

Sistematización del diálogo nacional entre los movimientos de pueblos y nacionalidades indígenas y sociales y el Gobierno ecuatoriano

María Eugenia Hidalgo*

GIZ

maugeh@yahoo.com

<https://orcid.org/0009-0007-9782-9171>

Lenin Muela**

lenynmuela@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0002-0834-5532>

Introducción

Este documento ha sido elaborado por encargo de GIZ, en cumplimiento de los compromisos asumidos por GIZ con la Conferencia Episcopal Ecuatoriana (CEE), como parte del apoyo al proceso de diálogo después de la jornada de protestas de organizaciones indígenas y sociales en 2022. Consideramos que esta crónica del proceso de diálogo constituye un aporte importante para comprender lo que ha sucedido con el diálogo, o mejor dicho con el proceso de negociación política de temas técnicos, entre las organizaciones indígenas y sociales y el gobierno de Ecuador, en 2022. Para

* Periodista especializada en ciencia, tecnología y sociedad para medios tradicionales y alternativos; comunicadora social con experiencia en análisis de discurso mediático, y edición de textos de actualidad y académicos relacionados con sociedad civil, movimientos sociales y recursos naturales.

** Editor de contenidos e información en medios de comunicación y productos político-comunicacionales. Trabajos de análisis de información y escenarios sociales, económicos, político-comunicacionales, y de relacionamiento con organizaciones agropecuarias, sociales, de la Economía Popular y Solidaria, entre otras.

muchos analistas, este proceso ha sido inédito en el Ecuador y en la región, por las características que se describe en este documento.

La jornada de diálogo en Ecuador terminó el 14 de octubre de 2022 con la firma de los acuerdos (y desacuerdos), lo que no se considera como el fin del proceso de negociación. Entendemos el diálogo como la continuidad del conflicto que se materializa en las 10 demandas de las organizaciones indígenas y sociales, presentadas ya antes de las protestas. Asimismo, la negociación de estas demandas no concluyó con la firma de acuerdos y la identificación de desacuerdos. Mas bien, el verdadero desafío es la implementación de estos acuerdos.

Como parte de la metodología, las organizaciones indígenas y sociales y el gobierno de Ecuador acordaron una Mesa de Seguimiento e Implementación de los Acuerdos, con la participación de la PUCE en su rol de facilitadora y relatora, a solicitud de las partes. En la lógica de este espacio, no puede haber constatación de cumplimiento de los acuerdos, más allá de lo constatado en las actas de esta mesa.

Debido a la agudización de la conflictividad política en el Ecuador, incluyendo el cambio de autoridades que firmaron los acuerdos, esta mesa terminó de existir a finales de febrero, inicio de marzo de 2023. Las organizaciones indígenas y sociales argumentaron la falta de voluntad del gobierno para cumplir los acuerdos firmados.

El presente documento no pretende describir con verdad absoluta lo que pasó en este diálogo, más bien refleja la interpretación de las personas entrevistadas y los criterios de los autores. Reflexionar sobre el proceso de diálogo y algunas lecciones aprendidas nos parece un esfuerzo importante para contribuir a la comprensión de este capítulo de las jornadas de protestas indígenas y sociales en el Ecuador. Agradecemos a la CEE que ha autorizado que GIZ utilice este documento para fines pertinentes.

Proyecto Diálogo como Instrumento de Paz, abril 2024.

Crónica del proceso de diálogos del gobierno de Guillermo Lasso con las organizaciones CONAIE, FEINE y FENOCIN en junio de 2022

La movilización

Las protestas de 2022 habían empezado el 13 de junio con mucha fuerza en las comunidades de las provincias de Cotopaxi, Chimborazo y Bolívar en la Sierra, así como en la Amazonía, con cierres de carreteras; y también protestas de estudiantes universitarios, especialmente en Quito y Cuenca. Durante 18 días había entrado en juego una profundización de la conflictividad, a la vez que la viabilidad del Gobierno. La represión no estaba dando resultados, se avizoraban violaciones de los derechos

humanos, en la Casa de la Cultura hubo una arremetida sin precedentes en medio de una asamblea indígena, y también había respuestas violentas. Todo se radicalizaba.

El gobierno endurecía día a día su posición. El jefe de Estado amplió el estado de excepción y utilizó una cadena nacional para informar que aplicaría el uso progresivo de la fuerza para reprimir a los manifestantes. En términos operativos, la idea era pasar la represión a otro nivel. Ante eso surgió como alternativa buscar la salida con la mediación solidaria de la CEE, que incidió sobre sectores que aupaban la represión, para frenar la posición de violencia oficial, y, así mismo, tenía capacidad de apaciguar los ánimos ya agotados de los movilizadores.

El camino hacia el diálogo

Para las organizaciones, era el momento de plantear la salida consensuada, para poner a prueba la capacidad de diálogo que históricamente habían demostrado, estableciendo las líneas rojas de negociación. De todas maneras, se había obtenido el decreto de suspender el alza de combustibles que se consideraba una victoria importante.¹ Se consiguió la congelación de precios y la reducción de 15 centavos en el precio de la gasolina extra. Eso sería significativo para las comunidades, según los indígenas, aunque para el Gobierno la medida no tendría ningún efecto real. El libre ingreso a las universidades, la autonomía de la Educación Intercultural Bilingüe y la subida de cuatro millones en su presupuesto, eran muestras de voluntad oficial.

El peligro de que la represión fuera más fuerte convocó a algunos actores a apostar por extremar estrategias de negociación. En el ámbito de las organizaciones se generó una posición coordinada: la postura de lucha de clases, la de defensa de los derechos indígenas y la naturaleza evangélica de apostar por la paz, confluyeron para acudir al diálogo.

Si bien no había buena percepción de los diálogos, había una urgencia y responsabilidad que sentían los dirigentes ante la inminente escalada represiva. Manifestaban que el movimiento siempre estuvo dispuesto a dialogar, y por eso antes de junio se pedía un diálogo con resultados, pero que la respuesta oficial había sido solo mediática y por eso se llegó a la movilización que, ahora, ante la conmoción social, obligaba al Gobierno a ir al diálogo.

El diálogo serviría también al gobierno como estrategia para bajar las tensiones. Ese escenario le permitía tomar oxígeno ante el cerco político, aunque al interior no

1 Véase Decreto Ejecutivo 467 del 30 de junio de 2022 y el Anexo 3: “Presidencia de la República. Quito, 18 de junio de 2022. Respuesta a la CONAIE”.

había homogeneidad sino posiciones encontradas, sobre todo por quienes promovían una respuesta militar a los reclamos. Desde el inicio pensaron que sería un largo tiempo de conflicto y que no habría la predisposición de las organizaciones para dialogar. Pero pensaban que llegaría el momento para destrabar la situación y efectivamente, ello sucedió cuando un sector mayoritario entre los manifestantes no estuvo ya dispuesto a que hubiera más muertes, aun cuando entre ellos había quienes presionaban por ir “hasta las últimas consecuencias”.

Fue cuando Leonidas Iza habló con las Hermanas Lauritas, quienes sin postura ideológica estaban acogiendo y haciendo acompañamiento humanitario. Ellas solicitaron apoyo a la Consejo Episcopal Latinoamericano y Caribeño (CELAM), como instancia regional de la Iglesia Católica, y que al inicio tuvo una participación directa, incluso proponiendo desde el Dicasterio para Servicio del Desarrollo Humano Integral del Vaticano que se obtenga un mensaje del Papa Francisco. Al final, los indígenas vieron en la estructura y el deber ético de la iglesia la opción más clara de salida, y enviaron una carta² a la CEE, a la Presidencia de CELAM, a las universidades Central del Ecuador, Politécnica Salesiana y Pontificia Universidad Católica del Ecuador, así como a las Hermanas Lauritas.

Se activó la mesa eclesial, donde asumió el protagonismo la Conferencia Episcopal que encabezó y encaminó el proceso. Se ofició al Ministerio de Gobierno, se tuvo la aceptación, aunque con reparos a la presencia de la CELAM. Es por eso que solo la CEE asumió la relación directa con las partes en conflicto, iba a ser el canalizador oficial de los documentos y propuestas que la CONAIE planteaba por parte de las organizaciones, para que lleguen y sean tomados en cuenta por el Gobierno.

Hubo reacciones ciudadanas y de grupos de poder que apoyaron el diálogo, bajo expresiones de que no se podía seguir con esa afectación social y económica al país. Pero habiendo estudiado lo sucedido en octubre de 2019, en el Gobierno se buscaba una posición que equilibre el no repetir el escenario de un baño de sangre y el no dar la imagen de “ponerse de rodillas”. Era necesaria una vía intermedia entre el tratamiento que se iba a dar a las movilizaciones, con el hecho de cumplir las obligaciones que eso imponía, con un enfoque que permita no solo apaciguar el conflicto sino, dicho por las autoridades, sentar las bases para que no se repita el problema, para no comprar una paz temporal, corta y “a cualquier precio”. Las dos tentativas anteriores, aun estando cerca de un acuerdo, habían fracasado. Un tercer fracaso sería insostenible. Pero esta vez, en el Gabinete se percibió el agotamiento, las presiones de las bases y la falta de claridad del escenario final en los movilizadores.

2 Anexo 4: “CONAIE, FENOCIN, FEINE. Quito, 28 de junio de 2022. Carta a iglesias y universidades”.

Finalmente, ambas partes decidieron calmar el problema en las calles y sentarse a revisar las salidas potenciales para los puntos que se demandaron desde el inicio del paro.

Arranque de las mesas de diálogo

Frente a la solicitud por parte de las organizaciones de la mediación de la CEE, las Hermanas Lauritas, el CELAM, la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), la Universidad Central del Ecuador (UCE) y Universidad Politécnica Salesiana (UPS), el Gobierno respondió aceptando la participación directa de la CEE.³ Fue consentida la mediación de la iglesia por su posición pacificadora; y la CEE pidió a las tres universidades que asumieran ese rol, quedando legitimadas como mediadoras, tanto por las organizaciones como por el Ejecutivo, que reconoció su prestigio académico y su recorrido histórico, más allá de cualquier elemento político y de las presiones en contra de un sector de la opinión pública que criticaba el importante apoyo humanitario que habían cumplido las tres instituciones en las manifestaciones de 2019 y en las de 2022.

Iglesia y universidades se jugaban su prestigio y su autoridad moral para afrontar con éxito los 90 días que venían.

La decisión de sentarse a negociar también se apuntaló en el interés político que nunca estuvo ausente de este proceso, en tanto las dos partes querían y necesitaban tener y mostrar resultados. Las dirigencias indígenas iban por la legitimación ante sus bases, en tanto el Gobierno buscaba dar la imagen de tener una voluntad conciliadora sin perder fortaleza. Lo concreto es que en la mañana del 30 de junio ya se daban los últimos ajustes en la redacción del documento de paz. La CEE había estado los últimos días yendo y viniendo y ajustando los términos del acuerdo con los indígenas y el Gobierno.

Entre el mediodía y las 2 de la tarde se procedió a la firma del Acta por la Paz,⁴ con la presencia de Iglesia, universidades, organizaciones sociales y Gobierno apostando por la construcción de la paz y con el objetivo de establecer los diálogos se acordó empezar los trabajos en las mesas desde el 7 de julio de 2022, por un periodo de 90 días. La delegación del CELAM participó hasta ese momento y las Hermanas Lauritas se quedaron como veedoras.

Mientras en la mesa tripartita se avanzaba con la metodología que se aplicaría para el proceso, como la “Mesa de coordinación” donde se tratarían y agilizarían aspectos

3 Anexo 5: “Ministerio de Gobierno. Quito, 29 de junio de 2022. Respuesta del ministro de Gobierno a la CEE.”

4 Anexo 6: “Acta por la Paz. Quito, 30 de junio de 2022”.

que facilitarían el trabajo de las diez mesas temáticas. Había una semana para alistar documentos y ajustar propuestas.

Para el jueves 7 de julio ya se había preparado la metodología conocida como la “Hoja de ruta” o Guía de Diálogo en su primera versión,⁵ que fue aceptada por las dos partes en conflicto, y que establecía las normas que seguiría cada una de las mesas, con la finalidad de organizar la participación de los delegados de las organizaciones y los oficiales, donde el respeto a la palabra, los tiempos de intervención de cada parte, la transparencia de la información, serían las bases para llegar a acuerdos, en las mesas en las que hubo, y acordar dejar en claro cuáles serían los puntos que no tenían viabilidad.

Cada una de las tres universidades aportó con cinco facilitadores, y la PUCE, además, dos relatores para cada mesa. Los facilitadores, a más de su conocimiento sobre los temas de las mesas, recibieron una capacitación y asesoría de apoyo para tener claridad en su tarea y cómo ejercerla, teniendo en cuenta que las dos partes en conflicto aún mantenían tensiones altas en el momento del arranque de las mesas. En ello asumió una responsabilidad la Cooperación Técnica Alemana-GIZ, por pedido del Rectorado de la PUCE, y el riesgo asumido valió la pena porque los talleres ofrecidos en compañía del experto boliviano Fernando Aramayo fueron bien valorados por los facilitadores.

Desarrollo de las negociaciones

Con gran ilusión de que el conflicto se transformara en una puerta de oportunidades para mejorar las condiciones históricas y coyunturales que han estado empeorando la calidad de vida de las comunidades, las diez mesas temáticas abrían y cerraban sus debates en cada jornada. Muchos actores del Estado y muchos también de los movimientos indígenas, campesinos y sociales ponían en juego el esquema sistemático que se habían trazado como metodología. Tenían un referente aceptado y ordenado al cual acogerse.

Con la “Hoja de ruta”, que se ajustó después de las primeras reuniones,⁶ la coordinación tripartita eficaz y las reglas básicas y, con la presencia del garante a quien siempre se podía regresar a ver, apostando por la validez de esos instrumentos, se

5 Anexo 7: “Hoja de ruta para la conformación de las mesas temáticas entre la CONAIE, FEINE, FENOCIN y el Gobierno Nacional con la mediación de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, julio 2022”.

6 Anexo 8: “Hoja de ruta para la conformación de las mesas temáticas entre la CONAIE, FEINE, FENOCIN y el Gobierno Nacional con la mediación de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana. Versión 2, 19 de julio 2022”.

desarrolló el diálogo en las diez mesas que se habían establecido y en cada mesa unos mediadores y relatores comprometidos a procurar que fluyera el diálogo y que sea pacífico y respetuoso.

En una de las reuniones de la mesa de coordinación se decidió establecer “el día cero” que quedó incluido en la segunda versión de la hoja de ruta y que fue donde se definieron los alcances de los intereses específicos concretos que se tratarían en cada una de las diez mesas.

Hubo ciertos momentos en que ambas partes necesitaban un mayor esfuerzo para permanecer. De un lado, líderes, militantes y asesores con diversos orígenes, formaciones y experiencias de gestión comunitaria, y del otro, servidores públicos con lenguaje y prácticas burocráticas, tuvieron que tratar de encontrar un lenguaje común para abordar los problemas en el mismo nivel.

En ese escenario marcado también ideológica y políticamente, entraron en acción los mediadores en equipos de facilitadores y relatores para cada mesa. Ubicados en medio de ambas partes recibían alta consideración a su rol, como tercero imparcial, sin favor a uno u otro. Las partes respetaron el que pudieran conducir, y se posicionó su papel como un mecanismo idóneo para se puedan comunicar y si los ánimos se exacerbaban logren reencaminar o en un momento dado evitar el escalamiento de las diferencias.

Con las reglas claras desplegadas en un gran cartel en la pared incluso, los líderes sociales tenían que efectuar una presentación, les seguía una respuesta y luego un debate; los mediadores les animaban a llegar a acuerdos e identificar los desacuerdos. Al finalizar los diálogos, para los equipos de mediadores había sido una experiencia desgastante, pero extremadamente satisfactoria que dio un sentido más a su condición de catedráticos.

En algunos casos, las personas a cargo de facilitar una mesa tenían mucha experiencia, por ejemplo, en la mesa de salud, la directora de un instituto de investigaciones médicas de la PUCE. Pero en cada una había varios facilitadores, lo ideal eran cuatro, para en todo caso que puedan intercambiar su labor con los relatores, ya que el trabajo resultaba a veces extenuante, por lo que resultó importante constituirse como un equipo de trabajo.

Los equipos de facilitación, profesionales vinculados a la academia como catedráticos y/o directivos, pocos con experiencia en centros de mediación y la mayoría con amplia experiencia en facilitación de talleres en donde los objetivos siempre son comunes a los participantes, casi ninguno con formación ni experiencia en facilitar negociaciones, vivieron la experiencia como un fortalecimiento de destrezas en su rol, en medio de momentos, que hubo, de fuertes e intensas y acaloradas discusiones, pero

lograron ejercer su papel sin mayores cuestionamientos de las partes. Hicieron honor a su compromiso de imparcialidad que firmaron al aceptar participar.

En función del tema que se iba a tratar, las partes pudieron ver que la balanza que manejaron no estuvo con más peso de un lado. Venían de un enfrentamiento en las calles que había generado rupturas y no era raro que en algún momento se escuchase decir “le deja hablar más a él porque es el ministro y a nosotros no nos da la palabra”, frente a lo cual se pasó a corregir aplicando mejor la metodología al medir el tiempo dado al mismo número de miembros en cada lado de la mesa. En la mesa de focalización de subsidios a los combustibles, por ejemplo, para que la balanza no se vaya quebrando y poder continuar el diálogo, el facilitador reafirmó la regla: “sea quien sea tiene tres minutos”.

Luego de las presentaciones que hacían los movimientos sociales de sus demandas la mayoría de las veces la respuesta del gobierno involucraba diferentes instituciones, con diversa información a veces, luego de poner en limpio las posiciones se identificaban las coincidencias y de estas se obtenían acuerdos. Iban poco a poco redactando las posiciones, e iban sacando una memoria diaria.

Facilitadores hubo unos más hábiles y otros más teóricos, lo que en mucho dependió del perfil que trajeron al diálogo, pero lograron contribuir a que se firmen las actas diarias y se cierren las mesas.

En las organizaciones se hacían comisiones, donde se procesaban las consultas y decisiones que llegaban desde las bases para unificar las posiciones en las cada una de las mesas, en las que un dirigente era el responsable de exponer el estado de un problema y las propuestas. Luego, cada mesa tenía sus características y dinámicas diferentes, debido a las diferencias en el manejo técnico de parte de los delegados oficiales, en unos casos, más que en otros, se tenía más conocimiento, más información, más actitud de resolver los problemas.

Paradójicamente, por ejemplo, la mesa de energía y recursos naturales, que incluía el complejo tema minero, duró una semana. Con la voluntad y la decisión de las partes, luego de un primer día de enfrentamientos verbales, en el segundo día ya hubo acercamientos, luego se logró tener un borrador de Acta con los acuerdos y los desacuerdos. Eso permitió firmar el Acta en el quinto día. Se daba por hecho que, por la importancia del sector de hidrocarburos para el país, no se podía parar la explotación, pero que esta debe ser sustentable, que se debe cumplir una normativa, crear nuevas normas y plantear reformas, por ejemplo, sobre la consulta previa.

El tema de Educación, en cambio, duró casi los tres meses que se establecieron para el proceso, pero con muchos puntos de acuerdo y de discusión y aprendizaje mutuo, tanto de cómo se elaboran las políticas públicas, como de las necesidades de

las comunidades, con aplicación de herramientas y técnicas de aproximación para comprender las dinámicas nada lineales de las organizaciones.

El pliego amplio de temas y de discusiones marcó una diferencia clara sobre otros procesos de diálogo, y mucho más con la experiencia de octubre de 2019, cuando la movilización masiva tenía una exigencia bastante específica sobre el precio de los combustibles, y no hubo diálogo.

Las características que darían al diálogo un carácter intercultural no habían sido definido por los actores del diálogo lo cual se atribuyó a falta de tiempo para consideraciones teóricas y su aplicación práctica, pero este hecho no deja de poner en evidencia, y lo sintieron los participantes, que en la sociedad ecuatoriana y sus instancias estatales sigue habiendo desconocimiento y falta de aplicación de este enfoque en todo sentido, incluido el lenguaje, como señaló una facilitadora: “tenemos un lenguaje que no contempla sus necesidades”.

Uno de los problemas que tenían que sortear algunas mesas fue la rotación de participantes de las comunidades, lo cual ocasionaba que en algunos casos los temas ya abordados tuvieran que ser vistos nuevamente, con los nuevos representantes, lo cual hacía interminable la definición de acuerdos.

Sin embargo, no fue ese el escollo principal que debieron salvar los negociadores. Uno de los aspectos recurrentes y que más pudo exacerbar los ánimos y frenar las posibilidades de avance en los acuerdos era que los representantes indígenas veían en la actitud de los delegados oficiales la proyección de los límites ideológicos del gobierno por sus vínculos con sectores de privilegios y su negativa radical a aumentar la inversión aún con finalidad social. Siempre estaba presente un delegado del Ministerio de Finanzas que tomaba nota de la demanda de recursos que implicaba tal o cual propuesta y buscaba la “partida presupuestaria” de donde se podría o no asignar recursos, la mayoría de las veces de manera negativa. En la mesa de Salud, con 44 acuerdos y dos desacuerdos, los desacuerdos pesaban más que todo lo demás: incremento del presupuesto a la salud y cubrir todas las plazas vacías de médicos, enfermeras y personal especializado.

Entre los temas que se recuerdan como gesto revelador y momento incómodo para los líderes indígenas, aparece la focalización de los subsidios de los combustibles que está en las mesas de seguimiento. A su modo de ver, la idea no avanzó cuando se trató de focalizar a los más necesitados “porque son muchos y es muy difícil identificarlos y registrarlos”, entonces, los movimientos propusieron identificar a los que más tienen, con varios vehículos a su haber, con marcas y modelos de alta gama. Sería más fácil identificarlos porque son pocos y sus bienes constan en los registros públicos, como el SRI, el registro mercantil, etc., pero la propuesta no avanzó por esa ruta. Lo

que es recordado con expresiones como: “cuando se trata de afectar a los de su clase, a ellos, ahí no vale la focalización”.

Con todo, mantener el interés por mostrar acuerdos permitió obtener respuestas. Cuando hubo mucha dificultad se llevó a la práctica la regla de acordar que no hubo acuerdo, estableciendo con claridad los puntos de divergencia.

Continuó el proceso y los aspectos funcionales se impusieron y el desarrollo del diálogo superó en varios momentos de alta tensión que alguna de las partes estuvo a punto de abandonar. De alguna manera se acepta la tesis de que el diálogo es la continuación del conflicto por otros medios, pacíficos. Por el momento, podía decirse que la relación entre las partes del conflicto se había modificado y convertido en otra, con posibilidad de continuidad, que se plasmaría en las mesas de seguimiento que las partes se comprometieron a instalar después del 14 de octubre.

Al final, en el evento público de proclamación del cierre de la primera parte del proceso de diálogo, se oficializaron 218 acuerdos y 44 desacuerdos, cuya evolución es materia de revisión en la mesa de implementación, que probará, al final, los resultados reales del diálogo.

Buenas prácticas y lecciones aprendidas

Buenas prácticas en aspectos políticos

Elegir y solicitar la intermediación a actores aceptados por ambas partes

La iniciativa de las organizaciones de realizar un pedido formal a la Conferencia Episcopal Ecuatoriana (CEE), a la congregación Laurita, al Consejo Episcopal Latinoamericano y Caribeño (CELAM) y a las universidades Católica, Central y Salesiana, reconociéndolos como entes neutrales y con autoridad moral, para que intervengan como garante, mediadores y facilitadores, estando aún las partes en situación de conflicto.

La Conferencia fue un garante que podía interactuar entre las partes, por contar con credibilidad ante ellas y darles seguridad, con cuya presencia van a sentarse siempre que este tercero imparcial esté dentro de las mesas y procesos. Es necesario que en cada proceso exista un garante que le dé seguridad a las dos partes de que el diálogo se va a dar de manera efectiva.

Así se evitaron fracasos inminentes y se alejó el miedo de que el gobierno dilate el cumplimiento de los compromisos que se alcancen tal como había ocurrido en otros procesos con mediadores.

Habría sido un riesgo para el proceso, para el caso de las organizaciones, la presencia de entidades como la Fundación Esquel o el Grupo Faro, consideradas cercanas al Gobierno o a sus políticas; y para el caso del Estado, de la Asamblea Nacional que en esos momentos estaba considerando su destitución y no cabía que fuera la intermediadora.

Otro acierto en este punto fue haber relevado la autoridad moral de la CEE para mantener contacto con las partes desde los inicios de la protesta, para asumir un compromiso histórico como garante del proceso de diálogo, como un referente de confianza para las partes, con capacidad de interactuar con ambos lados y de fomentar una cultura que permita mejorar la política pública.

La presencia de mediadores y facilitadores aceptados permitió solicitar que se realicen propuestas de soluciones que generen confianza a todos.

En un inicio hubo dificultades y costó a todos entender que el papel de la mediación era una mediación multipartes, con tres organizaciones, cuatro partes dentro del proceso, por lo que para poder generar coincidencia había que consultar su opinión sobre las opciones a todos, representantes de las organizaciones como del gobierno.

Los mediadores tenían presente que existen términos y lenguaje que se usa en un círculo, pero probablemente no van a ser adecuados en otro proceso, que hace falta estudiar el sujeto y el objeto del cual va a ser parte la facilitación, que “por una palabra podemos hacer que se escale el conflicto sin que sea voluntario”. Así, por ejemplo, lo que para algunos fue un “acuerdo” el resultado de una jornada de la mesa, para otros “acuerdos” necesitan previamente consultas con su base.

El conocer quiénes van a ser las partes del conflicto y a qué pertenecen las partes, en otras palabras, el lugar de enunciación o de sus referentes fundamentales, mucho más si pertenecen a una identidad cultural y nacional múltiple, fue un conocimiento fundamental para los facilitadores. El procedimiento de consultar, incluso en cuarto aparte a puerta cerrada, con cada lado de la mesa fue muy útil para que los mediadores puedan hacer su trabajo.

Durante las entrevistas se pudo identificar que había insatisfacción y las mesas de seguimiento corrían el riesgo de suspenderse por la falta de continuidad de la presencia de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana como garante del cumplimiento de los acuerdos luego del cierre del período de 90 días.

Haber construido una plataforma inédita de diálogo

Con la participación de la academia, el Gobierno, las organizaciones y demás sectores sociales que aplicaron herramientas y metodologías de diálogo, y mostraron que con voluntad se podría mantener, fortalecer, multiplicar e incluso territorializar

las mesas, con una fase de seguimiento a los acuerdos, incluyendo las aplicaciones previstas como sitio web, semaforización, etc.

Esta plataforma para el diálogo implicó para ambos lados retroceder posiciones y disponerse a ceder para abrir un proceso inédito en el país, con sus características específicas metodológicas y participativas, con la sistematización y concreción de acuerdos en el papel, superando anteriores intentos de diálogo donde no hubo actas, sino acuerdos rápidos que no podían cumplirse.

Todo el andamiaje creado permitió acoger y proponer contenidos del diálogo que generen confianza entre las partes y permitan, a las organizaciones, buscar una agenda mínima de acuerdos, evitar fracasos inminentes y ahuyentar el miedo a la dilación del gobierno; y al gobierno, evitar la imagen de “un gobierno de rodillas”.

La línea metodológica tuvo su curva de aprendizaje con aporte de todas las partes, no había confianza por el acumulado de violencia y la urgencia de respuestas que tenían los sectores sociales. Pero una vez encuadrado el tema, se logró proceder canalizando el tumulto de insatisfacciones que se expresaban como una agenda programática.

Reconocer las causas estructurales de la protesta

En palabras de uno de los protagonistas del diálogo, las partes admitían que el origen del problema es “una especie de feudalización implícita del país”,⁷ planteando y aceptando el acercamiento del poder público a la gente movilizada.

Las protestas se levantaban sobre una base política discursiva del “derecho a la resistencia” frente a las decisiones de política que les afectan y sobre el reclamo de derechos constitucionales no llevados a la práctica por los sucesivos gobiernos en las políticas públicas.

El reconocer entre las causas de la protesta al histórico abandono estatal a las comunidades indígenas, campesinas y rurales, la injusticia e inequidad social, la discriminación, los derechos colectivos no aplicados y la desventaja estructural que tienen que enfrentar para producir y reproducirse, permitió legitimar al otro como un interlocutor válido y a sus demandas.

Con ello, el gobierno dejaba un menor margen a las explicaciones de la protesta que atribuyen al movimiento indígena violencia y vandalismo, intereses políticos de sus dirigentes, interés de desestabilización y relaciones y vínculos con estructuras criminales.

7 Como un caso excepcional, citamos al exministro de Gobierno, Francisco Jiménez Ponce, quien no pidió reserva de la fuente durante la investigación.

La legitimación de la “otredad” que es otra con sus demandas, hace posible sentarse frente a frente para negociar.

Esta buena práctica permitió hacer primar la voluntad de diálogo para evitar más derramamiento de sangre; en el caso de las organizaciones, cediendo radicalismos, unificando posiciones por sobre intereses específicos, controlando una desconfianza acumulada a lo largo de la historia para llevar el conflicto al escenario de la discusión de buena fe; y, del lado del Gobierno, empezar a introducir en su discurso la necesidad de una búsqueda conjunta de un “nuevo contrato social”.

Delimitar y legitimar los actores que participaron en el diálogo

Uno de los consensos que lograron las partes previamente a la realización de las mesas de negociación fue el compromiso de delimitar los delegados que participarían en las mesas en número y en listas entregadas con anticipación.

Esta buena práctica permitió neutralizar a terceros actores políticos con intereses propios que promovían otros intereses y, por lo tanto, otros temas a negociar.

Por ejemplo, la propuesta de revocatoria del mandato presidencial, planteada por el correísmo y sus asambleístas con el pretexto del paro nacional, que en un momento dio argumentos a Lasso para levantarse momentáneamente de la mesa del diálogo, no tuvo ninguna repercusión en los negociadores y ello permitió que continuaran sus labores.

Con los compromisos que se adquirieron se pudo mantener el objetivo y la voluntad de lograr acuerdos y, aún con desacuerdos, ir en paz.

Estructurar y consensuar una agenda programática

El movimiento indígena demostró una capacidad para aliar a trabajadores, estudiantes, profesionales, mujeres, y estructurar una agenda programática múltiple e inclusiva de todos esos sectores, por fuera de estructuras partidistas y electorales.

Esta formulación incluyó a los jóvenes, a los mayores y a los trabajadores del sector privado y público para hallar alternativas pacificadoras, sin perder la capacidad y la conciencia para exigir los derechos sociales para todos los sectores, manteniendo la esencia cultural histórica de los pueblos y nacionalidades, transmitida desde los taitas.

Esto se vio en casi todas las mesas, en las cuales la delegación de las organizaciones propuso reivindicaciones que iban más allá de las reivindicaciones estrictamente indígenas. Como ejemplos se pueden citar tres: primero, la mesa de Focalización de Subsidios a los Combustibles, en la cual se propuso y logró acuerdos en el sentido de “Incorporar en la política de producción y derivados de hidrocarburos criterios favo-

rables a la salud y el medioambiente, incluyendo la normativa de calidad Euro S en los productos empleados en la industria del transporte”; “No modificar el subsidio del gas de uso doméstico” y “Destinar los excedentes a gasto social en Educación intercultural bilingüe, escuelas de zonas rurales, barrios urbanos marginales, salud (específicamente desnutrición crónica infantil en los territorios de mayor incidencia)”.

Segundo, la mesa de Banca Pública y Privada, en donde las organizaciones sociales plantearon y lograron el compromiso del gobierno para “refinanciar o reestructurar las operaciones de crédito de los segmentos de microcrédito, crédito productivo para PYMES y educativo, otorgadas a personas naturales y organizaciones”.

Tercero, en la mesa de Fomento Productivo alcanzaron el acuerdo para que el gobierno otorgue una línea de crédito blando de hasta USD 20 000, con hasta tres años de gracia y un plazo de hasta 10 años al 5 % de interés.

El gobierno, por su lado, tuvo la capacidad para receptar esa agenda, lo que constituyó un hito en el proceso porque reconoció por primera vez la legitimidad de un conjunto de demandas formuladas al menos desde el año anterior y consolidadas en las diez que ocupan el lugar central en la constitución de las mesas de diálogo. Ese paso fundamental, dio lugar a la posibilidad de consensuar con las organizaciones su tratamiento sistemático.

Tanto para representantes del gobierno como de las organizaciones que se entrevistaron para esta sistematización, esa agenda constituye una propuesta programática con potencial más allá de la demanda de las organizaciones y de la elaboración de política pública, puede ser una guía y ser continuada por cualquier gobierno, como una política de Estado.

Mantener la solidaridad y unidad entre las organizaciones

La solidaridad entre las tres organizaciones que protagonizaron el diálogo CONAIE, FEINE y FENOCIN, demostró madurez política y capacidad de consensuar en medio de sus diferencias y presentar con claridad las demandas al Gobierno, a más de sostener la costosa presencia de sus representantes durante 91 los días de diálogos en Quito, superando por su cuenta una de las asimetrías entre las partes en el proceso.

Estas habilidades se mostraron ante los problemas propios de salir de un enfrentamiento fuerte a una negociación política dura con el desafío de llevar adelante diez mesas temáticas entre varios actores con heridas y presiones de diversos grupos de interés.

Gracias a su unidad, las organizaciones pudieron mantener apertura y tolerancia para evitar la agudización del conflicto y las tensiones y sostener el ambiente de diálogo pacífico sentándose frente a frente con visiones profundamente opuestas. Lo que les implicó también despojarse de posiciones radicales y rígidas, y que todos

los negociadores se revistan de paciencia y pedagogía para evitar no responder con violencia a actitudes racistas y despectivas, humillantes, despreciativas, que tenían menos posibilidad de presentarse frente a un bloque que se mostraba unido y solidario.

La unidad que se produjo es producto de un acumulado de la sociedad, si se reconocen las diferencias entre cada una de las posiciones y es un factor que puede revitalizar las limitaciones de la democracia. El diálogo respetando las diferencias, incluso entre las organizaciones sociales participantes.

La unidad permitió también colocar en su exacta dimensión la ausencia del primer mandatario en el proceso, ya que para algunos dirigentes era un signo de falta de seriedad y de validación a los acuerdos, sentimiento que se mantuvo hasta el final ya que el acta de cierre de las mesas no tuvo la firma del presidente sino del ministro de Gobierno. Sin embargo, el sentimiento unitario logró que se superaran esas interpretaciones y se continuara con el diálogo.

Abrir espacios de aprendizaje sobre cómo funciona la política pública y cómo funciona la comunidad

Al haberse expuesto al escrutinio del diálogo un programa de temática multisectorial, se generó una dinámica de aprendizaje del funcionamiento de la política pública y de la construcción de las soluciones mediante leyes, normas, reglamentos, etc., gestión necesaria para que la Constitución pueda aplicarse.

Esta dinámica de aprendizaje aporta a la cultura de diálogo, a generar confianza e intercambio constructivo de ideas, a cambiar la forma de relacionamiento con el otro actor, a conocerlo mejor, a dar paso a un reconocimiento de la otredad.

Contribuyó también a neutralizar actitudes racistas y desconfianza por la posible dilación de las compensaciones como ha ocurrido en anteriores diálogos.

La perspectiva indígena intercultural de derechos colectivos y participativa nutrió a la representación del gobierno, porque el Estado funciona en una dinámica jerárquica y rutinaria. Elevó la calidad de la discusión y amplió la visión sobre como gobernar un país, cuando hay más perspectivas, más voces, que participan con información valiosa y con demandas con sentido en el territorio.

El acudir a un escenario que permitió comprender, a unos, y transparentar, a otros, cómo funciona la política pública, por ejemplo, cómo funcionan los subsidios con unos sectores y con otros no. En algunos casos puntuales, se transparentó la política pública real y se distinguió subsidios de estímulos.

Allí se pudo ver lo necesario del diálogo como parte de la construcción de políticas públicas, para que sea a través de un proceso muy democrático, como lo fue por

lo menos hasta que terminó el acuerdo, no un proceso gubernamental colonial y jerárquico. Y el diálogo se convirtió en un espacio para transparentar la política pública real, como la viven y la ven los servidores públicos y dirigida por un nivel superior, de turno.

Realizar anuncios mediáticos positivos

El haber logrado mantener una estrategia de comunicación consensuada para exponer los avances de las negociaciones en cada mesa evitó exponer resultados por fuera de lo acordado.

La estrategia comunicacional fue muy flexible y permitió que cada organización y cada parte puedan usufructuar del espacio para aparecer ante sus bases y audiencias, y evitó uniformar y establecer espacios muy rígidos el descomprimir comunicativamente el diálogo.

La flexibilidad política en este aspecto fue positiva porque lograr acuerdos y comunicarlos únicamente de una manera conjunta, endurece los créditos políticos.

El no intervenir más allá de lo estrictamente necesario, pero garantizar la libertad de expresión, dejando que las organizaciones y el Gobierno manejen la comunicación sin atentar contra el diálogo, en un marco en el que cada parte tenía interés por mostrar resultados.

Los ejercicios mediáticos con anuncios positivos como el subsidio en los combustibles para la mayoría y el de cargar más a quienes más tienen, de parte del Gobierno, contribuyeron a bajar las tensiones, y se consideró una ganancia para ambas partes.

Sin embargo, se ha señalado también que la estrategia tuvo un desfase, le faltó graficar lo que se iba avanzando, tanto en el inicio, como durante el transcurso y cierre. Con la finalidad de transparentar lo que se perseguía y evitar que sea percibido como un enfrentamiento entre indígenas y gobierno. En este campo, los medios de comunicación alternativos y comunitarios ayudaron a equilibrar las versiones emitidas por los medios tradicionales, que se han visto como favorables al Gobierno. Esto es fundamental para crear una cultura de diálogo.

Se sugirió también que debió hacerse vocería conjunta, a través de un tercero neutral que hable de los acuerdos y desacuerdos. Que cuente hechos y no posiciones. Y evitar que los medios señalen a una u otra parte como faltos de interés de informar o interesados en ocultar hechos.

Se agilizó el proceso mediante delegaciones

Este aspecto es sumamente relevante para las organizaciones, y más específicamente las que se manifiestan con carácter indígena, por el valor que sus culturas dan

a las decisiones colectivas para poder reproducir sus propias formas de vida y para llevar con armonía su cotidianidad.

El que las organizaciones sociales hayan participado con representantes nombrados mediante un procedimiento de delegación de funciones, agilizó el proceso de alcanzar acuerdos.

Tal procedimiento consiste en que mientras los líderes se dedican a la defensa de las demandas, los otros niveles de las estructuras propias de las organizaciones dan seguimiento al trabajo de los líderes mediante el mecanismo de socialización.

Este mecanismo consiste en participar de la información sobre los acuerdos a las bases desde los delegados de organizaciones de segundo grado y dirigentes nacionales o a través de la instalación de “consejos políticos” locales o regionales, espacios en los que se rinden cuentas a la comunidad que es la que en último término valida los acuerdos.

Este proceso complejo y sometido a presiones desde las bases, con efectos políticos de trascendencia para las dirigencias, se tuvo que realizar para dar ejecutividad al proceso y cumplir con los tiempos acordados. Pese a las dificultades y riesgos, esta forma de delegación también les permitió adoptar un compromiso de seguimiento durante las mesas y después de ellas.

En los casos necesarios, también se lograba consensos entre las organizaciones en mesas de interconsultas entre dirigentes.

Buenas prácticas en el marco metodológico

Contar con un tercero imparcial en las mesas

Que haya existido un equipo neutral que pueda tener interacción con cada una de las dos partes, se valora como una condición básica y primordial para la consecución de los acuerdos. En este sentido se rescata la labor de coordinación efectuada por la CEE para convocar a las partes y actuar como garante. Ese fue un papel muy relevante.

La decisión de la Universidad Católica (PUCE), la Universidad Central (UCE) y de la Politécnica Salesiana (UPS) de permanecer cerca de las organizaciones, como apoyo humanitario, pese a presiones de la opinión pública, tanto en el evento de octubre de 2019 como en junio de 2022, las posicionó con autoridad moral para ser legitimadas como mediadoras facilitadoras.

Desde la posición de un tercero imparcial, hicieron prevalecer los valores de respeto, empatía, paciencia para evitar reaccionar con violencia incluso verbal a situaciones de tensión, a lo desgastante del proceso y a un discurso estigmatizante exterior que, en ocasiones, rebasaba los límites de la tolerancia.

El aporte especializado de los profesionales universitarios, para procesar un conflicto de la magnitud y características violentas fue un gran avance y aprendizaje frente a diálogos anteriores.

Ellos formaron parte de los equipos de facilitación (cinco profesionales por universidad) y relatoría (dos por mesa) competentes, con experiencia, vínculo social y compromiso con los temas, que asumieron los retos con un compromiso personal e institucional de imparcialidad.

Profesores, abogados y demás profesionales, con capacidad y flexibilidad para aplicar y recrear metodologías que contribuyeron eficazmente a acercar, evitar nuevos choques y poner en comunicación a las dos partes.

Su autoridad y conocimiento les permitieron hacer prevalecer los valores de respeto, empatía, paciencia, tolerancia, apertura, equidad, para evitar reacciones negativas en situaciones de tensión, desgaste y como efecto de discursos exteriores nocivos.

El papel de los relatores fue clave para redactar con claridad y precisión las memorias diarias y los posibles acuerdos, sin interferir ni modificar las voluntades expresadas por las partes.

La función de los facilitadores no era dar opiniones sobre los temas por más conocimiento que tuvieran sino permitir que las partes dialoguen, evitar que los acuerdos sean producto de presiones. Los equipos de facilitadores debían tener la capacidad para incluir en la discusión lo que era solicitado por las partes, sin generar tensiones.

La estructura, técnica, formación y metodologías de la academia dieron confianza, balance, neutralidad y profesionalismo al proceso.

Las partes reconocieron el apoyo de la academia y sugirieron que su rol tiene que ser repotenciado como un espacio de equidad para el proceso de discusión que se lleva en el país. La academia en sus muchos centros de procesamiento y generación de ideas que deben aportarse a la sociedad.

Enfoque de negociación política adicional al enfoque técnico

El enfoque de negociación política de temas técnicos de los facilitadores hizo más fácil definir puntos de coincidencia de qué se necesita y para qué con más elementos surgidos desde una perspectiva más amplia. Su conocimiento de los temas tratados en las mesas, y de la realidad que en general les contextualiza, también fue muy importante para que pudieran realizar la facilitación y que esta sea más efectiva.

La capacidad de mediar y facilitar a la vez dio más fluidez para identificar los puntos en común.

El avance del proceso requirió desde un inicio entender que se trataba de una mediación multipartes, con tres organizaciones, es decir cuatro partes con las cuales generar coincidencias a las que había que consultar sus opiniones al igual que a los delegados del gobierno.

La práctica de la imparcialidad por parte de los facilitadores fue crucial para evitar el problema de la percepción negativa de parcialidad en favor del Gobierno, que pesaba sobre otras entidades no gubernamentales que antes intentaron iniciativas de mediación.

El conocimiento y la autoridad les permitió mantener el orden sin imposición ni rigidez con las normas, generar confianza, dar flexibilidad, equilibrio en el tratamiento y transparencia. Por ejemplo, en la mesa de derechos humanos, los facilitadores estaban muy familiarizados con los temas y eso fue muy importante.

El papel de la cooperación, como el de la GIZ, fue clave para apoyar con la capacitación de los equipos de facilitadores y relatores, y para reorientar y ajustar el enfoque de la mediación desde una facilitación técnica de las demandas hacia una negociación de carácter político de temas técnicos.

Había que construir soluciones a problemas sin que los participantes tengan una visión única de las causas y cómo abordar las soluciones, por sus diversos intereses, sino que antes de armar las soluciones había que limar las diferencias y encontrar las coincidencias de objetivos.

Además, los aprendizajes en la aplicación de la metodología de mediación tuvieron el acompañamiento constante de un equipo técnico que los sistematizaba, y estuvo liderado por el rector de la PUCE y por la GIZ.

Acciones clave fueron emergiendo en la cotidianidad

MANTENER CLARIDAD Y PRECISIÓN POR PARTE DE LAS RELATORÍAS EN LOS PUNTOS DE APROXIMACIÓN Y EN LAS DIVERGENCIAS

El papel de los relatores fue clave para redactar con claridad y precisión los posibles acuerdos, sin interferir ni modificar las voluntades expresadas por las partes e incluyendo los aspectos solicitados por los negociadores, sintetizar los pronunciamientos, cristalizando consensos e intervenciones.

En los consensos, para ubicar los puntos de aproximación y de divergencia. En cuanto a las intervenciones, registrar los puntos para un posible acuerdo. En algunos casos, se hacían tres columnas que determinaban tres pasos: los acuerdos claros, los acuerdos con desacuerdos y los desacuerdos puros. La calibración permanente de

logros ayudó a estructurar la agenda y empujar hacia los consensos los temas en los que había dificultades.

LLEVAR REGISTROS DIARIOS Y DOCUMENTOS DE TRABAJO

Esta práctica está profundamente conectada con las mesas de diálogo, pues permitía saber por dónde iniciar el trabajo día a día. Por eso fue un gran acierto haber mantenido la exigencia de que haya documentos escritos al fin de cada jornada, tanto para pulir demandas como para dejar en claro los avances en las respuestas de política pública. Las actas firmadas después de cada reunión, fueron un respaldo legítimo de información para el seguimiento y la evaluación para las organizaciones y, para las delegaciones oficiales, son documentos que sustentan sus acciones posteriores.

EQUIDAD EN EL TIEMPO DE USO DE LA PALABRA

Ejercer este compromiso es difícil para todos los negociadores, pero más para algunas autoridades acostumbradas a intervenir sin esta condición. La tentación de extenderse estuvo presente y eso obligó a los mediadores a adoptar rigidez en este aspecto, para que todos sin excepción hicieran uso del mismo tiempo y así primara el respeto a las reglas consensuadas.

Buenas prácticas en relación con los instrumentos

Día Cero

Un espacio clave de organización de los diálogos fueron los días en que las mesas por consenso delimitaban temas y definían intereses y los puntos a abordarse en cada una.

La norma básica de los puntos que no se podían tratar, según se había acordado en el “día cero”, tuvo la finalidad de tener claros los puntos consensuados a tratarse, para que haya un espacio limpio, transparente, para el desarrollo del diálogo.

Este mecanismo evitó que haya arbitrariedades de ambos lados del diálogo, pero no limitó la expresión de sus respectivos negociadores.

Acta por la Paz

El Acta por la Paz que fue firmada en Quito el 30 junio por los máximos representantes del gobierno y de las tres organizaciones sociales negociadoras, y por un

representante de la CEE, proporcionó un paraguas de apertura, transparencia, democracia y equidad. Legitimó las diez demandas de las organizaciones, demandas que son públicas y se describen en un documento titulado “Agenda de lucha nacional, 13 de junio. El pueblo se levanta”.⁸

La elaboración del Acta por la Paz dio paso al diálogo, bajo un discurso fundamentado en principios de apertura, transparencia, democracia, equidad. Fue un instrumento clave, en cuyo proceso de elaboración se recogieron los planteamientos dados en los dos intentos de diálogo anteriores en los que no se pudo concretar un acuerdo, pero que al final incluyó las demandas planteadas en esos dos momentos, y que al final, permitió llegar a acuerdos y desacuerdos.

El Acta de Paz fue un instrumento interesante, oportuno e inédito en Ecuador, pues sí se ha aplicado algo similar en los escenarios de conflicto de Centro América, en los 90, o en Colombia. El Acta era la “referencia macro” sobre la cual había que sentarse a dialogar y trabajar sobre 10 puntos que contenía, y regresar a esta siempre que de alguna manera los ánimos se exacerbaran. El documento dio una salida al difícil momento que vivía el país. Pero se extrañó sensiblemente la presencia del presidente de la República.

Mesa de Coordinación

Estuvo conformada por representantes del gobierno, las organizaciones y la CEE y, además de un espacio político que encontró soluciones a las dificultades del abordaje de temas de debate político ideológico, como la repetición de temas en mesas distintas, fue un espacio de acercamiento en donde se resolvían asuntos organizativos como cronogramas, logística, asistentes, cumplimiento y revisión de reglas de conducta y funcionamiento, y aspectos metodológicos.

El haber tenido apertura para convocarse al “cuarto intermedio” (la Mesa de coordinación), fue constructivo, legítimo y dio respuestas creativas, con visiones ampliadas. Se generaron espacios y recesos que permitieron resolver divergencias entre las organizaciones y con el Gobierno, evitar que haya abandonos de las discusiones, así como lograr acercamientos y afinidades, que luego se tradujeron en los acuerdos oficializados por el Gobierno.

La instalación de la Mesa de coordinación resolvió muchos problemas logísticos, ajustes de cronogramas, composición y reglas de conducta para las 10 mesas, que al final se cumplieron.

8 Anexo “Agenda de lucha nacional, 13 de junio. El pueblo se levanta”.

Hoja de Ruta (Guía de Diálogo)

La elaboración de la Hoja de ruta (Guía de Diálogo) que tuvo dos versiones que fueron consensuadas por ambas partes luego de tener algunos ajustes en las mesas de coordinación, pero que estableció los objetivos, reglas para las mesas, bases del tratamiento de la información y de comportamiento para lograr los acuerdos, que fue clave para la negociación y la facilitación de las universidades.

La Hoja de Ruta se respetó a lo largo de todo el proceso y su aplicación dejó varias de las lecciones aprendidas.

Mesas de negociación

Las diez mesas de diálogo fueron consideradas el principal instrumento del proceso. Fueron los espacios en donde se produjo la discusión democrática, deliberativa, demarcada por reglas y procedimientos claros y guiada por equipos de mediadores-facilitadores, en donde se mantuvo la voluntad de diálogo bajo los preceptos del respeto a las posiciones distintas, a las diferencias, y la transparencia en aras de conseguir la continuación prolongada de la paz.

El desconocer o faltar a las reglas claras a qué atenerse sobre cómo llevar el proceso habría sido un factor de riesgo dentro del proceso de negociación y se cumplieron.

En las mesas de negociación se destacó una buena experiencia para las partes en conflicto que fue tener buenos negociadores, lo cual no se desprende de la metodología sino de la actitud y habilidad que ostentan las entidades sociales y el sector oficial, más aún en un proceso tan fuerte de negociación.

Pero parte del éxito del proceso se debió a que en las mesas las partes tuvieron amplia consideración por los ejecutores del mecanismo de facilitación y relatoría, como un mecanismo idóneo para que puedan comunicarse de manera efectiva. Sabían que eran el tercero imparcial que debía conducir de manera adecuada las reuniones y ayudar a evitar que escale el conflicto en ciertos momentos en que los ánimos puedan exacerbarse y puedan encaminar la reunión que en casos era una fuerte, intensa y acalorada discusión.

Mesas de seguimiento

El compromiso de llevar las mesas de negociación hacia otro período posterior a los 90 días consensuados para constituirse en mesas de seguimiento, fue una decisión política importante para registrar el cumplimiento o incumplimiento de los acuerdos.

La decisión de que haya mesas de seguimiento a la aplicación de las políticas acordadas, que se implementarían una vez terminado el proceso de establecimiento de acuerdos, además, en cierta forma legítima los acuerdos, lo cual es políticamente relevante para ambas partes.

Lecciones aprendidas en el camino del diálogo

Desarrollar una estrategia para abordar las líneas rojas

El proceso de diálogo demostró que hay temas en los cuales era imposible lograr un acuerdo entre el gobierno y las organizaciones sociales. Esos temas podrían ser considerados como las líneas rojas que ambas partes del conflicto trataron de no cruzar para evitar la ruptura de las negociaciones.

En efecto, las concepciones estructurales de orden político, económico y social de este Gobierno, que son legítimas, son incompatibles con las concepciones de las organizaciones sociales. No son solo diferencias conceptuales sobre la naturaleza de la gestión pública, sino puntos prácticos en torno a los cuales no hay negociación posible, ya sea por la viabilidad económica, la posibilidad de nuevas elecciones, las afectaciones a socios más cercanos del gobierno, la subjetividad ideológica de ambos lados.

Una estrategia consensuada para abordar las líneas rojas debería ser uno de los compromisos en procesos de diálogo. Evitaría que se repita el escenario de conflicto y su ampliación a otros sectores. Y debería incluir recursos para inversión social y tratamiento equilibrado de subsidios e incentivos.

Los temas pendientes son factor de riesgo significativo sobre procesos futuros, los que se incluyeron en las mesas de diálogo y no llegaron a concluir en acuerdos y los que ni se trataron.

Algunos casos representativos, sobre todo de procesos que superan el nivel normativo, de acuerdos o decretos, que requieren tratarse en la Asamblea Nacional y otras instituciones y no tuvieron salidas, han sido:

- Privatizaciones.
- Derechos de los trabajadores de salud, agrícolas, de Petroecuador.
- Desempleo, sobre todo de los jóvenes y mujeres rurales, para evitar los procesos de migración, violencia intrafamiliar, suicidios, etc.
- Tratamiento de la seguridad social y la situación del IESS.
- Evadir la focalización del subsidio a los combustibles, mientras se mantienen subsidios e incentivos a los sectores empresariales grandes: bananeros, atuneros y merluceros.

- El proceso de refinanciación para los campesinos en toda la banca y cooperativas (se estima una necesidad de 20 000 millones de dólares...).
- Inversión social en general para el desarrollo de la agricultura familiar campesina, educación pública, salud (personal e insumos médicos).
- Muertes y heridos (entre 500 y 1000 entre indígenas y fuerza pública) ocurridas durante las movilizaciones. Un fondo para compensaciones a las familias afectadas.

Este último tema salió a flote en la mesa de Seguridad, Justicia y Derechos y no fue aceptado por el gobierno. Pero hubo compensaciones a las familias en los casos de servidores públicos de policía y ejército y no para las familias indígenas haciendo avivando la sensación de discriminación y de que hay recursos económicos para unos, pero no para otros.

Por esto, es necesario montar una estrategia para tratar este tema porque se ve como un elemento de debilitamiento para el Gobierno y de riesgo para todo el proceso, pues el movimiento indígena seguirá en su dinámica de evaluación y tomará las decisiones en consecuencia, coordinando con otros sectores.

De hecho, una vez terminadas las mesas, las organizaciones han dicho que profundizan un ejercicio de retroalimentación con sus bases, con una lógica de fiscalizar y evaluar los avances en lo que se ha acordado, como un mecanismo que permita avizorar escenarios a corto y mediano plazos.

Así mismo, hay procesos complejos que pasan por la AN y otras instituciones que no tienen nivel normativo de un acuerdo o un decreto, por lo que las organizaciones creen que se trata de sacar de las matrices de seguimiento lo que se había acordado.

Es el caso del tema de las privatizaciones, que en un inicio no se incluía en las mesas, y que luego, pese a haberse introducido en el proceso, no se llegó a tratar. Lo propio en pedidos para los trabajadores de salud, en agricultura, Petroecuador, entre otros.

Otro caso: que todo el sistema financiero entre en el proceso de refinanciación, porque los campesinos no solo están en la banca, las grandes cooperativas no aportan a la idea, pese a que controlan una buena parte del mercado financiero, y las pequeñas cooperativas no tienen tanto peso. Se logró un plan solo con BanEcuador, cuando se estima que el hueco financiero sería de 20 000 millones de dólares. Plantear perdón a 5000 dólares quizá sirve a los minifundistas, pero no a los campesinos pequeños o medianos, que invierten al menos 15 000 dólares para obtener un cultivo. Temas de fondo necesitan estrategias de fondo.

Otro desacuerdo fuerte de las organizaciones se dio porque pidieron no abrir el catastro minero, en tanto es una plataforma que permite a las empresas solicitar concesiones mineras, el Gobierno defendió que se lo abriría, aún sin dar nuevas concesiones. No hay confianza en ello. La consulta previa no se cumple y se siguen entregando licencias ambientales.

Tampoco se ha profundizado el tratamiento y no se acogieron propuestas en los ejes de lo laboral, para abordar el desempleo, sobre todo de los jóvenes y mujeres, para que se realicen más contrataciones en empresas, con la finalidad de evitar los procesos de migración, violencia intrafamiliar, suicidios, etc. No se logró acuerdos ni en la mitad de los ejes planteados, incluyendo el tratamiento de la seguridad social y el IESS donde el Gobierno llegó sin información y solicitando, más bien datos del tema a las organizaciones.

En cuanto al subsidio a los combustibles, tema al que resulta inevitable volver por su importancia macroeconómica, se reclama focalización para taxis, mototaxis, moto-excavadoras agrícolas, mientras se mantienen subsidios e incentivos a los sectores empresariales grandes: bananeros, atuneros y merluceros, por ejemplo.

Asegurar delegaciones eficientes y transparentes del gobierno en todas las mesas

Este es un aprendizaje muy marcado para el sector oficial, la necesidad de tener en las mesas no solo funcionarios con capacidad de decisión, como los ministros y subsecretarios, sino a los que tienen profundo conocimiento de los temas y con varias alternativas de respuestas, ante la fuerte y constante dinámica de planteamientos de demandas. Lo contrario era una señal de falta de seriedad y de respeto hacia los líderes.

Cuando el gobierno tenía representantes con experiencia, alto conocimiento técnico, capacidad de decisión para establecer plazos y estrategias, y actuaban con transparencia para reconocer límites técnicos y financieros en las mesas, hubo casos en los que fluyó mejor el diálogo.

El gobierno quedó con deudas de transparencia con algunas de las mesas de los 90 días, que se trasladaron a las mesas de seguimiento como una promesa de entregar un conjunto de información y estadística solicitadas.

Pero también quedó registrado que no se lograba el envío de documentos de manera puntual ni por el gobierno, ni por las organizaciones.

El conjunto de los entrevistados comparte que rescatar los principios de justicia y equidad para abordar los temas desde la política pública supone un cambio cultural en la manera de administrar la cosa pública, en la manera de entender los procesos políticos y de aproximarse con el trabajo de las organizaciones.

Ejercitar una visión más amplia del diálogo

Entre las lecciones aprendidas que tuvieron varias menciones está la necesidad de aplicar el diálogo como un método preventivo y no reactivo que solo se presenta cuando los conflictos han llegado a la violencia, que como se sabe, solo genera más violencia.

Pero no solo eso, sino que se señaló que es necesario ejercitar una visión más amplia del diálogo para lo cual este debe partir del territorio y debe concebirse con enfoques pluricultural y de género tanto de parte de las organizaciones como del gobierno y de la mediación. Así reuniría mejores condiciones para convertirse en un instrumento de gobierno participativo para fortalecer la democracia.

Sin enfoque intercultural, puede reproducirse en los diálogos la falta de ejercicio de derechos colectivos referentes a elementos culturales, que constan en la Constitución. Desde el lenguaje utilizado que culturalmente responde a procesos burocráticos y no refleja las necesidades surgidas de las limitaciones que les impone el estado para mantener y reproducir su cosmovisión. Aunque se ha manifestado que al inicio hubo dificultades para entenderlo, también se ha reconocido el compromiso de la mediación para que las partes superen este aspecto y puedan manejarse con un lenguaje acorde a los participantes y la temática de interés de las comunidades.

Una territorialización de los diálogos debería contar con el mismo entramado para los procedimientos de verificación y seguimiento del avance de los temas y acuerdos, con una proyección para mantener, fortalecer y multiplicar las mesas, no desde la jerarquía política, sino desde el contacto con la población.

El mismo sitio web u otros propios de cada territorio, y la semaforización del proceso de implementación de los acuerdos, serían igualmente útiles.

Una territorialización de los diálogos sería importante para que haya continuidad y salidas con una visión más amplia de las realidades, una retroalimentación desde los territorios. Que el centro de discusión que, en los ejercicios tradicionales de la representación están focalizados en Quito, se vaya al territorio.

Sin embargo, nunca se escuchó el tema de territorialización como propuesta de las organizaciones. De acuerdo con la versión oficial, porque la CONAIE plantea el manejo del territorio primero desde los líderes, antes de ir a la política pública desde los ministerios.

Se ha planteado también la idea de que se debería acudir a las estructuras académicas cercanas para apoyar los diálogos. Generar mayores tanques de pensamiento para apoyar a los sectores sociales es una necesidad estratégica, así como fortalecer las alianzas que se tienen hasta ahora entre organizaciones.

También es preciso ejecutar programas de vinculación con la colectividad, sobre todo en territorio.

Manejar las asimetrías financieras

En las mesas fue claro el problema de las asimetrías en recursos económicos para sostener el diálogo. El problema de traer y mantener los equipos de negociación a Quito se evidenció claramente en una rotación de participantes representantes de las comunidades. Esto provocaba empezar de cero o aumentar temas en las mesas cuando cambiaban las personas. Las comunidades de la Amazonía tenían más dificultades que las de la sierra, por ejemplo.

Si las mesas de diálogo dependen solo de los recursos de los individuos, con los de comunidades y organizaciones sociales, se producirán estos problemas de rotación de negociadores o, lo que es peor, ausencias precisamente de los representantes de las áreas más distantes y carentes de atención del Estado, de los centros de poder, y del ejercicio de la participación en la decisión y la construcción de políticas públicas, para quienes es más oneroso y prolongado el tiempo de desplazamiento.

Para evitar estas situaciones, es necesario que los diálogos cuenten con recursos económicos asignados para mantener los equipos de las organizaciones frente a los que tiene el sector público centralizado en Quito. Y encontrar la manera de que la participación —sin dejar de sostenerse en el compromiso por el bien colectivo— tenga un sostén que facilite su continuidad, profundización y la consistencia de sus actuaciones.

Desde el sector oficial se apuntó que se reconoce la importancia del mecanismo de financiamiento, pero que tampoco bastó hacer reuniones virtuales y poner espacios a disposición de la gente para conectarse, porque hay un desgaste natural de la participación por el desgaste del diálogo.

Que los funcionarios públicos asuman la elaboración normativa

Una vez definidas las líneas de política pública, le corresponde a los servidores públicos y sus niveles jerárquicos superiores correspondientes concretar las normativas que constituyan lo medular de los acuerdos logrados; las organizaciones sociales pueden revisar los proyectos, pero no es su función y alargaría los procesos de diálogo demandando más recursos de transporte y mantenimiento en la sede de los diálogos.

Mecanismo de respuestas rápidas en territorio y de medición del cumplimiento

Es necesario plantear un esquema de diálogo con fases de corto, mediano y largo plazos.

Hay la percepción de que el Gobierno busca cumplir los mínimos acuerdos que no le afectan política o económicamente. Por otro lado, el gobierno considera que sí se ha dado respuestas rápidas a demandas en el territorio. En temas de subsidios, afirmó un delegado, más bien no hay respuestas de las comunidades, no hay mucha participación.

Con todo, se insiste en que hace falta desarrollar una metodología para mostrar resultados inmediatos y en el corto plazo, que denoten la voluntad política del Gobierno hacia la gente de las comunidades de base, con respuestas en temas como el de combustibles, deudas y precios, sobre todo. La falta de resultados inmediatos podría complicar de nuevo la situación en pocos meses.

Si no se percibe voluntad política para mejorar las condiciones de las comunidades movilizadas, es más probable que se produzcan inconformidades que perjudiquen al proceso en su conjunto y a sus partes frente a sus seguidores.

A fines de enero de 2023, una primera evaluación del cumplimiento de los acuerdos realizada por organizaciones indígenas arrojó un 9 % de cumplimiento de acuerdos. Pero, ya que no hubo acuerdos para cuantificar el cumplimiento, las medidas por parte de cualquier lado son subjetivas.

Para el sector oficial el caso es que existen estrategias de corto, mediano y largo plazos, pero sí es que existe una lectura del “todo o nada”, eso complejiza mucho las cosas. Y es ahí en donde entre los entrevistados surgió la sugerencia de que se cree un mecanismo consensuado para medir el cumplimiento.

Se reconoció también que este mecanismo enfrentaría grandes desafíos, como las dificultades de cuantificar el cumplimiento de acciones que dependen no solo del Ejecutivo sino también de otras funciones del Estado.

Con todo, prevaleció un criterio en relación con que el gobierno debe preguntarse cómo demostrar su interés por mejorar la calidad de vida y para ello identificar cuáles necesidades de los pueblos indígenas debería atender a corto plazo. La expectativa de las comunidades no son los papeles firmados, sino que se sienta algún cambio en territorio.

El papel de mediador del Programa de Naciones Unidas fue muy cuestionado en 2019. No obstante, el movimiento indígena pidió la participación del relator de Pueblos Indígenas, Francisco Cali, o de la comisionada de la CIDH para los Pueblos Indígenas. ¿Quién genera el cumplimiento de los acuerdos? Para las organizaciones hace falta una instancia de arbitraje legítimo, que podría ser una instancia internacional con legitimidad para ambos lados.

Los mediadores y facilitadores se considera también que pueden ser un actor clave para verificar que se cumplan los acuerdos y se aclaren los puntos que aún tienen definiciones vagas.

Flexibilidad en los plazos de respuestas y no apresurar acuerdos, en la mayoría de los casos

El haber mantenido flexibilidad manejar plazos en las mesas y esperar respuestas concretas o validaciones, sin presión de tiempo favoreció que el proceso fluya sin presiones.

La flexibilidad que hubo en cuanto al plazo inicial que se planteó para el diálogo, permitió al inicio al Gobierno extenderse dando información de lo que estaba haciendo a modo de “rendición de cuentas”, pero sin respuestas concretas. A su vez, las organizaciones, una vez que habían discutido los temas, tomaban su tiempo para validar y volver a analizar en sus espacios lo conversado. Ambas situaciones llevaron a ampliar los plazos de las primeras mesas, todas tenían hasta cinco jornadas de trabajo según las reglas, pero con los cambios las últimas mesas ya no se beneficiaron de esa flexibilidad.

Era de esperarse que las mesas hayan tenido tiempos distintos porque los temas fueron distintos en dificultad de encontrar puntos en común, en complejidad técnica, en necesidad de información y análisis. No había que hacer sentir presiones de ningún tipo, pero tampoco podían extenderse indefinidamente. En este sentido, no era lo mismo una mesa de educación superior que una de recursos naturales. Por esta situación, algunos temen que se haya mermado la calidad de algunos acuerdos y otros temas que pudieron arribar a acuerdo hayan quedado para las mesas de seguimiento.

En la mesa Salud, por ejemplo, se afirma que pudo haber construido más y mejores consensos porque experimentó una riqueza de información, argumentación y creatividad singular durante el diálogo, pero le faltó tiempo al haber sido una de las últimas en instalarse. Mientras que las primeras mesas dispusieron de más holgura de tiempo, por la flexibilidad que positivamente daba la metodología.

Recomendaciones

Es necesario que la plataforma de diálogo se consolide y se mantenga

Quizá el corolario más importante es que es importante para el país avanzar sobre mecanismos democráticos de procesamiento de conflictos, y que sean permanentes, no con diálogo por presión ni como reacción a un estallido social.

A un proceso tan importante como el de las mesas de diálogo, debe seguir en línea el proceso de soluciones a las demandas. Sin ello, todo el proceso puede volver a fojas cero, dar pauta a nuevas acciones políticas de reclamo y volver a poner al Gobierno en posición defensiva, con la consecuente pérdida de credibilidad en nuevos diálogos.

Hay que partir de lo que ya se ha avanzado, con el esquema de mediación, facilitación, mesas de tratamiento de los temas, etc. El papel de las mesas de coordinación debería ser más activo en la planificación.

Es fundamental que exista un garante en todo proceso

Existe un consenso de que es necesario que en cada proceso exista un garante que le dé seguridad a las dos partes de que el diálogo se va a dar de manera efectiva. En otros procesos de paz, Colombia, por ejemplo, ha existido un garante que pueda interactuar entre las partes, donde ambas partes tienen credibilidad y van a sentarse siempre que este tercero imparcial esté dentro de las mesas y procesos.

La institucionalización del diálogo en forma preventiva

La cultura de diálogo con resultados debe fortalecerse dentro del Gobierno. El movimiento indígena se ha abanderado de la exigencia de derechos en beneficio de los sectores sociales del país, mientras el Gobierno debe responder con políticas públicas que eviten los conflictos.

La institucionalización del diálogo en forma preventiva y no reactiva para buscar solución a conflictos, antes de que se detonen, para evitar que las partes tengan requerimientos violentos. Siempre debe existir tercero imparcial que permita que fluya el diálogo y un garante.

La institucionalización del diálogo debe incluir no solo los temas de seguimiento o demandas que quedaron atrás de las líneas tojas, sino temas de largo aliento como la construcción del estado plurinacional, pues, aunque muchos de los temas tratados en las mesas están profundamente relacionados, este es un tema estructural que, para avanzar dentro de los marcos de una cultura de diálogo pacífico y transparente y con un enfoque pluricultural, demanda un debate permanente de la sociedad.

Evitar que se acumulen demandas y se represen las soluciones

Es necesario consolidar plataformas de diálogo nacionales y territoriales, con las metodologías que han dado resultados: esquema de mediación, facilitación, mesas de tratamiento de los temas, etc. Los gobiernos deben ver formas democráticas de gobernar para que los diálogos tengan carácter preventivo y no reactivo.

Dar continuidad a los acuerdos en el proceso de ejecución

Sin ello, todo el proceso puede volver a *fojas cero*, dar pauta a nuevas acciones políticas de reclamo y volver a poner al Gobierno en posición defensiva, con la consecuente pérdida de credibilidad en nuevos diálogos, en la metodología y en los mediadores.

Hacer políticas públicas con la ciudadanía y diálogo sistematizado

No se puede llevar a cabo un proceso de políticas públicas desde las oficinas de gobierno. Debe haber el contacto permanente con la ciudadanía que debe ser sistematizado. Siendo un país tan asimétrico, con contrastes de riqueza y pobreza muy altos, debe haber el acercamiento, pero que no puede ser caótico sino organizado, permanente y consistente.

Una lección aprendida en el ámbito de fortalecimiento institucional de la cultura del diálogo es el déficit de personal técnico en la sociedad en general y particularmente en el Estado que se involucre y prepare para debates. Se debe hacer un llamado a la gente a que se involucre y prepare en temas como, por ejemplo, gestión pública petrolera, la contratación petrolera, la legislación petrolera; el tema de los costos de la explotación del barril de petróleo y la distribución de la venta petrolera entre el Estado y los contratistas; subsidios e incentivos económicos; tareas que atañe al Estado, la legislatura y la función judicial. Ahí podría jugar un papel importante la cooperación, institutos de investigación, públicos o privados.

La cultura de diálogo con resultados debe fortalecerse dentro del Gobierno y la burocracia

A los pedidos de cumplimiento de derechos, el Gobierno debe responder con políticas públicas.

Una buena lección de aprendizaje para las partes fue tener buenos negociadores, lo cual no se desprende de la metodología sino de la actitud y habilidad de las partes, más aún en un proceso tan fuerte de negociación. La fuerza de la argumentación de los negociadores, su transparencia y respeto por las posiciones diferentes, contribuye a creer en que el diálogo siempre es posible.

Se podían ampliar las mesas para incluir a otros sectores que también tienen demandas. Lo que las organizaciones indígenas hicieron constituyen demandas nacionales. Este planteamiento debió venir del Presidente.

Pensar en mediaciones diferenciadas

Las mesas tuvieron tiempos distintos porque los temas fueron distintos en dificultad de encontrar puntos en común, en complejidad técnica, en necesidad de información y análisis. No era lo mismo una mesa de Educación Superior que una de Recursos Naturales. Temas diferentes con distintas complejidades tuvieron que ser abordadas con las mismas estrategias de parte de la mediación y esto arrojó resultados de diferentes calidades.

Se afirma, por ejemplo, que la mesa de salud pudo haber construido más y mejores consensos porque experimentó una riqueza de información, argumentación y creatividad singular durante el diálogo, pero le faltó tiempo al haber sido una de las últimas en instalarse. Mientras que las primeras mesas dispusieron de más holgura de tiempo, por la flexibilidad que positivamente daba la metodología.

Este fenómeno llama a la necesidad de concebir y pensar en mediaciones diferenciadas, que se formulen con más previsión sobre la base de la complejidad técnica y política de los temas a tratarse.

Siglas

AN	Asamblea Nacional
BNF	Banco Nacional de Fomento
CEE	Conferencia Episcopal Ecuatoriana
CELAM	Consejo Episcopal Latinoamericano y Caribeño
CFN	Corporación Financiera Nacional
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CNC	Coordinadora Nacional Campesina
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
GIZ	Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional, por sus siglas en alemán
FEI	Confederación de Pueblos y Organizaciones Indígenas Campesinas del Ecuador-FEI
FEINE	Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicos del Ecuador
FENOCIN	Confederación Nacional de Organizaciones Campesinos, Indígenas, Negras y Montubias
Figempa	Facultad de Ingeniería en Geología, Minas, Petróleos y Ambiental
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FUT	Frente Unitario de Trabajadores
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
PSC	Partido Social Cristiano
PUCE	Pontificia Universidad Católica del Ecuador
UCE	Universidad Central del Ecuador
UGTE	Unión General de Trabajadores del Ecuador
UPS	Universidad Politécnica Salesiana