultural, pasando de un referente de vida y reproducción cultural a un espacio de enfermedad.

La relevancia de esta perspectiva en la generación de propuestas tiene que ver con complementar la concepción técnica de agua segura identificada en los actores institucionales involucrados en la problemática. Dicha concepción aborda el agua segura como una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI) y como servicio social (servicio de agua potable), cuyo énfasis el aumento de la cobertura en la población. Sin embargo, esta concepción técnica no contempla las valoraciones locales orientadas a la reproducción cultural de la etnodiversidad presente en el área afectada y, por ende, no aborda el agua como derecho humano (Derecho Económico, Social y Cultural-DESC)

Debido a las condiciones de gobernanza descritas en la investigación, se propone que esta línea de investigación se aborde en términos de una *antropología de rescate* en función del *proceso de aculturación y acelerada desinstitucionalización tradicional* de estas comunidades. En forma exploratoria, se identificaron cambios institucionales en las estructuras tradicionales, las cuales contemplan nuevos referentes culturales asociados a la modernización de la vida social representada por los beneficios de la minería del oro, por otro lado, referentes asociados a la ilegalidad y violencia. Estos cambios son indicadores de un proceso de *fragmentación comunitaria y diferenciación social*, constituyendo “comunidades más modernas” y “comunidades más tradicionales” según su apertura a la entrada de la minería ilegal o pública en sus tierras.

Por último, el modelo de gobernanza descrito en el área afectada por minería ilegal –y general en la zona norte de la Provincia de Esmeraldas- representa un desafío para la implementación de políticas sociales y económicas en otros ámbitos del desarrollo. En este sentido, se propone abordar la racionalidad de gobierno neoextractivista-colonialista y la concepción de la provincia como “zona de extracción”, desde la perspectiva de derechos, especialmente por los DESC, y una perspectiva analítica de gobernanza (Hufty, 2008) por sobre el enfoque normativo de gobernabilidad democrática propuesto por organismos multilaterales (PNUD, 2012) que intervienen en este ámbito en Latinoamérica, con el propósito de abordar las

distintas normas, dinámicas y valoraciones que influyen en la implementación de políticas de desarrollo.

7 Bibliografía

- Estrategia Andina para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos, Decisión N°763 (Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores 2011).
- Resolución de Medidas Cautelares, Causa N°58-2011 (Juzgado sexto de garantías penales de lo civil y mercantil de Esmeraldas 24 de Marzo de 2011).
- Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal, Decisión N°774 (Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores 2012).
- Acosta, A. (2009). *Maldición de la abundancia*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Alfred Schutz, T. L. (2003). *Las estructuras del mundo de la vida*. Buenos Aires: Amorrortu Editores España SL.
- Bernal, J. E. (1998). El análisis de contenido. En V. autores, *Hacia una metodología de la reconstrucción. Fundamentos, crítica y alternativas a la metodología y técnicas de investigación social* (págs. 109-122). México DF: Universidad Autónoma de México.
- Bottazzi, M. H. (2007). Pueblos autóctonos, ciudadanía y gobernanza ambientalista en América Latina: el caso de las tierras bajas bolivianas. En M. H. Fuente, *Movimientos sociales y ciudadanía* (págs. 177-212). Génova: IUED.
- Cadena, J. P. (2011). Plan Colombia y dinámicas de seguridad Ecuador-Colombia. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 121-149.
- Canales, M. (2006). *Metodologías de investigación social, introducción a los oficios*. Santiago: LOM.
- Carranza, L. G. (2008). *Fronteras en el limbo. Plan Colombia en el Ecuador*. Quito: Fundación Regional para la Asesoría en Derechos Humanos.
- Carrión, F. (2000). La constitución de un Estado descentralizado. En A. Acosta, *El Ecuador post petrolero* (págs. 102-112). Quito: Acción Ecológica.
- Casanova, P. G. (1975). *La democracia en México*. México DF: Ediciones Era.
- Casanova, P. G. (2006). Colonialismo Interno, una redefinición. En J. A. Atilio A Boron, *La teoría marxista hoy. Problemas y perspectivas*. (págs. 409-434). Buenos Aires: CLACSO.
- Casanova, P. G. (2009). *De la sociología del poder a la sociología de la explotación. Pensar América Latina en el Siglo XXI*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y CLACSO.
- CEPAL. (2013). *El derecho humano al agua y saneamiento frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Santiago: Naciones Unidas-CEPAL. Colección Documentos de Proyectos.
- CESU et al. (2006). Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina. Congreso internacional. Cochabamba.
- CID PUCESE. (2011). *Estudio de Impactos Socioambientales de Minería Ilegal del Oro, zona norte de la Provincia de Esmeraldas*. Esmeraldas: Sin publicar.

- CID PUCESE. (2013). *Propuestas de alternativas de agua segura en comunidades afectadas por minería aurífera ilegal de la zona norte de la Provincia de Esmeraldas*. Esmeraldas: Sin publicar.
- CIES. (2005). *Construyendo ciudadanía: el derecho humano al agua*. Lima: Ediciones Nova Print.
- Correa, R. (09 de Marzo de 2013). *Discuso de posesión presidencial 2013-2017*. Obtenido de Ecuador Inmediato: http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=197646
- Defensoría del Pueblo. (2012). *Supervisión del cumplimiento de Medidas Cautelares de la Causa 50-2011 ante el Juez Sexto de garantías penales multicompetente de San Lorenzo-Esmeraldas*. Quito.
- Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador . Quito, Ecuador: Asamblea Constituyente.
- Ecuador. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.
- Ecuador. (2012). Ley Orgánica de Recursos Hídricos, uso y aprovechamiento del agua. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.
- Foro de Recursos Hídricos. (2012). Acuerdos y propuestas, Séptimo Encuentro Nacional del Foro de Recursos Hídricos del Ecuador. Quito, Ecuador.
- Fuente, J. M. (2002). *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*. Obtenido de United Nations Public Administration Network: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf>
- Geertz, C. (2002). *Reflexiones antropológicas sobre temas antropológicos*. Barcelona: PAIDOS.
- Giddens, A. (1995). *La constitución de la sociedad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. En V. Autores, *Extrativismo, política y sociedad* (págs. 187-225). Quito: Centro de Acción Popular y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la Acción Comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Hufty, M. (2008). *Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: el marco analítico de gobernanza*. Obtenido de Graduate Institute of International and Development Studies: http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/projets/GREG/publ_GREG/MarcoAnaliticoE.pdf
- Hufty, M. (2009). *Gobernanza en salud pública. Hacia un marco analítico*. Obtenido de Scielo: http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-00642010000700004
- IDMC-NRC. (2009). *Un conflicto que traspasa fronteras: el impacto humanitario del conflicto colombiano en Ecuador*. Quito: IDMC-NRC.
- Instituto de Estadísticas y Censos. (2010). *Censo de Población y Vivienda*. Quito.
- Joan Martinez Alier, J. R. (1998). *Curso de Economía Ecológica*. México DF: PNUMA.

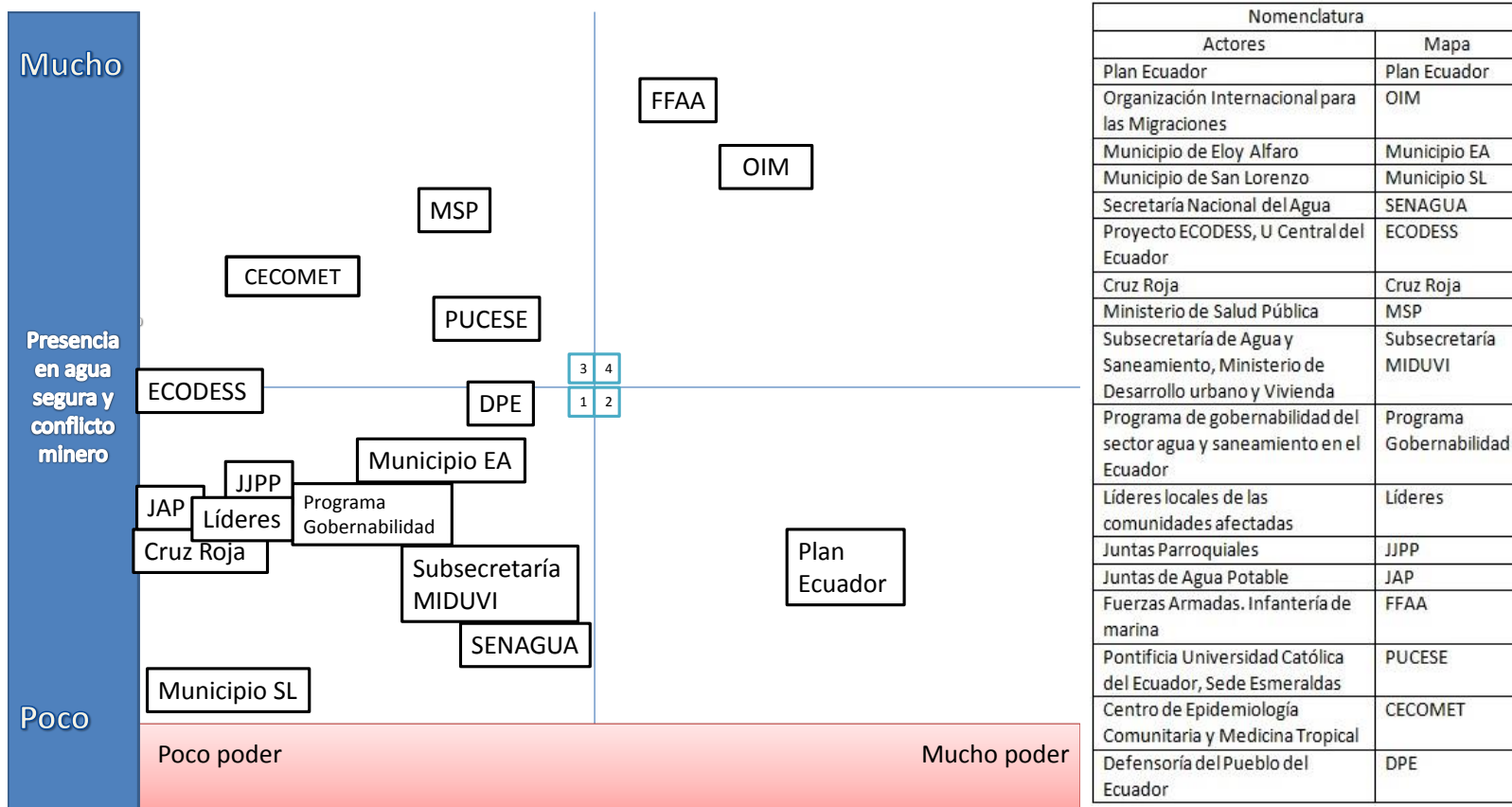
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En A. C. Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (págs. 57-82). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lapierre, M. (2012). Mineras, palmicultoras y forestales. Efectos socioambientales en zonas etnobiológicas. El caso del norte de la Provincia de Esmeraldas, Ecuador. *Anuario de Investigación. Centro de Investigación y Desarrollo, Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Esmeraldas*, 07-20.
- Lapierre, M. (2013). *Dinámicas socio institucionales en la aplicación de políticas frente a la minería ilegal en territorios de alta etnobiología y vulnerabilidad geopolítica. El caso de la Provincia de Esmeraldas, Ecuador*. Ginebra: DPP.
- MAE, PUCESE. (2012). *Monitoreo de impactos ambientales y sociales de la minería ilegal en la zona norte de la Provincia de Esmeraldas*. Esmeraldas.
- Marcus, G. E. (2011). Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal. *Alteridades*, 111.127.
- Martinez, A. C. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Estudios Goberna).
- Martínez, A. C. (2005). La gobernanza hoy: introducción. En A. C. Martínez, *Gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (págs. 11-36). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Martinez-Alier, J. (2008). *Economía ecológica y política ambiental*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Mesa interinstitucional del Agua. (2011). *Diagnóstico previo a la intervención en los sistemas de agua para el consumo humano y salud, en la zona minera de los cantones San Lorenzo y Eloy alfaro, provincia de Esmeraldas*. Esmeraldas.
- Miño, J. J. (2008). La crisis diplomática entre Ecuador y Colombia. *La Tendencia, FLACSO Andes*, 90-94.
- Moreno, H. (2005). Implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela 2000-2005. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales N°24. FLACSO-Ecuador*, 161-170.
- Neef, M. (1993). *Desarrollo a Escala Humana*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad.
- Observatorio Internacional Ley de Justicia y Paz. (2012). *Actores armados ilegales y sector extractivo en Colombia*. Bogotá: CIT PAX Colombia.
- OPS. (2003). Agua: No la tenemos tan segura.
- OPS. (2011). *Agua y Saneamiento: Evidencias para políticas públicas con enfoque en derechos humanos y resultados en salud pública*. Washington, D. C: Organización Panamericana de la Salud.
- PNUD. (2012). *Elaboración de la línea de base del programa gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador en el marco de los objetivos de desarrollo del milenio*. Quito.
- PRAS PUCESE. (2013). *Monitoreo de impactos ambientales y sociales de la minería ilegal del oro en la zona norte de la Provincia de Esmeraldas*. Esmeraldas: Sin publicar.

- Prats, J. (1999). Reforma del Estado y cooperación para la reforma del Estado en América Latina. *Revista Nueva Sociedad* N°160, 118-132.
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo*, N°10, 103-148.
- Prats, J. (2003). El concepto y análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo* N°14-15, 239-269.
- Prats, J. (2010). La construcción histórica de la idea de desarrollo. Catalunya, España: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Rhodes, R. (2005). La Nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En A. C. Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (págs. 99-122). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ricoeur, P. (2003). *El conflicto de las interpretaciones*. México DF: FCE.
- RIMISP. (2011). *Gobernanza para el desarrollo local. Documento de Trabajo* . Obtenido de Programa de Dinámicas Territoriales Rurales y proyecto conocimiento y cambio en pobreza rural y desarrollo: http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366307608n952011governanzaparadesarrollolocaljorquera.pdf
- Sanchíz, A. A. (2009). Conocimiento, lenguaje, poder e intermediación. Perspectivas contemporáneas en la Antropología de las Políticas Públicas. *Revista Estudios Sociológicos* N°27, 63-110.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009). *Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir*. Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009). *Plan nacional del Agua*. Quito, Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2012). *Plan Nacional de Descentralización*. Quito.
- Secretaría Nacional del Agua. (2010). *Muestreo de calidad de agua de la cuenca río Santiago Cayapas, Provincia de Esmeraldas, cantones de eloy alfaro y San Lorenzo*. Quito.
- Secretaría Nacional del Agua. (2011). *Calidad de Agua en el Ecuador*. Quito.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. *Antípoda* N°10, 21-49.
- Sierra, F. A. (s.f.). *Cuadernillo de trabajo. Cátedra: "Técnicas de Investigación científica" Carrera de Cs. de la Comunicación*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- UNESCO. (2003). Agua segura: para todos y para siempre. *Agua para Todos, agua para la Vida. Informe de las Naciones Unidas*. París, Francia: UNESCO-Mundi Prensa.
- UNESCO- Programa Hidrológico Internacional PHI . (2006). *Cultura del agua: lecciones de la américa indígena*. Montevideo: UNESCO. Serie Agua y Cultura del PHI-LAC, N° 1.
- UNESCO-Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos WWAP. (2003). *Agua para todos, agua para la vida. Informe de Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el mundo*. París: UNESCO-WWAP.

- UNESCO-Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos WWAP. (2003). *Agua para todos, agua para la vida. Informe de Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo (Resumen)*. París: UNESCO-Mundi Prensa Libros.
- Valles, M. S. (1993). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Vásquez, T. (2008). Las nuevas guerras y el conflicto armado en Colombia. *Controversia*, 281-310.
- Zurita, M. (2006). *Situación socioeconómica de la frontera norte, Provincias del Carchi, Esmeraldas y Sucumbios*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

8 Anexos

8.1 Mapa de actores en el área de estudio



8.2 Disposiciones de la Constitución Política del Ecuador que deben ser contempladas en la investigación de alternativas de agua segura

Artículo 85.

Inciso 1. Las políticas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientan a hacer efectivo el buen vivir y todos los derechos, y se formulan a partir del principio de solidaridad

Inciso 3. El estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Artículo 412. La autoridad a cargo de la gestión del agua, será responsable de su planificación, regulación y control. Esta autoridad cooperará y se coordinará con la que tenga a cargo la gestión ambiental para garantizar el manejo del agua con un enfoque ecosistémico.

Artículo 318. (...) Se prohíbe toda forma de privatización del agua. La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias.

8.2.1 Disposiciones en el plan nacional de desarrollo para el buen vivir.

Política 1.1.

Universalizar el acceso a agua segura para sus diversos usos como el derecho humano, respetando las prelación establecidas en la constitución

Política 1.4

Ampliar progresivamente el acceso a agua segura y permanente en sus diversos usos y aprovechamientos a través de la construcción y mejoramiento de infraestructura y eficiencia en los mecanismos de distribución

Fomentar la gestión comunitaria del recurso hídrico, impulsando un manejo equitativo, eficiente y sustentable.

Política 11.5

Fortalecer la capacidad de provisión de servicios públicos de agua potable, riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones y viabilidad para la producción, buscando mecanismos de co-financiamiento cuando sea necesario.

8.2.2 Ley orgánica de recursos hídricos, uso y aprovechamiento del agua

Artículo 3. Dimensiones del agua

- a) Agua Vida: representa la función esencial como fuente de vida humana y natural, y comprende su uso para el desarrollo de actividades básicas e indispensables para la existencia tales como el consumo humano, riego en garantía de la subsistencia y soberanía alimentaria, y la preservación de la pacha mama.
- b) Agua ciudadanía. Alude a sus funciones sociales y culturales necesarias para el desarrollo de actividades y servicios públicos de interés general para la ciudadanía y su bienestar
- c) Agua desarrollo sustentable. Comprende su utilización como recurso estratégico de crecimiento económico y social en relación con el desarrollo de actividades económicas productivas distintas de aquellas orientadas a la garantía de la soberanía alimentaria, en el arco de la planificación democrática de la economía.

Artículo 24. Definición

El derecho humano al agua es el derecho de todas las personas a disponer de agua limpia suficiente, salubre, segura, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico, en cantidad, calidad, continuidad y cobertura.

Artículo 30: Mujer y derecho humano al agua

Toda política en materia de agua deberá incorporar la perspectiva de género de forma que se establezcan medidas concretas para atender las necesidades específicas de la mujer en el acceso al derecho humano al agua

Artículo 201. Autonomía de gestión, suficiencia financiera y deberes.-

Para el cumplimiento de sus fines, los sistemas comunitarios de gestión del agua, administrarán fondos públicos que provendrán de los aportes estatales y fondos propios de las tarifas que recauden por la prestación de servicios, de subvenciones concedidas por los gobiernos autónomos descentralizados, así como de donaciones y aportaciones que reciban de terceros.

Artículo 202. Sostenibilidad.-

Para garantizar la sostenibilidad de los sistemas comunitarios de agua potable y de riego para la soberanía alimentaria, la construcción y gestión se realizará de manera colectiva; el Estado hará la inversión inicial para la construcción del sistema, que se realizará también con la participación de los usuarios, quienes estarán a cargo de la administración, operación y mantenimiento del sistema, con el apoyo de los municipios, en términos de inversión y capacitación mediante alianzas público comunitarias.

Los sistemas comunitarios de administración y gestión del agua deben contar con un plan de manejo, presupuesto y contabilidad, que garanticen su operación, mantenimiento y administración, de acuerdo al número de miembros y a la magnitud de su infraestructura. La supervisión de la administración de los sistemas comunitarios la realizará exclusivamente la autoridad única del agua en coordinación con las autoridades de comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos

8.3 Listado de códigos utilizados en el procesamiento de la información

Code-Filter: All

HU: backup of Tesis agua y mineria

File: [C:\Users\Patti\Desktop\Tesis agua y mineria esmeraldas\...\backup of Tesis agua y mineria.hpr5]

Edited by: Super

Date/Time: 06/02/14 03:43:46 AM

Accesibilidad económica agua

Accesibilidad física agua

Acceso información calidad del agua

Apoyo juntas de agua

Autoritarismo extractivista

Ayuda humanitaria

Baja intervención municipios

Calidad del agua

Centralización del estado

Coexistencia minería

Conocimiento local estado

Cooperación al desarrollo

Criterio densidad de población

Criterios de traspaso de competencias
Criterios técnicos intervenciones en agua
Cultura de servicios
Desarticulación de actores
Desinstitucionalización
Débil presencia estatal derechos
Débiles capacidades locales
Discriminación infraestructura agua
Disponibilidad agua
Distinción competencia de agua de municipios
Enfermedades
Estrategia de incidencia proyectos
Extractivismo como única vía
Fuerte articulación territorial
Gobernanza unidireccional
Gobierno progresista
Ilegalidad
Incumplimiento medidas cautelares
Intervenciones específicas agua OIM
Intervenciones integrales NBI
Lazos y diferencias políticas
Limitaciones descentralización
Minería legal como minería ilegal
Modificación actores comunitarios
Participación genuina
Proceso del conflicto
Profundización relación quito/esmeraldas
Progreso material e ingresos
Protección minería ilegal
Recursos controlados
Recursos movilizados
Regulación comunitaria minería ilegal
Salida cooperación internacional
Seguimiento conflicto
Solución de problemas
Sustentabilidad sistema de agua
Vigilancia del agua MSP
Violencia estatal militar

8.4 Listado de familias de códigos utilizadas en el procesamiento de la información

Code Families

HU: backup of Tesis agua y mineria
File: [C:\Users\Patti\Desktop\Tesis agua y mineria esmeraldas...\backup of Tesis agua y mineria.hpr5]
Edited by: Super
Date/Time: 06/02/14 03:45:30 AM

Code Family: Desinstitucionalización sector agua

Created: 02/14/14 04:36:30 PM (Super)

Codes (7): [Coexistencia minería] [Cultura de servicios] [Desinstitucionalización] [Ilegalidad] [Minería legal como minería ilegal] [Protección minería ilegal] [Regulación comunitaria minería ilegal]

Quotation(s): 53

Code Family: Desterritorialización del estado

Created: 02/14/14 02:59:48 PM (Super)

Codes (7): [Autoritarismo extractivista] [Desarticulación de actores] [Débil presencia estatal derechos] [Extractivismo como única vía] [Gobernanza unidireccional] [Gobierno progresista] [Lazos y diferencias políticas]

Quotation(s): 99

Code Family: Fragmentación y estrategia comunitaria

Created: 02/17/14 01:28:30 PM (Super)

Codes (10): [Accesibilidad física agua] [Enfermedades] [Fuerte articulación territorial] [Modificación actores comunitarios] [Proceso del conflicto] [Progreso material e ingresos] [Recursos controlados] [Recursos movilizados] [Regulación comunitaria minería ilegal] [Solución de problemas]

Quotation(s): 74

Code Family: Institucionalización fracasada gobiernos locales

Created: 02/17/14 01:47:06 PM (Super)

Codes (10): [Accesibilidad económica agua] [Accesibilidad física agua] [Apoyo juntas de agua] [Baja intervención municipios] [Débiles capacidades locales] [Distinción competencia de agua de municipios] [Incumplimiento medidas cautelares] [Lazos y diferencias políticas] [Participación genuina] [Progreso material e ingresos]

Quotation(s): 89

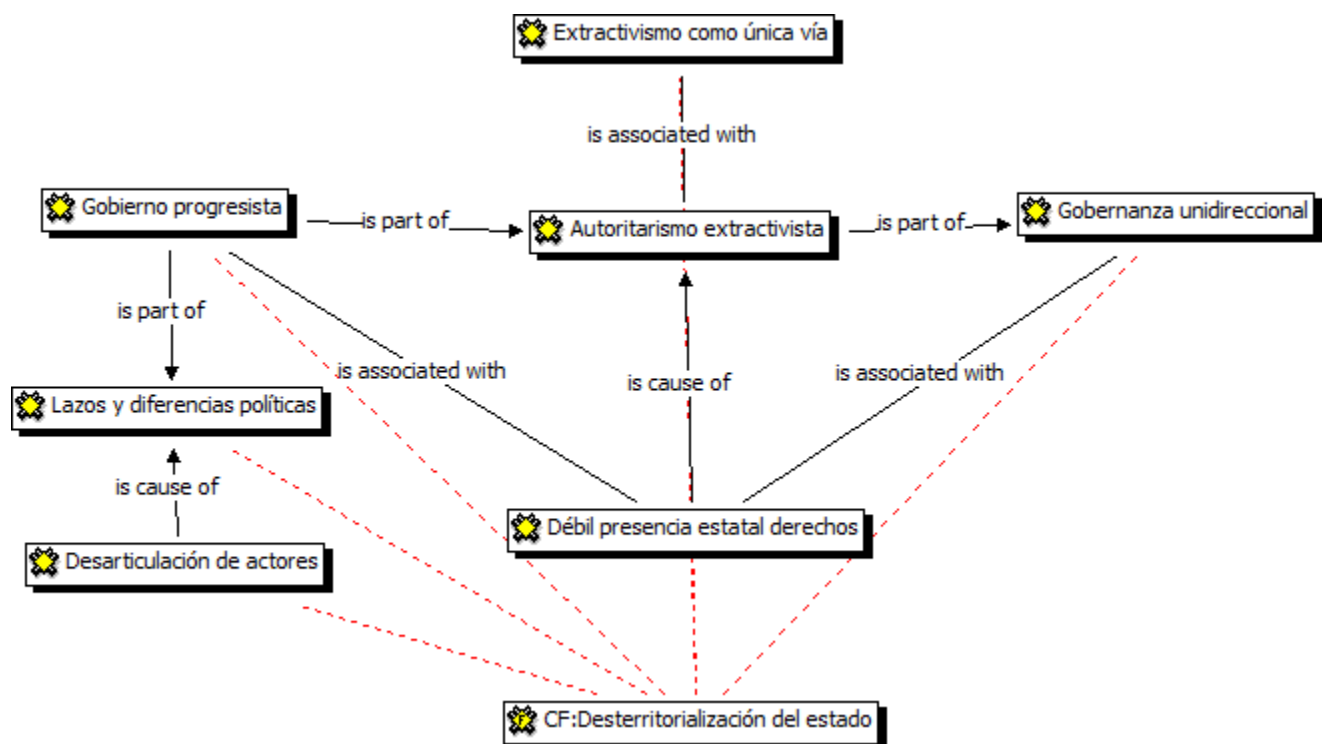
Code Family: Institucionalización fracasada estado central

Created: 02/14/14 05:52:41 PM (Super)

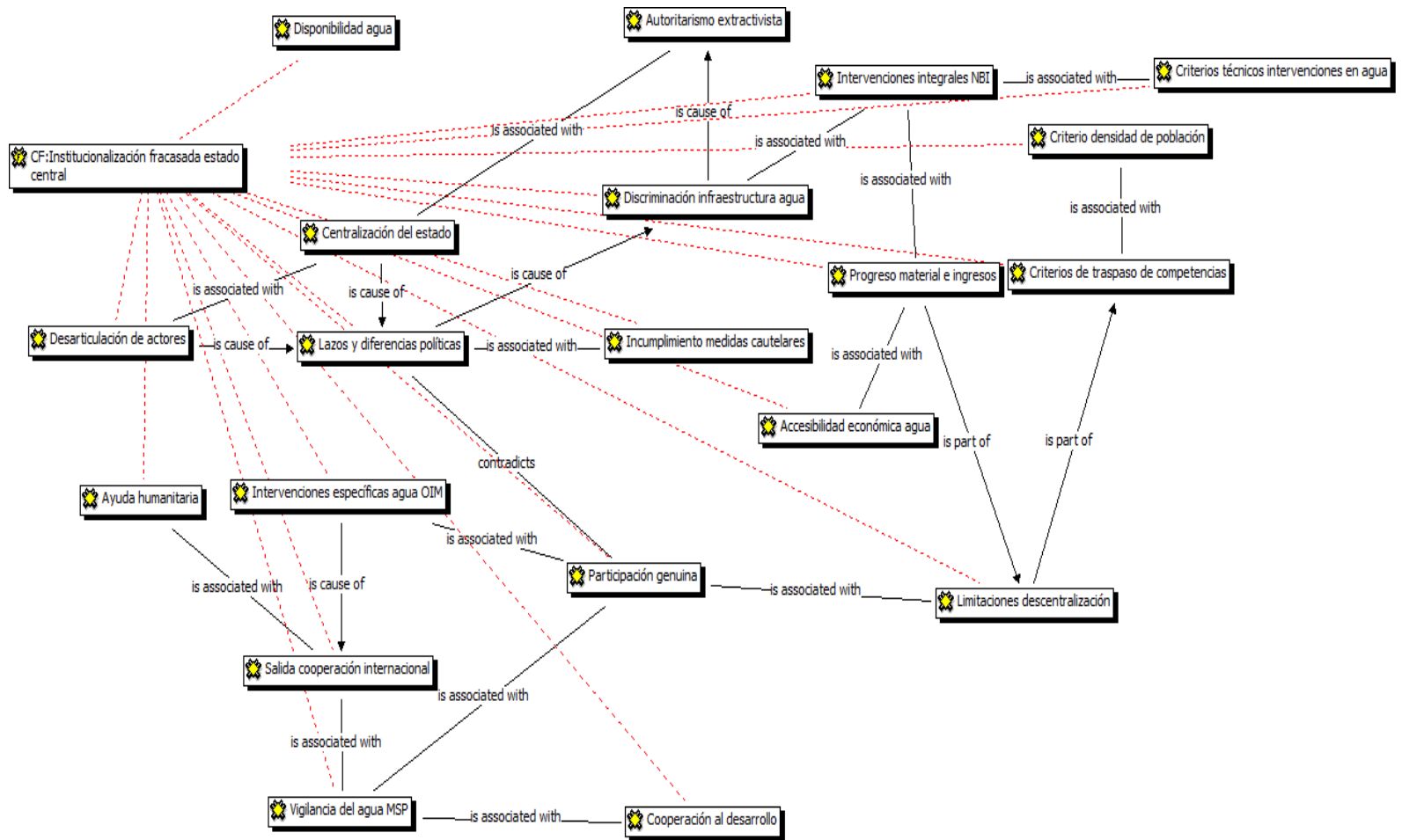
Codes (18): [Accesibilidad económica agua] [Ayuda humanitaria] [Cooperación al desarrollo] [Criterio densidad de población] [Criterios de traspaso de competencias] [Criterios técnicos intervenciones en agua] [Desarticulación de actores] [Discriminación infraestructura agua] [Disponibilidad agua] [Incumplimiento medidas cautelares] [Intervenciones específicas agua OIM] [Intervenciones integrales NBI] [Lazos y diferencias políticas] [Limitaciones descentralización] [Participación genuina] [Progreso material e ingresos] [Salida cooperación]

8.5 Networks del análisis cualitativo en Atlas Ti

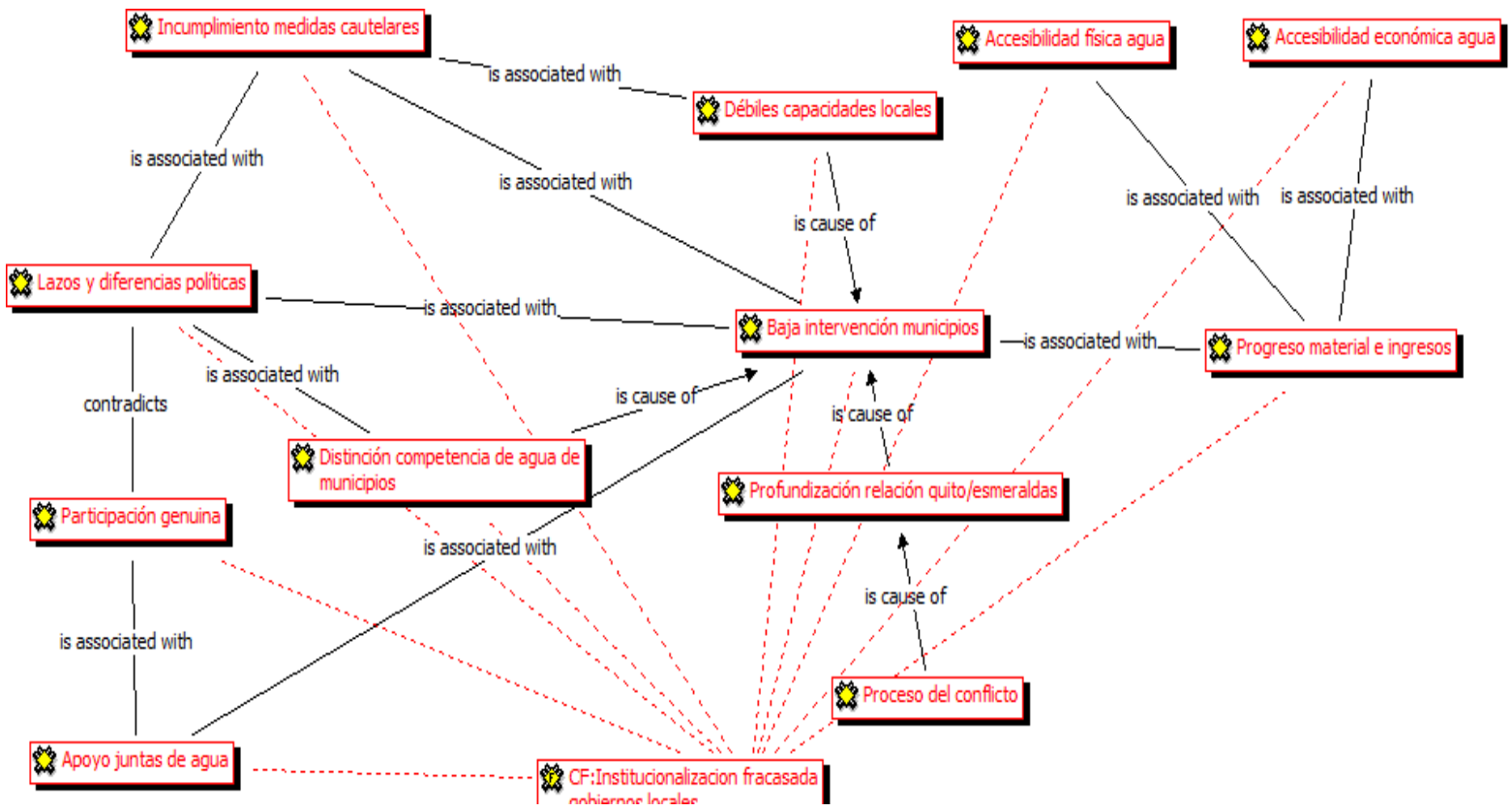
8.5.1 Desterritorialización del Estado



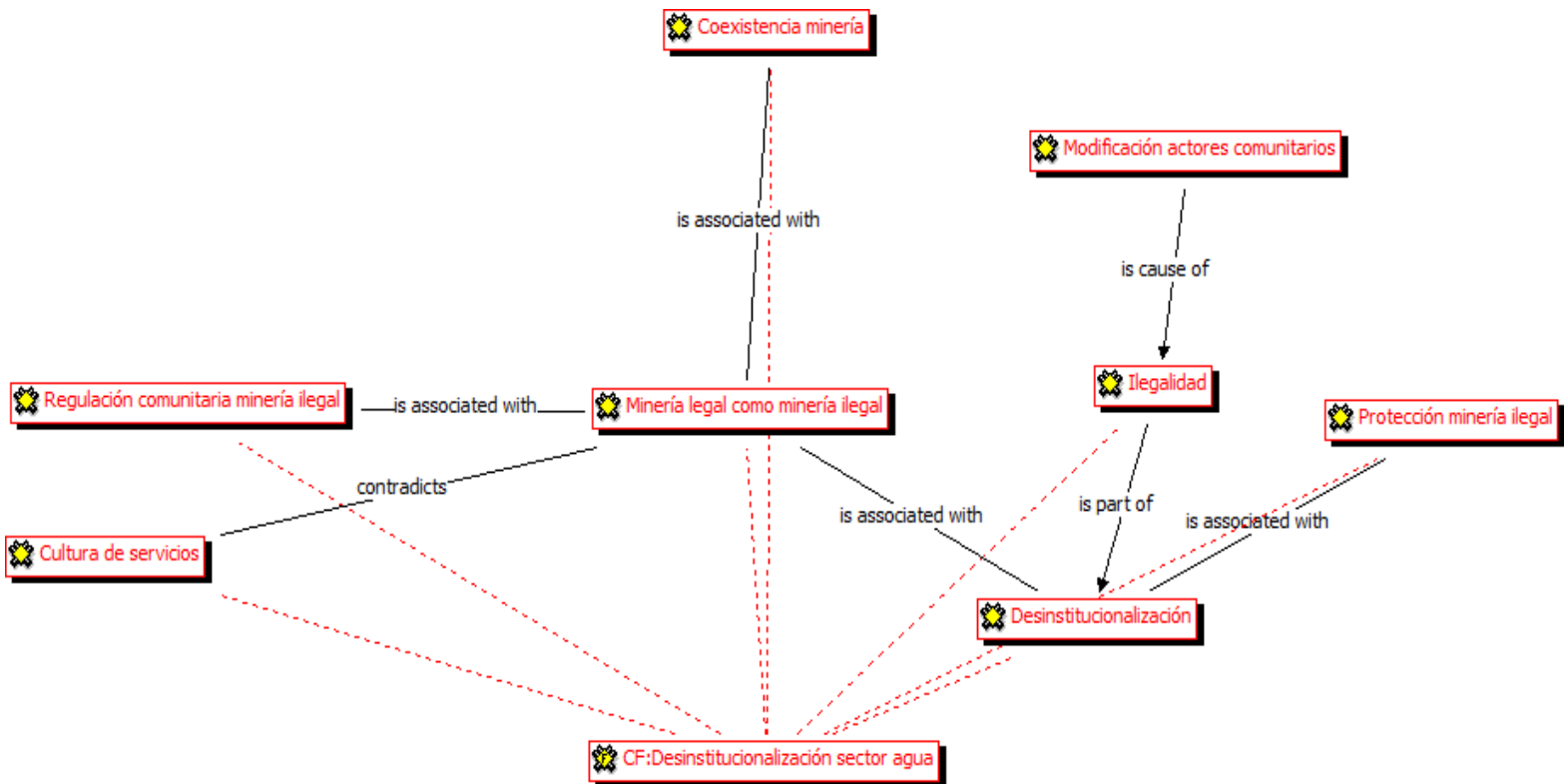
8.5.2 Institucionalización fracasada del Estado Central



8.5.3 Institucionalización fracasada de las instituciones y gobiernos locales



8.5.4 Desinstitucionalización del sector agua (y saneamiento)



8.5.5 Fragmentación comunitaria y estrategias locales



8.6 Plan de análisis de la información producida

FAMILIAS DE CÓDIGOS	GOBERNANZA				NEOEXTRACTIVISMO		AGUA SEGURA *cultura y políticas públicas		Acción/ estructura	Cambios institucionales	
	MARCO ANALÍTICO DE GOBERNANZA			GOBERNANZA MODERNA		DESARROLLO Y POBREZA	ESTADO Y TERRITORIO	DIMENSIÓN TÉCNICA			DIMENSIÓN SOCIOCULTURAL
	ACTORES	PUNTOS NODALES	PROCESO	SOLUCIONES DE PROBLEMAS/ INSTITUCIONALIZACIÓN	JERARQUIZACIÓN DEL GOBIERNO (DIRECCIONAMIENTO/ PARTICIPACIÓN)	ECONOMÍA DE ENCLAVE	Acciones y significados específicos de industria extractiva	SIGNIFICACIONES Y VALORACIONES	SIGNIFICACIONES Y VALORACIONES	Patrón de acción	Interno/ externo
Estado histórico	Ministerio coordinador de seguridad, ministerio de vivienda y desarrollo urbano, ministerio de salud pública, secretaria Nacional del agua, ENAMI	Débil presencia estatal de derechos	Autoritarismo extractivista	Lazos y diferencias políticas; desarticulación de actores	Autoritarismo extractivista; gobernanza unidireccional	Extractivismo como única vía	Desarticulación de actores			Desterritorialización del estado	Interno
Estado central	Ministerio coordinador de seguridad, ministerio de vivienda y desarrollo urbano, ministerio de salud pública, secretaria Nacional del agua, PNUD, UNICEF	Desarticulación de actores; limitaciones descentralización; salida cooperación internacional	Incumplimiento de medidas cautelares; / progreso material e ingresos / vigilancia del agua MSP	Discriminación infraestructura agua; intervenciones integrales NBI/ Intervenciones específicas OIM; criterios traspaso de competencias	Autoritarismo extractivista; gobernanza unidireccional	Progreso material e ingresos	Desarticulación de actores; discriminación infraestructura agua; criterios de traspaso de competencias	Disponibilidad de agua; criterios técnicos intervenciones en agua; vigilancia del agua (calidad); cooperación internacional	Participación genuina (comunidades)	Institucionalización fracasada Estado central	Interno
Gobiernos locales	Gobierno provincial, municipio de Eloy Alfaro, Gobierno parroquial 5 de Junio, Gobierno Parroquial Selva Alegre, Comunidad Colón eloy	Baja intervención municipios	Débiles capacidades locales; progreso material e ingresos; distinción de competencia municipios	Incumplimiento medidas cautelares; apoyo juntas de agua	Lazos y diferencias políticas; participación genuina;	Progreso material e ingresos; lazos y diferencias políticas;	Distinción competencias de agua municipios, apoyo juntas de agua	Accesibilidad física del agua; accesibilidad económica	Participación genuina (comunidades)	Institucionalización fracasada gobiernos locales	Interno/ externo
Sector agua	Ministerio de vivienda y desarrollo urbano, ministerio de salud pública, secretaria Nacional del agua	Desinstitucionalización ; minería legal como minería ilegal	Protección minería ilegal; ilegalidad / coexistencia minería; regulación comunitaria minería ilegal; cultura de servicios	Regulación comunitaria minería ilegal	Illegal (corrupción)	Protección minería ilegal (FFAA)	Coexistencia minería; Minería legal como minería ilegal	Cultura de servicios		Desinstitucionalización del sector agua	Externo
Respuestas locales	Gobierno provincial, municipio de Eloy Alfaro, Gobierno parroquial 5 de Junio, Gobierno Parroquial Selva Alegre, Comunidad Colón eloy	Modificación de actores comunitarios; solución a problemas	Recursos controlados y recursos movilizados / Regulación comunitaria minería ilegal; accesibilidad física (contaminación)	Solución de problemas (gestión de proyectos); regulación comunitaria minería ilegal	Fuerte articulación territorial	Enfermedades; proceso del conflicto	Modificación actores comunitarios; recursos controlados; recursos movilizados	Accesibilidad física del agua	Progreso material e ingresos; enfermedades	Fragmentación y estrategias locales	Interno/ externo
	*Municipio de San Lorenzo negó la existencia del conflicto y problemática del agua por minería ilegal										

ⁱ Agua Segura como Derecho Humano al Agua

La Declaración del Milenio (ONU, 2000) propone el Derecho Humano al Agua como una respuesta a las inequidades existentes, la visión mercantilista del agua y la perspectiva autoritaria de la prestación estatal (CEPAL, 2013) en este ámbito de la vida humana, especialmente en países en vías de desarrollo.

De esta declaración se desprenden los Objetivos del Milenio (ODM, 2000) como compromiso de alcanzar los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC, 1966) por los países firmantes antes del año 2015. Los ODM son una suerte de operacionalización que traduce la declaración del Milenio en lineamientos y metas por cifras y estadísticas de país y región. Para el cumplimiento de estos objetivos, se abordaron las Observaciones Generales de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2002), particularmente la observación número 15, la cual entrega los primeros fundamentos jurídicos y normativos para ello.

Entre los componentes del Derecho Humano al Agua identificados por CEPAL (2013), se indican:

- i) Disponibilidad: suministro de agua suficiente y continua, de uso personal y doméstico.
- ii) Calidad: agua segura o libre de contaminación que amenace la salud humana y la producción alimentaria.
- iii) Accesibilidad: Acceso físico al agua como un acceso seguro, sin riesgos para la población; y acceso económico, poniendo especial énfasis en distinguir capacidades de pago de los usuarios de agua (tarifas) para una visión sostenible de los sistemas de agua, empresas o instituciones administradoras.
- iv) No discriminación: Acceso al agua para todos, con especial atención a que las inversiones en infraestructura de agua sean destinadas a suministrar agua a la mayoría de la población.
- v) Accesibilidad de la información: La población tiene derecho a la información respecto al agua que consume.

Para CEPAL (2013), el cumplimiento del Derecho Humano al Agua se debe centrar en la “participación como piedra angular de la progresividad” (pág. 42) para alcanzar las metas propuestas por los ODM. Según esta institución, la participación en el marco del cumplimiento progresivo de este derecho humano, facilitaría la “participación genuina en el diseño de estas políticas” (Ibid., 43) y la eficiencia en su implementación.

Para la Organización de Naciones Unidas (UNESCO-Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos WWAP, 2003), el Derecho Humano al Agua tiene íntima relación con el enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas y el Derecho a la Salud, identificando el agua como un elemento fundamental en la vida humana, especialmente en la calidad de su salud y bienestar. Este enfoque pone énfasis en las políticas de descentralización de los servicios sanitarios con el objetivo de acercarlos a la población usuaria y reducir costes de intervenciones verticales en los territorios. Sin embargo, esta institución (2003) también señala que:

La descentralización también prevé el retorno de la planificación y la toma de decisiones de índole local (...) en muchos países, el periodo de transición se caracteriza por la falta de capacidades adecuadas en el ámbito local, y la resistencia en el sistema por el cambio impuesto (pág. 121)

El Derecho Humano al Agua bajo el enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) propuesto por CEPAL (2013) y UNESCO-WWAP (2003) se preocupa, principalmente, de los alcances y dificultades de la implementación de servicios de agua y saneamiento, relacionados con disminuir indicadores de enfermedades asociadas estas condiciones.

Por otro lado, la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2003), amplía los componentes reconocidos por la ONU, ya que abordar el agua segura como calidad del agua no resulta suficiente: “la definición debe incluir otros factores como la cantidad, la cobertura, la continuidad, el costo y la cultura hídrica” (OPS, 2003, pág. 05). Para UNESCO-WWAP (2003), las valoraciones y costumbres locales son parte de la valoración total del agua¹ y uno de los desafíos pendientes para una adecuada Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) en los países en desarrollo. En paralelo, para la OPS (2003), este concepto se presenta bajo un enfoque complementario al de Necesidades Básicas Insatisfechas y Derecho a la Salud,

reconociendo la importancia de los aspectos socioculturales para la implementación de agua segura y la gobernabilidad del sector.

La propuesta de Agua Segura de la OPS (2003) va más allá de la propuesta por la CEPAL (2013), puesto que plantea componentes técnicos de contexto al servicio y, especialmente, el componente de Cultura Hídrica como:

Conjunto de costumbres, valores, actitudes y hábitos que un individuo o una sociedad tienen con respecto a la importancia del agua para el desarrollo de todo ser vivo, la disponibilidad del recurso en su entorno y las acciones necesarias para obtenerla, tratarla, distribuirla, cuidarla y reutilizarla (pág. 10)

El desarrollo conceptual de Cultura Hídrica o Cultura del Agua lo realiza Ramón Vargas (UNESCO- Programa Hidrológico Internacional PHI , 2006) al abordar el agua bajo la perspectiva de Desarrollo a Escala Humana de Max Neef (1993). Esta perspectiva entrega luces sobre las dimensiones de necesidad y satisfactor del agua, basándose en la distinción entre necesidades axiológicas y necesidades existenciales. A partir de ello, el autor propone la siguiente definición de Cultura del Agua: “conjunto de modos y medios utilizados para la satisfacción de necesidades fundamentales relacionadas con el agua y con todo lo que depende de ella” (UNESCO- Programa Hidrológico Internacional PHI , 2006, pág. 90). Por lo tanto, la cultura del Agua se identifica como “un aspecto específico de la cultura de un colectivo que comparte, entre otras cosas, una serie de creencias, de valores y de prácticas relacionadas con el agua” (Ibid., p. 91)