

# IV

---

El gobierno autónomo  
en la transición energética  
ecuatoriana: reflexiones sobre  
la participación local en el  
proyecto hidroeléctrico Coca  
Codo Sinclair (CCS)

*Víctor López A.*



## Resumen

El nuevo rol del Estado en la transición energética pasa por el desarrollo de instrumentos que mejoren su capacidad de acción, tanto para la coordinación intersectorial entre las agencias centrales en el ejercicio concurrente de competencias con los diferentes niveles de gobierno, como para la promoción de la participación y el control social en los sectores estratégicos o servicios públicos. ¿Puede el manejo integrado del recurso hídrico y la participación social aportar en la gestión del proyecto hidroeléctrico Coca Codo Sinclair? Revisamos tres tesis sobre gestión mancomunada del agua, descentralización en la gestión energética y participación social en la gobernanza energética, que pueden orientar el modelo de gestión para el relacionamiento entre promotores, gobiernos locales y organizaciones sociales, vinculados al proyecto CCS.

## Palabras clave

Transición energética, participación local, control social, sectores estratégicos, gestión mancomunada, descentralización, participación social, gobernanza energética, gobiernos locales, coordinación intersectorial, gobiernos autónomos descentralizados, proyectos estratégicos nacionales, plan de acción emergente, plan de desarrollo local, mancomunidades, gestión integrada del recurso ambiental hídrico.

## Introducción

“Alcanzar lo deseable dentro de lo posible” es una fórmula coloquial que permite graficar el propósito de la gobernanza, vista no solo como una proposición teórica, sino como una propuesta sistemática para el mejoramiento y regulación de la política pública

a través de una interacción deliberativa entre Estado, sociedad civil y mercado. El nuevo rol del Estado en la transición energética pasa por el desarrollo de instrumentos que mejoren su capacidad de acción en la planificación, gestión o control de la política energética; aspecto de importancia gravitante para los sectores estratégicos, que definió la Constitución de la República del Ecuador en 2008.<sup>13</sup> Esto comprende la coordinación intersectorial entre las agencias centrales de gobierno, a propósito de la implementación de los 13 proyectos estratégicos nacionales (PEN) -de los cuales el único para el sector eléctrico es el CCS- para el aprovechamiento de un caudal de 222 m<sup>3</sup>/s del río Coca, y la generación de hasta 1500 MW que ingresarían al sistema nacional interconectado (SNI) para el año 2016.

El modelo de gestión para proyectos estratégicos nacionales (ocho en minería, cuatro en hidrocarburos, y uno en hidroelectricidad) fue desarrollado durante el 2010, y se enfoca en la articulación –funcional más que estratégica u orgánica- de una serie de agencias de gobierno central, donde no se observa la integración estructurada de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), ni la promoción de la participación ciudadana y el control social en los sectores estratégicos. Tampoco se ha podido especificar cuál es el rol de la Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC-EP) o de Transelectric frente al ejercicio de las competencias de prestación de servicios públicos; lo mismo para la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) frente a los derechos de uso en una zona de alta disponibilidad y elevada inestabilidad del recurso hídrico, agravada por la evidencia de variación climática extrema.

Mediante este modelo, se asignan acciones por parte de los ministerios rectores (supra ministerios de coordinación o planificación) a los ministerios responsables (ejecutores) de los diferentes sectores estratégicos (recursos no renovables, electricidad, agua o ambiente), con el propósito de reducir cualquier oposición a los

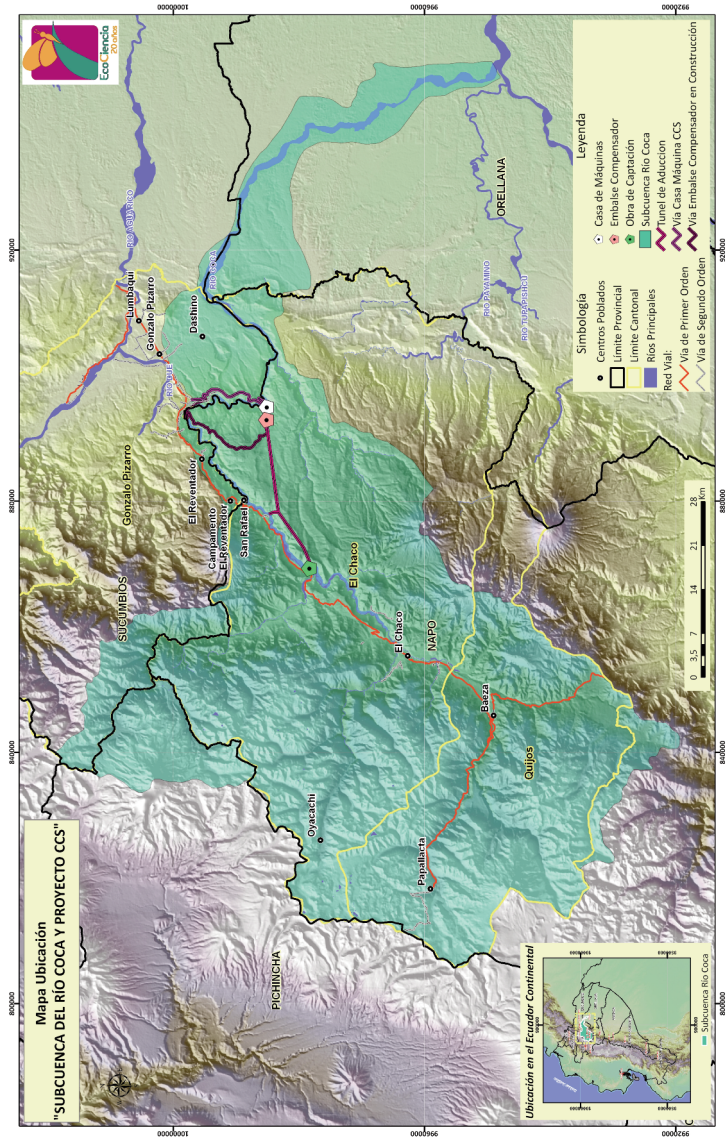
PEN, a través de dos comités de coordinación: uno técnico y otro político, con una responsabilidad de facilitación a cargo de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPMSPC). El diseño y ejecución de planes de acción emergente (PAE) de corto plazo, así como de planes de desarrollo local (PDL) de mediano y largo plazo, son los instrumentos identificados en este modelo para categorizar las acciones de gestión y prevención de conflictos por las instancias correspondientes en la SPMSPC. El reto inicial está en llevarlo a la práctica.

Aunque aislar los aspectos técnicos de otros de participación y control social en el sector eléctrico es problema de larga data en el país (López A., 2011), el modelo previsto para el proyecto CCS no evidencia mecanismos consistentes para superarlo. Además, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en vigencia desde octubre 2010, establece que la rectoría y definición del modelo de gestión para cada sector estratégico (como la energía en todas sus formas) son facultades que le corresponden de manera exclusiva al gobierno central, aunque también señala que el ejercicio de las facultades de planificación, regulación, control y gestión puede ser concurrente entre los diferentes niveles de gobierno autónomo descentralizado (GAD). Resolver este aparente dilema demanda de instrumentos efectivos, democráticos y transparentes de gobernanza, que la misma Constitución del 2008 prevé bajo un enfoque sistémico con los llamados *Regímenes* o *Sistemas*, y que posteriormente el COOTAD extiende a lo que denomina como *Sectores*, una generalización que como tal no la encontramos en el texto constitucional.

Para asegurar los preceptos constitucionales del Buen Vivir se ha previsto un sistema nacional de planificación, obligatorio para el sector público e indicativo para el sector privado, un régimen de desarrollo sustentable, o una nueva gestión ambiental descentraliza-

da bajo un esquema obligatorio (no voluntario, aunque concurrente) para todos los niveles de gobierno. Dentro de este modo de gobernanza jerarquizado es que ha de implementarse el sistema nacional de competencias establecido en el COOTAD, y que podría aportar en la creación de condiciones de sostenibilidad para la transición del sector eléctrico, en la medida en que el ejercicio de competencias de los GAD consolide estrategias de gestión integrada del recurso hídrico, o asegure el control social para la oferta y el consumo energético.

Es imprescindible la revisión crítica del sistema de facultades y competencias de los GAD bajo el principio constitucional de subsidiaridad en el ejercicio de competencias. Entre las competencias constitucionales que hemos remarcado en este sentido, están la gestión integrada de cuencas hidrográficas y la prestación de servicios públicos; mientras que de las funciones de todo GAD, sobresale la promoción de la participación ciudadana y el control social en el sector eléctrico. ¿Puede el manejo integrado del recurso hídrico y la participación social aportar en la gestión del proyecto CCS? En este trabajo revisamos tres tesis sobre la gestión mancomunada del agua, la descentralización en la gestión energética y la participación social en la gobernanza energética, que pueden orientar el modelo de gestión para el relacionamiento entre promotores, gobiernos locales y organizaciones sociales vinculados al proyecto CCS, bajo una perspectiva de actores locales en la subcuenca del río Coca (Ver gráfico de ubicación).



## **Gestión municipal mancomunada para el manejo integrado del recurso hídrico**

Entre las modalidades de gestión, planificación, coordinación y participación que define el COOTAD para los diferentes niveles de gobierno, se señalan tres: la gestión directa, la gestión delegada y las diversas formas de gestión mancomunada, para el establecimiento de entidades de derecho público con personería jurídica (Art. 286) y susceptibles de recibir financiamiento desde el presupuesto general del Estado “para la obra o proyecto objeto del mancomunamiento” (Art. 285). La conformación de mancomunidades entre los distintos niveles de gobierno (incluidos circunscripciones de régimen especial) tiene como finalidad “...mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración, en los términos establecidos en la Constitución y de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en este Código” (COOTAD, Art. 285). ¿Pueden las mancomunidades ser consideradas mecanismos de gobernanza ambiental o energética?

Esta figura no es nueva en la legislación ecuatoriana, ya que estuvo prevista en la anterior Ley de Régimen Municipal Descentralizado (derogada por el COOTAD), lo que permitió que se desarrollen varias iniciativas de gestión municipal mancomunada, sobre todo para la gestión integrada de cuencas hidrográficas con diferentes niveles de institucionalización. A lo largo del COOTAD se definen potestades para los diferentes niveles de gobierno y sus representantes, que les permiten decidir sobre la constitución de mancomunidades o consorcios, en caso de que no haya continuidad geográfica entre los GAD proponentes (Art. 285). Un caso inconcluso se identifica en la cuenca del río Quijos-Coca, y que está vinculado al CCS, según se detalla más adelante.

La cascada San Rafael es el principal salto de agua del país, y se ubica en el límite de los cantones El Chaco (provincia de Napo) y



Gonzalo Pizarro (Sucumbíos), sobre el alto río Coca (Quijos en alguna cartografía oficial). Su preservación con fines de desarrollo local ha convocado a los municipios para proyectar un manejo mancomunado de este atractivo turístico en sus jurisdicciones territoriales. En 2002, se firmó un primer convenio de mancomunidad municipal entre estos dos cantones para la administración conjunta de la cascada, mas la exigencia del Ministerio del Ambiente de un plan de manejo a partir de una delimitación del área, la misma que evidentemente no se pudo conseguir, este convenio no pudo tener una efectiva implementación.<sup>14</sup>

El 18 de marzo de 2006, estos mismos gobiernos municipales con el apoyo técnico de EcoCiencia, decidieron conformar la Mancomunidad Bipartita para el Manejo de los Recursos Naturales y el Desarrollo Turístico de los gobiernos municipales de El Chaco y Gonzalo Pizarro, reconociendo una vez más que las potencialidades de los cantones giran alrededor del agua (EcoCiencia, 2007). Junto con la necesidad de resolver asuntos sobre la administración de la Cascada San Rafael, la Mancomunidad debía prepararse para negociar el posible desarrollo del proyecto hidroeléctrico El Reventador-San Rafael, como se llamó entre 1996 y 2006 al proyecto CCS, sobre todo por las diversas implicaciones que un mega proyecto de este tipo tiene para las zonas de aprovechamiento hídrico (diferentes de las áreas de influencia directa o indirecta, definidas *ad hoc* por los mismos proyectos). La Mancomunidad definió un solo objetivo: promover el turismo y el manejo sostenible de los recursos naturales a través de dos comisiones especiales, una encargada del tema hidroeléctrico y otra del turismo.

La Comisión de Proyectos Hidroeléctricos se centró en entender la problemática del uso y aprovechamiento sostenible del agua en los cantones, para lo cual desarrolló, con la asesoría técnica prevista, una planificación operativa para el tratamiento del tema, y

debía informar a la Mancomunidad sobre las alternativas a seguir para alcanzar el desarrollo local sostenible con base en el manejo integrado del agua. Durante 2006 y 2008 se realizaron actividades de fortalecimiento institucional, tanto a través del intercambio de experiencias de gestión municipal en proyectos hidroeléctricos en el centro sur del país (Paute), como a través del tratamiento público de los avances en el trámite de concesiones o en los estudios técnicos para los aprovechamientos previstos (El Reventador-San Rafael o CCS y otros) en los cantones comprendidos en la cuenca media del Quijos-Coca.

La Mancomunidad y EcoCiencia promovieron espacios de participación ciudadana para el seguimiento a los proyectos de aprovechamiento mediante: foros públicos y reuniones informativas con autoridades del sector eléctrico;<sup>15</sup> diseño y ejecución de un plan de incidencia;<sup>16</sup> y fiscalización *in situ* de las obras a cargo de los contratistas, a fin de exigir la elaboración de los estudios de impacto ambiental y el plan de manejo ambiental (EIA/PMA) para la obra de inicio del CCS, como exige la Ley de gestión ambiental (LGA). No obstante, se firmaron convenios entre el Ministerio de Electricidad y Energías Renovables y cada uno de los gobiernos municipales entre enero y febrero del 2008, para viabilizar un inicio inesperado de obras. Posteriormente, los gobiernos municipales de El Chaco y Gonzalo Pizarro, junto con EcoCiencia realizaron comentarios técnicos (con un enfoque ecosistémico y desde una perspectiva de actores locales) a los estudios definitivos (EIAD/PMA) para la central hidroeléctrica, los mismos que fueron presentados ante la opinión pública para demandar la corrección de las inconsistencias encontradas en el trabajo de la consultora (EFICA-CITAS) y requerir que se asegure una participación efectiva en la gestión de la operadora, la ex Coca Sinclair S.A. y sus contratistas.<sup>17</sup>

La gestión mancomunada cumplía una función clave para reducir la asimetría entre los actores, hasta cuando inició el proyecto CCS con la construcción de la vía a casa de máquinas en mayo de 2008. Bastó que el Presidente de la República fuera al recinto Simón Bolívar (km 74 de la vía Lago Agrio-Quito) para dar inicio al proyecto, y de paso presentar a la empresa contratada –sin proceso de licitación que haya sido público- para realizar una obra que, según el convenio del 29 de febrero de ese año, estaba a cargo del Municipio de Gonzalo Pizarro. De ahí en adelante, los promotores del proyecto CCS desconocieron los convenios con el MEER y realizaron acercamientos directos con los actores locales, alcaldías y juntas parroquiales, siempre en torno a una estrategia de negociación extendida por un beneficio directo: empleo para las poblaciones locales en el proyecto (López A., 2009a).

La posición de los actores ha girado desde entonces en torno al número de plazas que le corresponde a cada jurisdicción, o sobre las bandas salariales y tasas por servicios, aunque ante la opinión pública se presenta una agenda de desarrollo local con base en las propuestas formuladas al seno de la Mancomunidad: articular la gestión del CCS a la planificación estratégica cantonal; participación local en los beneficios de la generación eléctrica (renta, MDL o REDD); desarrollar un mecanismo de retribución por servicios hídricos; o fomentar talento humano a nivel local, entre los más importantes (López A., 2008). Sin embargo, entre fines de 2008 y mediados de 2010, los problemas asociados a la crisis financiera y sus repercusiones en las negociaciones para asegurar la inversión extranjera que demanda el proyecto (salida de la argentina ENARSA y desacuerdos con el gobierno de China) provocaron que el proyecto entre en serio cuestionamiento, no obstante de lo cual, la expectativa local no desapareció. El marco constitucional y sectorial varió radicalmente durante este periodo.

Con el actual Código Territorial (COOTAD) se instrumentan varias competencias constitucionales que demandan un ejercicio concurrente de competencias y subsidiaridad entre los GAD para la gestión de cuencas hidrográficas, sistemas de riego, o prestación de servicios públicos, como es la electricidad. Además, el sistema nacional de competencias previsto en el COOTAD debe articularse con el sistema nacional de planificación y el régimen de desarrollo previsto en la Constitución, para lo cual en el Código se remarca la importancia de promover un ejercicio concurrente de las competencias con base en las facultades y/o responsabilidades de cada GAD. Este argumento se desarrolla en el Art. 132 del COOTAD sobre el ejercicio de la competencia de gestión de cuencas hidrográficas, para establecer que:

El Ordenamiento de cuencas corresponde, según la Constitución, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, comprende la ejecución de políticas, normas regulatorias, planificación hídrica con participación de la ciudadanía, especialmente de juntas de agua potable y regantes así como la ejecución subsidiaria y recurrente con otros Gobiernos Autónomos Descentralizados, de programas y proyectos en coordinación con autoridad única del agua en su circunscripción territorial de conformidad con la planificación y regulaciones técnicas y control que esta autoridad establezca (...)

El Gobierno Autónomo Descentralizado Regional propiciara la creación de consejos de cuenca hidrográfica los que garantizaran participación de Gobiernos Autónomos Descentralizados y organizaciones sociales (...) garantizaran la ejecución del plan de manejo de cuenca, subcuencas y microcuencas en sus respectivas circunscripciones (...)

No obstante las competencias exclusivas señaladas, el gobierno central podrá realizar proyectos hídricos multipropósito que tengan una importancia estratégica, para lo cual deberá considerar los cri-

terios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (...) vía convenio se garantizará un retorno económico fijado técnicamente en beneficio de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de las circunscripciones territoriales de donde provengan los recursos hídricos con la finalidad de mantener, conservar y recuperar la cuenca hidrográfica. Se prohíbe la adopción de cualquier modelo de gestión que suponga algún tipo de privatización del agua. Además se fortalecerá las alianzas público comunitarias para la cogestión de las cuencas hidrográficas”.<sup>17</sup>

Sabemos que los GAD regionales no se han conformado en Ecuador, y que la Constitución de 2008 prevé un plazo de hasta 8 años para tal efecto, con lo que un escenario potencial podría iniciar en 2015; mientras que el uso del agua con fines energéticos empieza ya a ser una presión a considerar en cada una de las demarcaciones hídricas en que realiza su gestión la autoridad nacional del agua, SENAGUA. Remarcamos estos vacíos para la gestión integrada de cuencas prevista en el COOTAD, Art.132, puesto que en nuestro caso, la protección del recurso hídrico y de los ecosistemas de los que dependen los servicios de regulación hídrica y control de la sedimentación son fundamentales para garantizar la sostenibilidad en los aprovechamientos y usos múltiples del agua.

Para que los beneficiarios del agua en la cuenca (entre los cuales el mayor usuario es CCS) puedan contar con el recurso hídrico, es fundamental asegurar prácticas de restauración, manejo y protección a lo largo de la cuenca hidrográfica del Coca, lo cual ahora mismo contrasta con la falta de definición de una normativa nacional para los recursos hídricos, y de una institucionalidad específica para su manejo en la Amazonía y valle del Quijos-Coca (López A., 2009b). ¿Es la gestión mancomunada una opción para articular gestión, participación y control ciudadano en el manejo integrado del agua? Luce imprescindible apoyar la consolidación de una gestión mancomunada para la subcuenca del río Coca, lo cual

empieza por definir el objetivo central del esfuerzo conjunto, sus alcances, financiamiento y mecanismos de constitución y regulación, aprendiendo de experiencias como la que mantuvieron El Chaco y Gonzalo Pizarro entre 2006 y 2008.

Ahora mismo es posible observar que temas críticos para la administración local en el manejo integrado del agua tienen que ver con la vulnerabilidad de estas jurisdicciones y sus microcuencas frente al Cambio Climático (estrés hídrico), a fin de diseñar e implementar estrategias de adaptación con base en ecosistemas para los planes de ordenamiento territorial (Beltrán, 2011). Se ha pensado que a través de un esquema de retribución por el servicio ambiental hídrico (SAH) que aseguren los manejadores de los ecosistemas (áreas protegidas o propietarios de la tierra en zonas de interés hídrico) a los diferentes beneficiarios del agua (CCS el mayor de todos) se pueda asegurar una estrategia sostenible de financiamiento para la gestión integrada del recurso hídrico (GIRH) en ésta o cualquier otra cuenca en el país (Castro, 2010).

## **Descentralización en la gestión energética**

En el Código Territorial (COOTAD) se establece que la rectoría y definición del modelo de gestión para cada sector estratégico son facultades que le corresponden de manera exclusiva al gobierno central, aunque el ejercicio de las facultades de planificación, regulación, control y gestión puede ser concurrente entre los diferentes niveles de gobierno autónomo descentralizado (GAD). Los sectores estratégicos, como se los define en el COOTAD, son: “Aquellos en los que el Estado en sus diversos niveles de gobierno se reserva todas sus competencias y facultades (...). La facultad de rectoría y la definición del modelo de gestión de cada Sector Estratégico corresponden de manera exclusiva al gobierno central (...)”.<sup>18</sup>

Esta definición retoma lo establecido en el Art. 313 de la Constitución, donde se establece con claridad que los sectores estratégicos “(...) son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos la energía (...), el agua, y los demás que determine la ley”.<sup>19</sup> Aunque el COOTAD se extiende en la definición de sectores privativos (Art. 110) y sectores comunes (Art. 112) para organizar el sistema de competencias y su ejercicio por los diferentes niveles de gobierno, en la Constitución de 2008 no se los identifica como tales. Ahora bien, si los sectores privativos se refieren a “todas las competencias y facultades que corresponden exclusivamente al gobierno central y no son descentralizables”<sup>20</sup> ¿significa que éstos prevalecen sobre los mismos sectores estratégicos o comunes, transformados en conjuntos de competencias y facultades en un modo de gobernanza jerarquizado?

La descentralización, según el Art. 105 de la COOTAD, se entiende como la “transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos desde el gobierno central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados”.<sup>21</sup> Por su parte, el sistema nacional de competencias corresponde al “Conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades, relacionados con el ejercicio de las competencias de cada gobierno autónomo descentralizado...”.<sup>22</sup> Es en este marco que se plantea en el COOTAD la definición de ‘Sectores’, como las ‘Áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado. Según su organización podrán constituir un sistema sectorial. Se clasifican en sectores privativos, estratégicos y comunes’.<sup>23</sup>

Cabe preguntarse si la transición energética puede ser vista como materia de gestión descentralizada y en qué ámbitos, si fuera

el caso, para el subsector hidroeléctrico. El único antecedente sobre descentralización en el sector eléctrico corresponde al Plan Nacional de Descentralización del 2002, el cual estableció que los gobiernos provinciales o municipales podrán ejercer control social en materia energética, aunque el gobierno nacional mantendrá su potestad regulatoria (Escobar, 2006: 14). Este precedente reitera el desafío para el actual modelo de gestión del sector eléctrico y sus proyectos hidroeléctricos, de articular acciones con los GAD a fin de promover la participación ciudadana y el control social en el cumplimiento de una de sus funciones orgánicas y constitucionales.

En lo que se refiere al ejercicio de las competencias de gestión ambiental –otra de las competencias constitucionales que se regulan en el COOTAD– se establece en su Art. 136 que:

El Sistema descentralizado de gestión ambiental que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza a través de la gestión concurrente y subsidiaria de las competencias de este sector, con sujeción a las políticas, regulaciones técnicas y control de la autoridad ambiental nacional, de conformidad con (...) la ley. En caso de proyectos estratégicos la emisión de licencia ambiental será de responsabilidad de la autoridad nacional (...).<sup>24</sup>

Aunque se reconoce el desarrollo previo de la normativa e institucionalidad ambiental para que los GAD puedan calificarse como autoridades ambientales de aplicación responsable, se establece en este mismo artículo que los GAD no podrán otorgar licencias en caso de proyectos estratégicos nacionales.

En relación a la vigente Ley de Gestión Ambiental (LGA),<sup>25</sup> frente al nuevo sistema descentralizado de gestión ambiental previsto en la Constitución y re-estructurado por el COOTAD, también se identifica un desfase capital, ya que actualmente por el sistema de planificación nacional la descentralización es obligatoria para el gobierno central y los GAD, a diferencia del esquema anterior de



descentralización voluntaria para los gobiernos seccionales y obligatoria para el central, y que tuvo vigencia entre 1993 y 2007, con un enfoque de modernización del Estado y de resultados poco consistentes con los fines de la conservación de la biodiversidad, la prevención y control de la contaminación, o el manejo sostenible de los recursos naturales en el país, a excepción, quizá, del agua (EcoCiencia, 2008). La evidencia muestra que únicamente el manejo mancomunado del agua escapó a este esquema de “descentralización a la carta”, al haberse impulsado varias iniciativas de gestión mancomunada en cuencas con alta presión antrópica, vulnerabilidad y estrés hídrico (Jubones, Paute, Pastaza, Quijos y otras), lo que remarca la importancia capital del manejo integrado del agua como fundamento para una gestión energética enmarcada en principios de sostenibilidad ambiental, económica y social (López A., 2009).

Identificamos una creciente presión sobre las cuencas hidrográficas de la vertiente amazónica (Napo, Coca, Aguarico o Zamora) para la satisfacción de una demanda nacional de electricidad que crece año tras año, pero también por la urgente solución a los problemas de generación durante el periodo de estiaje (octubre-marzo) en la cuenca del río Paute, ubicada al sur de la misma vertiente oriental. Evidentemente, los proyectos de aprovechamiento evidencian criterios utilitaristas del recurso hídrico, pero sin que incorporen preceptos constitucionales para el manejo integrado de los recursos hídricos con un enfoque ecosistémico para la protección de ecosistemas frágiles y nacientes de agua, o para el desarrollo de energías limpias, más allá de la promoción de la eficiencia energética, según se establece en la Constitución de 2008 (Arts. 406, 411 y 413).

La ampliación de una frontera no consuntiva bajo esquemas de economía extractiva (control externo del flujo de energía y fuerza de trabajo que condiciona el potencial de desarrollo local) es un problema de gobernanza energética, y se relaciona, en parte, con la

falta de una ley e institucionalidad para el manejo del agua en la alta Amazonía, reflejo de la falta de consensos en materia de derechos de uso y esquemas inter-institucionales en la gestión de un sector estratégico como es el agua (López A., 2011). Tampoco la vigente Ley de Régimen del Sector Eléctrico (LRSE) y otras normativas técnicas (Reglamento Ambiental o Ley de Constitución de Gravámenes) se compadecen con el actual régimen de desarrollo y el sistema de planificación nacional, lo cual problematiza la gobernanza energética de forma estructural, hasta que no se adecúen consistentemente mecanismos y fines de la transición energética en la regulación y gestión de los sectores estratégicos. Esto requiere identificar los mecanismos más adecuados para el manejo del agua, reconociéndola como un patrimonio nacional de uso público y derecho humano, según se establece en la Constitución de 2008.

Precisamente, la gestión energética puede comprometer la condición actual y futura de las cuencas hidrográficas, y para el caso del CCS, uno de los principales impactos es la remoción de roca para la perforación de 25 km de túneles (entre 2 y 3 millones de m<sup>3</sup>) y su disposición final de forma adecuada. Al respecto, en el Art. 141 del COOTAD se establece lo siguiente:

(...) Los gobiernos autónomos descentralizados municipales, en ejercicio de su capacidad normativa, deberán expedir ordenanzas en las que se contemplará de manera obligatoria la consulta previa y vigilancia ciudadana: remediación de los impactos ambientales, sociales y en la infraestructura vial, provocados por la actividad de explotación de áridos y pétreos; e implementarán mecanismos para su cumplimiento en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, las organizaciones comunitarias y la ciudadanía.<sup>26</sup>

Finalmente, se establece también en el acápite “Límites territoriales de competencias exclusivas del COOTAD”, lo siguiente:

“Cuando en una determinada circunscripción territorial se deba emplazar y construir infraestructura o equipamiento que por su naturaleza esté destinado a atender una población mayor que la de esa circunscripción, se coordinará con los niveles de gobierno que sean titulares de la misma competencia en esa zona de influencia.”<sup>27</sup> Este es un aspecto sensible para el ejercicio de otra competencia constitucional, como es la prestación de servicios públicos, bajo una política nacional que aprovecha el recurso hídrico en una demarcación hídrica para evacuar la energía al Sistema Nacional Interconectado, como en el caso de los proyectos hidroeléctricos.

## **Participación y control social en la gobernanza energética**

En el COOTAD se establece que el ejercicio de cada GAD se realizará a través de tres funciones integradas: la primera de legislación, normatividad y fiscalización; la segunda de ejecución y administración; y la última de participación y control social.<sup>28</sup> Reconocemos que la participación social se incentiva, ya que no es automática ni comfortable para quienes la asumen o la promueven, motivo por el cual institucionalizar su promoción para apoyar su ejercicio en mejores condiciones forma parte de las estrategias más usadas para el tratamiento de asuntos de interés público, como son la conservación del ambiente o la gestión ambiental descentralizada (EcoCiencia, 2008). ¿Puede ser así para el mejoramiento de la política de transición energética a través de la gestión del proyecto CCS?

Se ha señalado que la decisión del gobierno central de decretar como de interés prioritario a toda obra eléctrica que cuente con estudios de factibilidad por sobre cualquier área especial de conservación, bosques protectores o vegetación protectora (Decreto 655 de octubre 2007), significó el primer paso para restringir la participación y control social en los sectores estratégicos. Además, con el

Decreto 1040 de mayo 2008 –muy cuestionado por movimientos ambientales e indígenas– se dejó sin efecto a una serie de normas sectoriales que regulaban el procedimiento de consulta y participación en proyectos o políticas públicas que puedan afectar al ambiente, incluido el Reglamento al Art. 28 de la LGA, por considerarlo como un obstáculo burocrático para los intereses de la nación. Así, un principio del derecho internacional ratificado por el Estado e incorporado por la Constitución de 1998, resultó vulnerado con un decreto ejecutivo que en su lugar instrumentó mecanismos de información pública. Por fortuna, con la nueva Constitución de 2008 se revirtió este orden de cosas.

Esta era la situación del sistema de gobernanza energética cuando se produjo la delegación que el Ministerio de Electricidad y Energías Renovables (MEER) hizo en 2008 a los ex alcaldes de El Chaco y Gonzalo Pizarro para llevar las relaciones comunitarias y procesar las demandas ciudadanas a la operadora del proyecto CCS. El objetivo central de esa delegación era “evitar la oposición promovida por sectores ecologistas en Macas por el proyecto Hidroabánico y otros en la región litoral”, según lo expresó el ex ministro Mosquera cuando a inicios de ese año firmó los convenios marco para la implementación del CCS con estos gobiernos municipales (López A., 2009a). Sin querer aceptarlo del todo, se veía cómo la participación social comenzaba a ser instrumentada a favor del proyecto, mientras que los ex alcaldes y concejales, así como todos los actores locales se quedaban absortos cuando la operadora ex Coca Sinclair S.A. (empresa pública desde julio de 2010), su contratista (FOPECA), y otros funcionarios de gobierno central, desconocieron la validez de esos convenios a mediados de ese año.

Se ha mencionado anteriormente que el trabajo mancomunado de los municipios de El Chaco y Gonzalo Pizarro cesó con el

inicio de las obras del proyecto CCS y de las actuales administraciones municipales, por lo que esta iniciativa se desactivó para febrero de 2009, momento en el cual el Ministerio de Sectores Estratégicos llegó a la zona para reposicionar al proyecto CCS como parte de sus responsabilidades (López A., 2009a). A pesar de este orden de cosas, y reconociendo la prevalencia de los intereses locales para pugnar por los recursos que puede movilizar un proyecto de la envergadura del CCS, también podemos afirmar que los aportes que logró una gestión mancomunada apoyada en instancias de participación y control social se evidencian en la exigencia por el cumplimiento de la normativa ambiental y de participación ciudadana en la construcción o implementación “técnica” del proyecto por la ex Coca Sinclair S.A. y su contratista FOPECA.

Esto se visualiza mejor cuando vemos el papel que cumplió el Comité de Monitoreo Ambiental al proyecto CCS del cantón Gonzalo Pizarro, en la vigilancia del cumplimiento de los acuerdos directos entre la operadora, su contratista y los pobladores locales con sus organizaciones de representación, pero también para el control social por el que se demandó el cumplimiento de la normativa ambiental por un proyecto que inició sin estudios técnicos ni licencia ambiental, y que ejecutó obras sin fiscalización ambiental desde el inicio de las obras, requisito de ley que tampoco se cumplió (López A., 2009a).

Las acciones administrativas de no conformidad levantadas desde la Dirección de Saneamiento del gobierno municipal de Gonzalo Pizarro, entre mediados de 2008 y julio de 2009, se debían a las inobservancias de la contratista, sobre todo en la mala disposición de escombros en la construcción de la vía FOPECA, y que afectan a cuerpos de agua en las partes altas de la cuenca del río Dashino (López A., 2009). Incluso se reportó al MAE el tráfico de madera por funcionarios de campo de la contratista, la cual fue retenida en el

gobierno municipal de Gonzalo Pizarro. Cuando la operadora entregó, a mediados de 2009, el estudio de impacto ambiental (EIA), *ex post*, y su correspondiente plan de manejo ambiental (PMA) para la vía a casa de máquinas, con el fin de asegurarse el licenciamiento ambiental, no se contó con un proceso de consulta previa y participación social, no solo por resultar extemporáneo, sino también porque con el Decreto 1040 se podía apelar a una serie de mecanismos de información pública para subsanar este vacío. Con anterioridad, en el MAE se creó una comisión con funcionarios de planta central para dar seguimiento al proyecto CCS, dejando por fuera a los funcionarios de las regionales (Napo y Sucumbíos), responsables *in situ* de las áreas protegidas y los bosques protectores La Cascada y del Río Tigre.

Nos preguntamos si con todos estos antecedentes la operadora se vio obligada a poner más atención en el cumplimiento de un mero formalismo como es la presentación de los EIA/PMA para el licenciamiento ambiental de obras eléctricas en áreas especiales de conservación. Creemos que sí, ya que colocó la atención de todos los actores en la contratación y ejecución de los EIA definitivos (EIAD) y PMA para la central hidroeléctrica, lo cual, a mediados de 2008 llevó a que la operadora realice audiencias públicas de participación y consulta previa, vistas como actos de buena voluntad por la misma autoridad ambiental, por los vacíos reglamentarios anotados (López A., 2009a).

También hubo limitaciones en el control social, sobre todo porque no se alcanzó a posicionar la importancia de realizar los EIA/PMA para las líneas de transmisión junto con los de la central hidroeléctrica, con la finalidad de que se discuta el trazado de las rutas y mitigar al máximo los potenciales impactos de las dos líneas eléctricas para evacuar la energía generada por CCS. Esto evitaría cualquier política de hechos consumados: con la central en cons-

trucción, las líneas siguen el trazado más simple, ya que el derecho de vía en el sector eléctrico es inflexible.

Tampoco hasta el 2010 se ha logrado revertir un vacío capital para la definición del caudal de diseño previsto en los estudios técnicos, y que tiene que ver con que no se ha realizado un estudio actualizado de caudales que precise el potencial instalable, previo a la contratación e inversión que se requiera (López A., 2011). Aunque ha sido observado desde el 2007 por EcoCiencia y los actores locales, hasta ahora que oficialmente se ha declarado el inicio de obras de la central hidroeléctrica en agosto 2010, se ha dejado pasar 3 años sin realizar mediciones periódicas para saber si durante el periodo de estiaje de la vertiente amazónica el potencial instalable será significativo para asegurar la transición en el sector eléctrico, o si se continuará dependiendo del parque termoeléctrico.

Finalmente, se ha establecido como un problema de gobernanza energética esa tendencia a aislar las instancias técnicas de las de participación social en el sector eléctrico, lo cual no es un tema nuevo, pero se vuelve persistente en el modelo de gestión previsto para el CCS, ya que a pesar de desactivar los microconflictos que se generan por las acciones de todo proyecto de intervención, puede ponerse en riesgo la débil gobernabilidad democrática con que se ha recibido al proyecto cuando fue recuperado por el Estado para su planificación operativa y desarrollo en el 2007. Asegurar la participación y control social en la gestión del proyecto CCS puede aportar en la creación de condiciones de gobernanza para mejorar la implementación de las políticas de transición energéticas.

## **Conclusiones preliminares**

El principal desafío para los sistemas de gobernanza en la transición energética tiene que ver con el mejoramiento de las capa-

ciudades de gestión del Estado, simplificando un modelo de gestión, hoy mismo de débil coordinación, entre las instancias técnicas y las de participación o control social en los sectores estratégicos, como para el caso del proyecto hidroeléctrico CCS.

Aislar las instancias técnicas de las de participación ciudadana y control social en el sector eléctrico no es un problema reciente, pero se vuelve crónico en el modelo de gestión previsto para el único proyecto estratégico nacional del subsector hidroeléctrico, sea porque no se evidencia una articulación con la nueva institucionalidad para la prestación de servicios públicos en base al manejo integrado del recurso hídrico (CELEC, Transelectric o SENAGUA), así como por la falta de correspondencia entre la normativa técnica del sector eléctrico (LRSE, Reglamento Ambiental o Ley de Constitución de Gravámenes) con los nuevos preceptos constitucionales y del Código Territorial.

Considerar que los sectores estratégicos son responsabilidad exclusiva del gobierno central restringe el rol de los GAD en la gobernanza energética, sobre todo en su función de promoción de la participación ciudadana y el control social, y en el ejercicio concurrente de competencias constitucionales.



## Bibliografía

BELTRÁN, Karla *et al.*

- 2011 *Análisis de Vulnerabilidad para la Subcuenca del Quijos-Coca*, Proyecto “Capacity Building in Climate Change and Local Governance in Amazonia of Northern Ecuador”, Quito: EcoCiencia (inédito).

CASTRO, Miguel

- 2010 *Esquemas para la Retribución por Servicios Ambientales Hídricos y Mitigación del Cambio Climático en el Manejo Integral de la Subcuenca Quijos-Coca*, Proyecto “Capacity Building in Climate Change and Local Governance in Amazonia of Northern Ecuador”, Quito: EcoCiencia (inédito).

ECOCIENCIA

- 2006 *Memoria del Foro ‘Agua, Ambiente y Energía’*, Proyecto Fortalecimiento a Gobiernos Locales, Quito: EcoCiencia/Gobierno Municipal de El Chaco y Gobierno Municipal de Gonzalo Pizarro.

ECOCIENCIA

- 2007 *Gestión Democrática de los Recursos Naturales. Sistematización del Proyecto ‘Fortalecimiento a Gobiernos Locales. Cantones El Chaco y Gonzalo Pizarro’*, Quito.

ECOCIENCIA

- 2008 *Memoria de la Jornada ‘Descentralización, Gestión Ambiental y Conservación’*, Quito: EcoCiencia-SENPLADES/PAD-MAE-CONCOPE.

ESCOBAR, Linda

- 2006 *El Sector Eléctrico Ecuatoriano. Aspectos Ambientales y de Descentralización. Análisis Jurídico. Proyecto Fortalecimiento a Gobiernos Locales*, Quito: EcoCiencia (inédito).

LÓPEZ A., Víctor

- 2008 “No solo (...) Una Forma Inteligente de Sembrar el Agua para Cosechar Energía. Implicaciones del Proyecto Coca Codo Sinclair para la Amazonía Ecuatoriana”, en AA.VV., *Memoria del 5º Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos*, Quito.

LÓPEZ A., Víctor

2009a “La Palabra Agua no Moja. Obstáculos y Desafíos para la Participación Social en la Gestión del Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair en la Alta Amazonía del Ecuador”, en: *Revista Derechos y Ambiente*, enero-junio 2009, Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA).

LÓPEZ A., Víctor

2009b “Agua, Energía y Políticas Públicas en la Amazonía Ecuatoriana”, en: Bernal H., *et al.* (eds.), *Amazonía y Agua. Desarrollo Sostenible en el Siglo XXI*, España: Universidad del País Vasco/OTCA/UA/UNAMAZ.

LÓPEZ A., Víctor

2011 “El Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair y la Gobernanza Energética en la Amazonía Ecuatoriana”, en: *Revista Letras Verdes*, Nº 8, Quito: FLACSO-Programa de Estudios Socioambientales.