

Noviembre 2020



Documento de metodología: Mesas Territoriales de Diálogo y Seguimiento – Decreto 328 de 2020 Primera versión

**CONTRATO: TDSE-SCTO-47-643-09-2020
FIP - FUCOLDE**

CONTENIDO

1. Introducción:	3
2. Enfoques conceptuales	5
3. lineamientos del Decreto 328	8
4. Criterios de funcionamiento	11
4.1 Responsable institucional	11
4.2 Alcance	11
4.3 Cobertura Territorial	12
4.4 Composición	12
4.5 Designación	14
4.6 Sesiones y acciones entre sesiones	14
4.7 Estructura de funcionamiento	15
4.8 Funciones asociadas a las Mesas por tipo de actor	20
4.9 Redireccionamiento de conflictividades	23
4.10 Manejo de la información	23
4.11 Apoyos de terceros	24
4.12 Encuentros ampliados	24
4.13 Enfoque diferencial	25
4.14 Rubros a costear	25
4.15 Monitoreo y evaluación del funcionamiento de La Mesa	26
5. Bibliografía de referencia	27

1. INTRODUCCIÓN:

Los PPII y las Mesas Territoriales

El Gobierno Nacional ha manifestado su interés de explorar la viabilidad de los procedimientos de fracturación hidráulica para la exploración y explotación de hidrocarburos en Yacimientos No Convencionales -YNC. Para ello, en octubre de 2018 se designó una Comisión Interdisciplinaria Independiente que recomendó la realización de una serie de Proyectos Piloto de Investigación Integral – PPII con el ánimo de obtener información suficiente para evaluar si existen las condiciones científicas, ambientales, institucionales, sociales y técnicas para avanzar en la exploración y explotación de YNC en una etapa comercial.

El Decreto 328 de 28 de febrero de 2020 establece una serie de disposiciones para la implementación de estos pilotos, entre ellas la creación de una Comisión Intersectorial de Acompañamiento Técnico y Científico - CIAT que reunirá a varias entidades del gobierno para orientar y coordinar el seguimiento a la ejecución de los PPII. Entre una de sus funciones se encuentra la coordinación y análisis de los informes que emitan las Mesas Territoriales de Diálogo y Seguimiento de los PPII, instancias también creadas por el Decreto, que deberán estar conformadas por actores sociales e institucionales que vivan y desarrollen actividades en el área de influencia, y que harán seguimiento y monitoreo a la ejecución de estos proyectos.

Para el diseño de las Mesas Territoriales, de acuerdo a los lineamientos de política trazados por el Ministerio de Minas y Energía- MME y la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH, la Fundación Ideas para Paz -FIP suscribió un contrato con la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), con el objetivo de brindar insumos técnicos que contribuyan a la instalación de estos espacios de participación ciudadana.

El presente documento se enmarca en el segundo producto de dicho convenio y corresponde específicamente a su inciso “c. Documento con primera versión de la metodología de conformación y funcionamiento de las Mesas Territoriales de Diálogo y Seguimiento.”

Experiencia de la FIP

La FIP es, desde hace más de veinte años, un centro de pensamiento independiente que busca generar conocimiento, proponer iniciativas y acompañar procesos que contribuyan a

la construcción de la paz, a través la participación, con el fin de tramitar de manera pacífica los conflictos propios de una sociedad que ha vivido el rigor del conflicto armado, y que, por lo tanto, debe establecer espacios de diálogo para temas complejos y de interés general para el país. Los YNC en general, y los PPII en particular, son temas altamente contenciosos que involucran las más distintas posturas, muchas veces contrapuestas.

El presente documento no asume una posición frente a lo anterior, en cambio corresponde a un ejercicio de comprensión de las tareas y alcances que el Decreto 328 define sobre las Mesas para desde allí proponer una estructura y operación de las mismas acorde a esas tareas y alcances.

En ese sentido, para la realización del presente documento, y en general el acompañamiento al diseño de las Mesas Territoriales, la FIP pone a disposición su experiencia en el análisis de procesos participativos claves en la construcción de paz, como los desarrollados para los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET, priorizados en el Acuerdo Final, los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia -CTPRC, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, entre otros.

Esta experiencia ha sido posible gracias a la creación e implementación de “El Siriri”, una metodología para la medición de la calidad y eficacia de la participación ciudadana. Los hallazgos y aprendizajes de la aplicación de “El Siriri”, orientaron la realización de cuatro encuentros colaborativos (también contemplados en el contrato) realizados con el Ministerio de Minas y Energías para el diseño metodológico de las Mesas Territoriales.

Estructura del documento

El documento inicia con la exposición de los elementos clave de la experiencia de la FIP en materia de participación ciudadana. Luego continua con la descripción específica del “lugar” de las Mesas en los PPII de acuerdo a los requisitos establecidos en el Decreto 328. Posteriormente, se presenta la primera versión de diseño metodológico, a través de quince criterios estratégicos que permiten: primero, tener un marco común para la realización de las Mesas. Segundo, identificar aspectos para su adecuación a cada Piloto Integral. Tercero, establecer un modelo de funcionamiento sostenible durante los Pilotos. Y cuarto, abrir la posibilidad de evaluar la calidad y la eficacia de estos espacios, para que nutran la evaluación de los PPII de cara a la decisión de continuar o no con a fase comercial de los YNC.

2. ENFOQUES CONCEPTUALES

Sobre la participación ciudadana

Los ejercicios de participación ciudadana tienen distintas expresiones, dependiendo de las necesidades tanto de una ciudadanía activa e interesada en las transformaciones sociales, como también de una institucionalidad que identifica en dichas expresiones un carácter de legitimidad y credibilidad en la gestión pública.

Estas expresiones se encuentran en los ejercicios de participación indirectos, a través de la elección con el voto popular, y en la participación directa a través de ejercicios orgánicos o formales. Aquellos llamados orgánicos se refieren principalmente a formas espontáneas de asociación o movilización ciudadana, ya sean marchas, protestas, concentraciones, entre otras, que buscan generar transformaciones sociales e incidir en las decisiones públicas. Mientras que los ejercicios formales corresponden a la creación de instancias o escenarios fomentados por la institucionalidad para convocar a la sociedad para socializar, debatir, dialogar, concertar, negociar o monitorear políticas públicas para el desarrollo territorial.

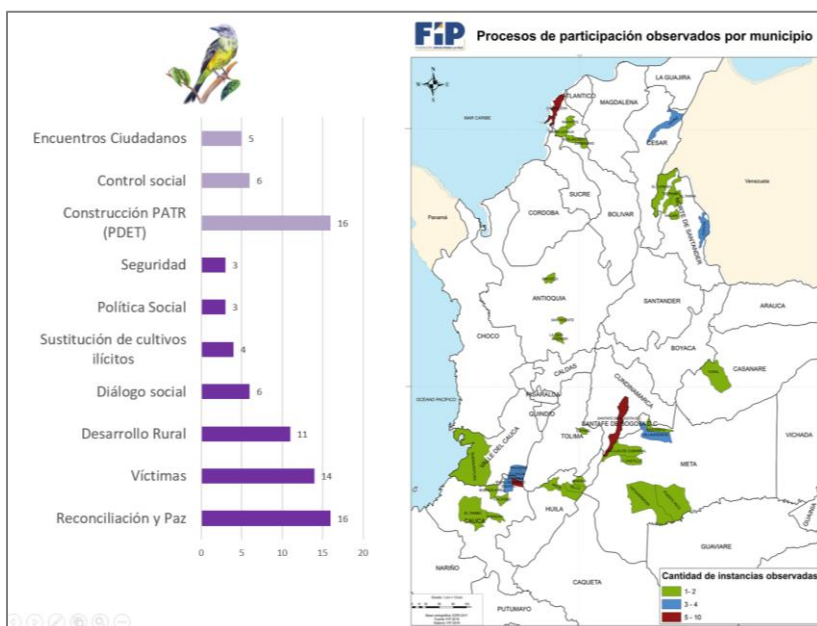
Los escenarios formales presumen que su realización contribuye a la generación de confianza, en tanto demandan el encuentro y diálogo entre la ciudadanía y las instituciones, permitiendo la exposición de diferentes visiones y procesos deliberativos sobre asuntos de interés público. Si bien la emergencia de estos escenarios de participación directa ha dado un respiro y ha contribuido al fortalecimiento a la democracia, no ha probado ser la solución a todos los problemas; persisten dificultades y obstáculos por superar.

Balance de los espacios formales

Frente a lo anterior, desde el año 2014, la FIP viene desarrollando una línea de investigación sobre participación ciudadana, sumando esfuerzos para analizar el funcionamiento y el impacto de los ejercicios participativos que han tenido lugar en los últimos años en relación a la construcción de paz y el desarrollo territorial, principalmente en relación a la participación formal, entendiéndola como ejercicios donde la institucionalidad pública convoca a la ciudadanía para tramitar asuntos de interés público.

La emergencia y el fortalecimiento de estas instancias sirvieron como contexto para el diseño de la Metodología “El Sirirí”, la cual busca hacer veeduría a los ejercicios de

participación formal y medir a través de 28 indicadores su calidad y eficacia. Actualmente se han desarrollado 84 ejercicios de medición en 38 municipios y ciudades del país¹:



Esta medición ha permitido identificar inicialmente que, el alcance de estos espacios ha sido “más formal que trasformador”, y que a pesar de que este carácter es valioso para su actividad, sigue siendo un desafío lograr que dichas instancias de participación generen procesos de deliberación, veeduría y legitimidad para la construcción de confianza entre los ciudadanos y la institucionalidad pública.

Asuntos clave para las Mesas

Para proponer el diseño metodológico de las Mesas Territoriales es necesario traer las experiencias y mediciones de estos escenarios participativos, entre otras cosas, para establecer un principio de realidad frente a los supuestos y elevadas expectativas existentes en estas formas de participación directa, en contraste con las constataciones que los resultados de medición con la Metodología “El Sirirí” se han revelado. Estos supuestos y constataciones son:

¹ Para mayor información en: FIP:2017b y FIP:2019 (disponibles en la bibliografía)

SUPUESTOS	CONSTATAIONES
Las comunidades tienen un alto capital latente (saberes y habilidades), a la espera de una oportunidad para	Capacidades no siempre presentes: dependen del contexto social, político y económico
Los ejercicios de participación están orientados a los menos favorecidos y propenden por una redistribución de	Quienes participan suelen ser individuos u organizaciones con poder local y propenden por sus propios intereses
La participación directa como remedio a los vicios de la institucionalidad	Es más efectiva donde la institucionalidad puede tramitar las demandas de la ciudadanía y velar por su
Se representa como un proceso secuencial, predecible y organizado, con etapas sucesivas que siempre se	Ejercicios con múltiples trayectorias e impactos inesperados, requieren de sistemas de información para la

Encontrar el equilibrio justamente entre las expectativas y la realidad del contexto en el cual tendrán ejercicio estas Mesas dependerá de la capacidad de adaptar y flexibilizar los criterios de diseño establecidos a las complejidades del contexto actual de los territorios frente a los temas vinculados a la explotación de los Yacimientos No Convencionales.

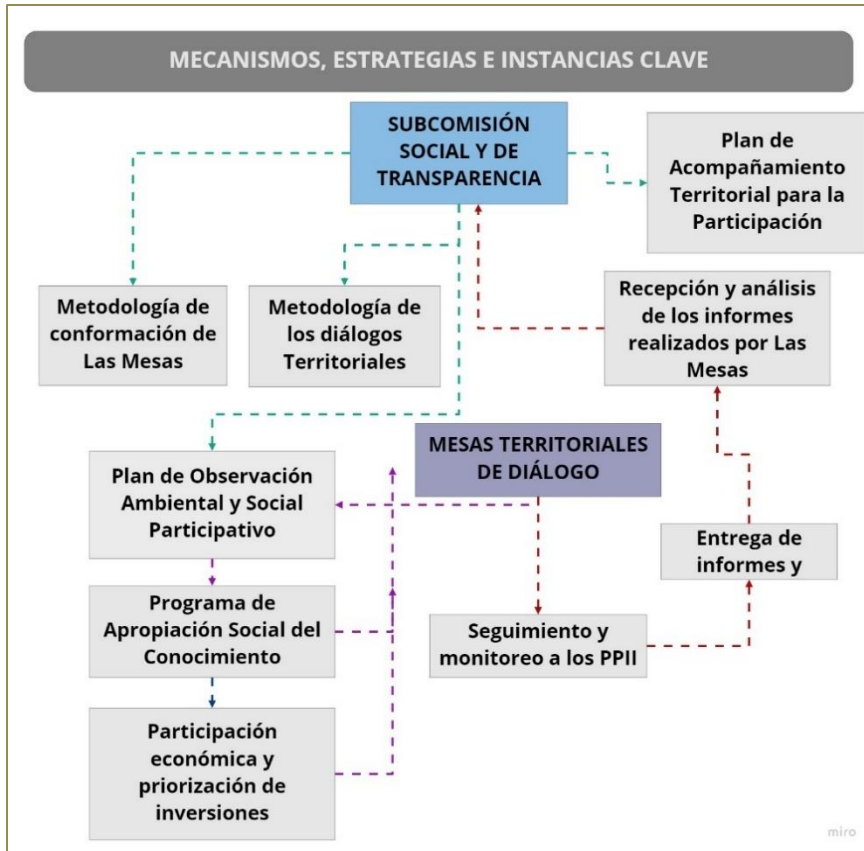
3. LINEAMIENTOS DEL DECRETO 328

El proceso de diseño colaborativo de las Mesas Territoriales partió de la comprensión conjunta, tanto de la FIP como del MME sobre los fundamentos principales del Decreto 328 de febrero de 2020. El cual establece las disposiciones para la implementación y el desarrollo de los Pilotos de Investigación Integral – PPII sobre Yacimientos No Convencionales, identifica condiciones y recomendaciones para asegurar la interlocución entre los contratistas, la institucionalidad vinculada y la ciudadanía, principalmente para apoyar el seguimiento y el monitoreo de los PPII en las áreas de influencia donde se ejecutarán.

La ejecución de estos proyectos está pensada para ser desarrollada en tres etapas:

a). Etapas de Condiciones Previas: comienza con la expedición del Decreto y termina con el otorgamiento de la licencia ambiental, en la cual se deberán: i) diagnosticar las condiciones en materia social, ambiental, técnica e institucional para el desarrollo de los PPII, a través del levantamiento de Líneas Bases Generales para medir los posibles impactos de la actividad, ii) definir las variables a monitorear por cada entidad relacionada y iii) conformar para cada uno de los PPII una Mesa Territorial, que vincule a las comunidades del área de influencia., para apoyar a la Comisión Intersectorial de acompañamiento Técnico Científico.

Esta comisión se encargará de coordinar y orientar el seguimiento a la ejecución de los PPII con base a la información que recibirán de los subcomités Técnicos y Científicos que la conforman, a saber: i). Subcomité de Salud, ii) Subcomité de Sismicidad, Hidrogeología y Normatividad Técnica, iii) Subcomité de Aguas Superficiales, Ecosistemas y Biodiversidad y iv), el Subcomité Social y de Transparencia. Este último será quien apoye de manera más directa la interlocución con las Mesas Territoriales.



b). Etapa Concomitante, pensada para iniciar desde el otorgamiento de la licencia ambiental hasta la terminación de las actividades de fracturamiento hidráulico, será el momento donde se lleva a cabo gran parte del proyecto de explotación del recurso, al igual que se dará comienzo a los procesos de seguimiento y monitoreo respectivo.

c). Etapa de Evaluación, que iniciará al término de las actividades de fracturamiento Hidráulico y finaliza con una publicación en donde se evaluará los resultados de la ejecución de los PPII y la viabilidad comercial de los YNC. Este proceso será liderado por un Comité Evaluador conformado para este fin, de acuerdo a los criterios establecidos en la normativa.

Los principios de transparencia y participación estarán presentes durante todas las etapas de los PPII y para su desarrollo cuentan con los siguientes mecanismos:

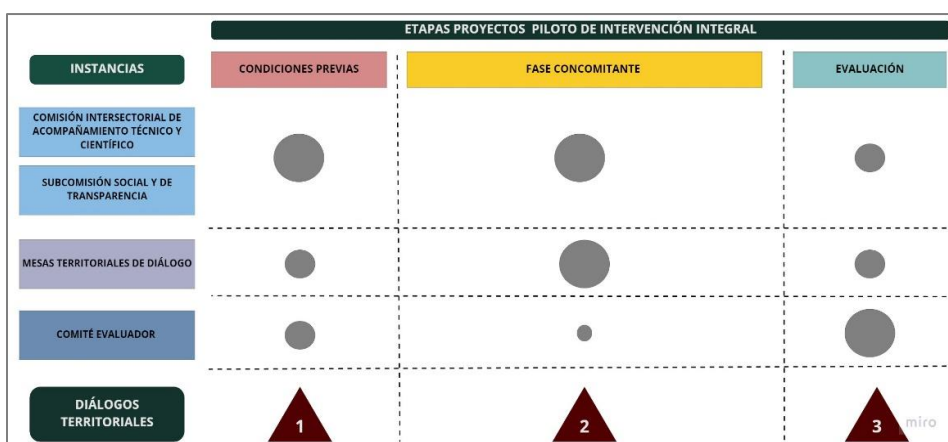
1). Centro de Transparencia: Este espacio servirá como canal de comunicación con la ciudadanía para toda la información vinculada con el desarrollo de los PPII. La idea es exponer en la escena pública todo lo que ocurra con estos proyectos Piloto. Para dicha acción se activará una página Web liderada por el MME o un tercero que ellos dispongan.

2). Programa de Apropiación Social del Conocimiento: Se trata de un programa pedagógico que busca, a través de un lenguaje claro y de fácil acceso, generar y socializar información sobre la industria petrolera y consideraciones técnicas, sociales y ambientales vinculadas a los YNC para las comunidades del área de influencia y para el público general. Este programa estará liderado por el Subcomité Social y de Transparencia.

3). Plan de Observación Ambiental y Social Participativo: Se busca que las comunidades, principalmente del área de influencia, hagan un seguimiento de los impactos ambientales posibles en la ejecución de los PPII. El objetivo es realizar una planificación de actividades de participación ciudadana, teniendo en cuenta el Plan de Monitoreo y Seguimiento del Plan de Manejo Ambiental incluido en el licenciamiento ambiental.

4). Participación económica de las comunidades en los pozos de los PPII: La empresa contratista debe destinar una suma complementaria para la realización de inversiones sociales tempranas, de manera directa, de acuerdo a priorizaciones establecidas por las Mesas Territoriales y las líneas de inversión indicadas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH quien acompañará este proceso.

5). Diálogos Territoriales: Estos escenarios están pensados como espacios de diálogo tripartito, con una participación amplia de las comunidades en las zonas de influencia y liderados por el Subcomité Social y de Transparencia. Se realizará un diálogo por cada una de las etapas establecidas en los PPII, acordando con las Mesas Territoriales, de ser necesario, la metodología para dichos encuentros.



Así, las diferentes instancias creadas para la operatividad de los PPII se interrelacionan y tienen un rol mayor o menos en cada etapa del proceso.

4. CRITERIOS DE FUNCIONAMIENTO

Una vez identificados los lineamientos del Decreto 328, se presentan quince criterios, redactados en clave de recomendaciones, para el funcionamiento de las Mesas Territoriales.

Estos criterios, que fueron conversados en los encuentros colaborativos entre el MME y la FIP, permiten identificar alternativas para el desarrollo de las Mesas y se nutren de la experiencia de la FIP en la observación y análisis de instancias de participación formal, que si bien, no obedecen a la misma naturaleza en la que están pensadas las Mesas Territoriales ya determinadas por el Decreto 328, tienen en común la necesidad de establecer canales para la participación de la ciudadanía en temas de interés público.

4.1 RESPONSABLE INSTITUCIONAL

Las Mesas corresponden a escenarios de participación directa de tipo formal (según lo descrito en el capítulo de enfoques conceptuales) y por lo tanto es la institucionalidad pública la que deberá definir y comunicar con claridad su alcance (criterio 4.2), impulsarlas y garantizar la inclusión en ellas de diversos sectores que están en directo relacionamiento con la ejecución de los PPII (criterios 4.3 a 4.5). En este caso, esa institucionalidad debería corresponder al Subcomité Social y de Transparencia de la Comisión Intersectorial de acompañamiento Técnico Científico.

4.2 ALCANCE

La revisión del Decreto 328 arroja que las Mesas corresponden a espacios de *consulta* a la ciudadanía. En este sentido, las Mesas no se limitan a la socialización de los proyectos, pero tampoco serán el espacio para la toma de decisiones sobre el tránsito o no de la actividad a la etapa comercial. En cambio, su alcance es de consulta porque su principal responsabilidad es generar informes y alertas sobre el desarrollo de los PPII y su impacto en las dimensiones sociales del territorio. Estos informes harán parte de los insumos que el Comité Evaluador deberá considerar al momento de emitir su decisión.

Por lo tanto, es clave que cada Mesa logre reflejar la diversidad de actores territoriales, no con el objetivo de buscar consensos entre ellos, sino de recoger las distintas voces, preocupaciones o anhelos ciudadanos sobre los PPII y los impactos sociales asociados.

En esta misma línea, resulta fundamental que el Subcomité Social y de Transparencia comunique de manera clara, oportuna y recurrente este alcance y se anticipe a la altamente probable expectativa ciudadana de que estos espacios sean para la toma de decisiones. Dos mecanismos propios para comunicar este alcance son el Centro de Transparencia y el primer Dialogo Territorial (ambos mencionados en el capítulo 3 sobre lineamientos).

4.3 COBERTURA TERRITORIAL

Frente a la cobertura territorial, se recomienda que cada piloto (municipios de San Martín y El Paso, en el departamento del Cesar, y Puerto Wilches, en el departamento de Santander) cuente con su propia Mesa, privilegiando la participación de delegados de las respectivas áreas de influencia (veredas o corregimientos), pero vinculando actores significativos del nivel municipal, e incluso del nivel departamental o nacional.

Circunscribir la Mesa exclusivamente al área específica de influencia directa ayudaría a garantizar mayor precisión, operatividad y concreción en los acuerdos, pero implica menos capacidad de diálogo, representatividad, legitimidad y credibilidad sobre los temas complejos incluidos en los PPII. Por la otra parte, una cobertura demasiado amplia incentiva el que a este escenario se lleven asuntos no relacionados directamente con los PPII sino con pasivos sociales y ambientales de la actividad extractiva, e incluso otro tipo de conflictividades.

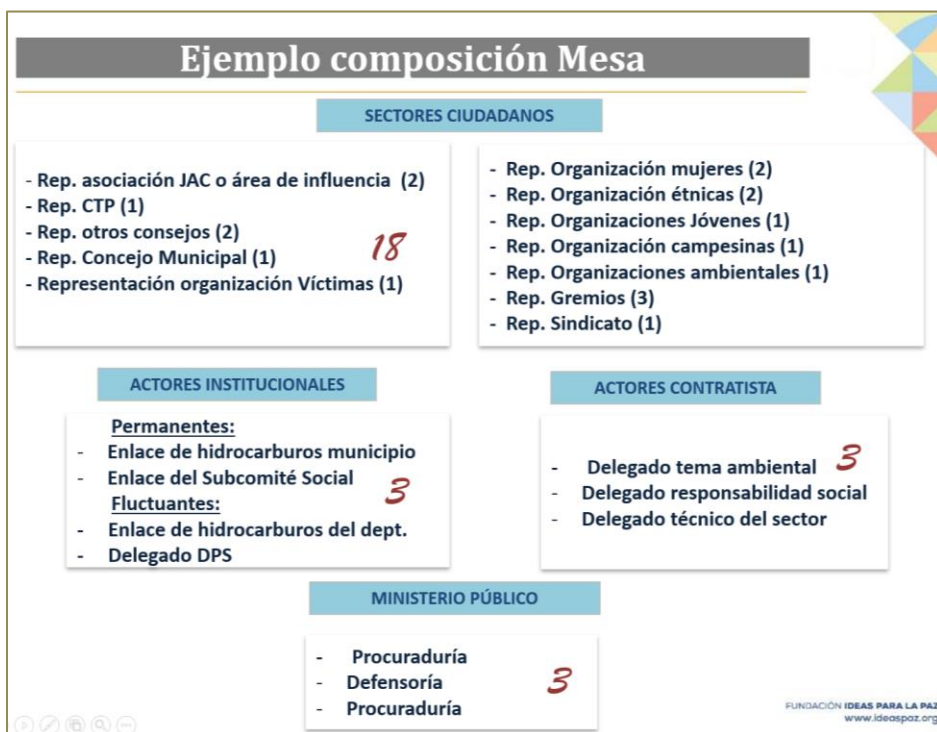
Por esto es importante permitir la inclusión de actores relevantes en el tema, municipales, departamentales e incluso nacionales (institucionalidad, asociaciones representativas, sectores impactados de manera directa), pero privilegiar la participación en la Mesa de actores del área de influencia directa (en particular, delegados de las Juntas de Acción Comunal- JAC y sectores ciudadanos con presencia en el área).

4.4 COMPOSICIÓN

Dado el alcance consultivo de las Mesas es fundamental que este espacio de participación reúna y permita la expresión de distintas voces y que todas ellas estén claramente vinculadas a cada piloto. En este sentido, es pertinente reafirmar que quienes asisten a las Mesas lo hacen en calidad de “delegados” de un sector ciudadano pertinente para el desarrollo de las Mesas, y que esa condición requiere garantizar la capacidad y disponibilidad para interactuar con distintos actores de los sectores sobre los que se tiene

la delegación. En otras palabras, quien hace parte de las Mesas, lo hace como delegado de un sector de la ciudadanía y por lo tanto su papel es llevar a ellas las voces de ese sector, y consultarle, al sector, los asuntos que en ellas se aborden.

Teniendo lo anterior como referente, y el punto sobre cobertura, se sugiere la siguiente composición:



Esta composición, que es únicamente indicativa, deberá adecuarse a cada Mesa según los siguientes asuntos:

- Determinación final del área de influencia de cada piloto, esto podría implicar, por ejemplo, un mayor número de delegados de las JAC.
- Existencia de organizaciones en los sectores mencionados, por ejemplo, si en el área de influencia no existe alguna de las organizaciones mencionadas podría considerarse su reemplazo o por otro tipo de organización (la potestad de esto estaría en la plenaria de la Mesa).
- La necesidad (identificada por la Secretaría Técnica) de vincular a algún actor social o institucional no mencionado de manera transitoria o permanente al trabajo de la Mesa.

Como se detalla más adelante (4.11), a las Mesas podrán asistir terceros con funciones de apoyo logístico o técnico, estos actores no hacen parte de su composición.

4.5 DESIGNACIÓN

Una siguiente cuestión son los mecanismos para la designación de los delegados a las Mesas. En ese sentido, se recomienda que el Subcomité Social y de Transparencia consolide, a partir de mapeos de actores ya existentes (incluido el que hace parte del presente contrato), una lista de actores claves ya sea por su influencia, visibilidad o representatividad frente a los temas vinculados a la industria y los PPII. Estos actores podrían corresponder con las categorías descritas en el numeral anterior.

El Subcomité podría presentar, validar y complementar esta lista en el primer Diálogo Territorial de cada municipio (espacios mencionados en el capítulo tres) e iniciar así la convocatoria para la conformación de las Mesas. Adicionalmente, el Subcomité, al ser el responsable institucional del funcionamiento de las Mesas, debería definir unos tiempos y garantizar unos espacios para que, en los casos en que distintas organizaciones de un mismo sector, o delegados de las JAC, estén interesados en participar en las Mesas, puedan conciliar quien asume la vocería en el espacio.

Una vez se instale cada Mesa, en plenaria se debería decidir la conveniencia y los términos para abrir convocatorias para que otros actores no identificados previamente se puedan postular como participantes de la misma. La Secretaría Técnica tendría la función de impulsar esa convocatoria. Tener la posibilidad de abrir una convocatoria de este tipo contribuye a garantizar la representatividad del espacio y es una señal de transparencia.

A medida que las Mesas avanzan en sus actividades y evalúan su representatividad, los delegados podrán convocar a otros miembros que consideren necesarios.

De esta manera el rango sugerido de participantes de cada Mesa oscila entre 20 y 25 resultantes del Mapeo, y otros 10 postulados y elegidos a través de convocatoria. De nuevo, esto dependerá de cada área donde se desarrollará el piloto.

4.6 SESIONES Y ACCIONES ENTRE SESIONES

Una de las principales debilidades identificadas en las instancias de participación en general, es la ausencia de un equilibrio entre la periodicidad de las sesiones y las acciones a desarrollar entre las mismas. Con esto se señala no solo la necesidad que las Mesas sesionen de manera periódica, sino que durante los lapsos entre sesiones se realicen acciones pertinentes para el desarrollo de las sesiones.

En ese sentido, se estima que cada Mesa debería sesionar al menos 7 veces de manera ordinaria durante los PPII. Esto incluye la sesión de instalación y significaría en adelante una periodicidad trimestral, teniendo en cuenta la duración estimada de las etapas de Condiciones Previas, Concomitante y de Evaluación. La periodicidad de las sesiones deberá ser uno de los primeros consensos a los que llegue la Mesa en su instalación. Sin duda las Mesas podrían sesionar de manera más frecuente, por ejemplo, cada dos meses. Sin embargo, hay que considerar si ese tiempo permite el desarrollo de acciones suficientes para que la sesión tenga sentido.

Adicionalmente, cada Mesa podría realizar sesiones extraordinarias, según la urgencia o necesidad de abordar un tema específico vinculado a los pilotos.

Tanto las sesiones ordinarias como las extraordinarias pueden desarrollarse combinando presencialidad y virtualidad. La actual coyuntura de confinamiento ha demostrado las ventajas de esta combinación para los procesos participativos porque brinda la posibilidad que los actores locales se encuentren en un espacio físico (en particular si se trata de actores propios de la ruralidad donde la infraestructura de internet aún presenta serias brechas) y que otros actores (generalmente del caso urbano, el nivel regional y el nacional) se vinculen al espacio a un costo muy bajo.

Por otra parte, dentro de las acciones a desarrollar entre sesión y sesión, se proponen las siguientes: primero, espacios de trabajo virtuales y presenciales entre los órganos de la Mesa (según se verá en el siguiente numeral se trata de: Secretaría Técnica, Comité de Apoyo y Grupos temáticos) para hacer las consultas a la ciudadanía, recopilar información pertinente y elaborar los insumos que las sesiones requieran. Pensando en la incorporación de Tecnología de la Información y las Comunicaciones -TIC a estos procesos, se identifica que herramientas como el WhatsApp, el correo electrónico o videollamadas pueden hacer más fluida esta comunicación sin generar mayores obstáculos o tiempos de trabajo intensos.

Segundo, adelantar encuentros Sectoriales, Temáticos o Territoriales entendidos como espacios de diálogo que cada Mesa identifique como necesarios para generar un carácter multinivel e inclusivo (este asunto se profundiza en el numeral 4.12).

4.7 ESTRUCTURA DE FUNCIONAMIENTO

Como ha señalado, las Mesas se corresponden a espacios principalmente de consulta sobre los impactos en materia social de los PPII. En este marco se encuadran las funciones que les asigna el Decreto 328, correspondientes a:

- i) Hacer seguimiento permanente a la ejecución de los PPII y presentar los informes correspondientes.
- ii) Servir de espacio de interlocución periódica entre los diferentes actores sociales e institucionales de las áreas donde se desarrollan cada uno de los Proyectos Piloto de Investigación Integral – PPII. A lo cual se le debe sumar la reflexión acerca de la industria y las técnicas actuales de explotación del recurso y la proyección a largo plazo de la transformación energética.
- iii) Servir de espacio de diálogo para adelantar los ejercicios de planeación y priorización participativa de las inversiones que adelantarán las empresas operadoras en las áreas de influencia.
- iv) Remitir a la Comisión Intersectorial de Acompañamiento Técnico y Científico - CIAT alertas sobre la posible materialización de riesgos y afectaciones al medio ambiente o a la salud humana durante la ejecución de los PPII y mantener una permanente interlocución con la Subcomisión Social y de Transparencia
- v) Elaborar un Plan de Observación Ambiental y Participativo.
- vi) Los demás que determine La Comisión Intersectorial de Acompañamiento Técnico y Científico. Entre ellos, Respaldar el diseño de dos de los tres Diálogos Territoriales establecidos en El Decreto².

Para llevar a cabo estas funciones se propone que las Mesas se divida en: Grupos Temáticos, una Secretaría Técnica y un Comité de Apoyo Técnico.



² Información tomada del Decreto 328 de 28 de febrero de 2020, “Por el cual se fijan lineamientos para adelantar Proyectos Piloto de Investigación Integral – PPII sobre Yacimientos No Convencionales- YNC de hidrocarburos con la utilización de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal – FH-PH y se dictan otras disposiciones.

En todo caso, la plenaria de cada Mesa tendría la potestad de definir si el Comité de Apoyo se fusiona con la Secretaría Técnica, o si se requieren grupos temáticos adicionales a los sugeridos en el presente documento.

Grupos temáticos:

Corresponden a grupos conformados por los delegados de los sectores ciudadanos de cada Mesa, con las siguientes funciones generales:

- Recoger y sistematizar información de las percepciones e inquietudes emergentes de los actores locales sobre la implementación de los PPII
- Preparar las temáticas a discutir en los encuentros formales que realice la Mesa
- Exponer frente a la Mesa las temáticas abordadas previamente para socializarlas en conjunto, aportando elementos para la realización de los informes,
- Impulsar y dinamizar espacios de diálogo de acuerdo a la misionalidad de cada grupo temático para nutrir los debates de la Mesa en sus sesiones ordinarias o extraordinarias.

Los grupos y su tamaño dependerán del número final de integrantes de cada Mesa, se propone que cada delegado se vincule al menos a un grupo y que estos correspondan, como mínimo, a las siguientes dos temáticas:

Temática 1. Impacto y Sostenibilidad Ambiental: en este grupo, las funciones generales, recién descritas, se complementan o especifican con lo siguiente: i) Identificación de problemáticas, afectaciones, riesgos, alertas y posibles mitigaciones sobre los impactos ambientales en el territorio. ii) Acompañamiento la implementación Plan de Observación Ambiental y Social. iii) Seguimiento al Plan de Manejo Ambiental- PMA (cuando esté disponible). iv) Promoción del diálogo sobre los riesgos y oportunidades de los PPII en clave de transición energética.

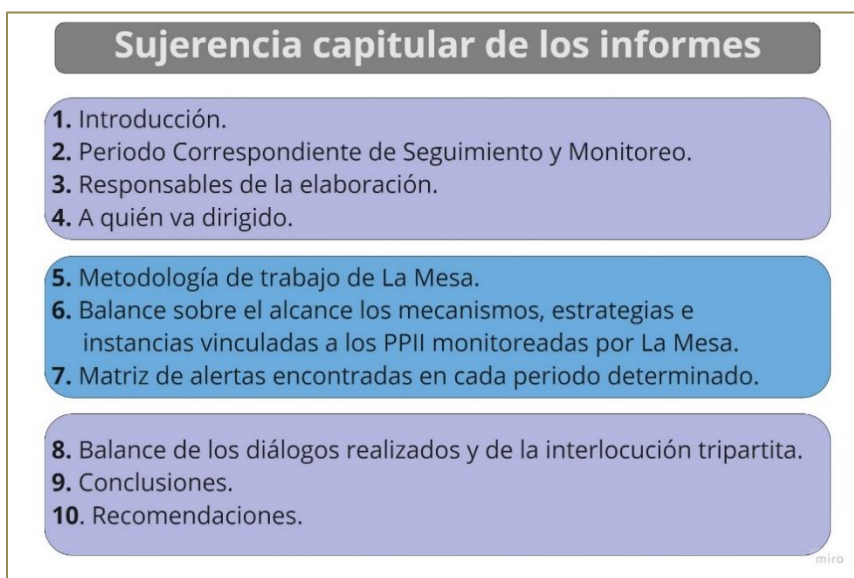
Temática 2. Desarrollo Social y Económico: de forma análoga a la temática anterior, este grupo complementa o especifica sus funciones generales, de acuerdo a: i). i) Identificación de problemáticas, afectaciones, riesgos, alertas y posibles mitigaciones sobre los impactos sociales y económicos en el territorio. ii) Identificación y priorización de propuestas, iniciativas o proyectos de desarrollo para su ejecución como parte de la inversión social complementaria de las empresas, teniendo en cuenta los criterios de las líneas de inversión

y los instrumentos de planeación territorial. ii). Comunicación y direccionamiento de alertas a los responsables sobre la contratación de mano de obra y participación empresarial.

Comité de Apoyo técnico:

Si bien cada Mesa en su conjunto tiene como función principal el monitoreo y el seguimiento de los PPII, será necesario un comité con capacidad técnica para: i) realizar seguimiento al trabajo de cada grupo temático, ii). compilar en una matriz general las alertas identificadas por los grupos temáticos, iii) liderar los resultados del Plan de Observación Ambiental y Social en articulación con el grupo temático responsable, iv) articular el Programa de Apropiación del Conocimiento con los integrantes de la Mesa y v), sistematizarla información y redactar los informes y alertas de la Mesa. Algunos puntos al respecto:

Se sugiere que estos informes tengan una periodicidad semestral, de forma que correspondan (en el escenario de sesiones trimestrales) con la tercera, quinta y séptima sesiones ordinarias de cada Mesa. El Subcomité Social y de Transparencia sería el responsable de proponer el índice de estos informes y concertarlo con cada Mesa. Como referencia inicial se sugiere lo siguiente:



De este comité harían parte delegados de los tanto de la institucionalidad, como de las empresas y de los sectores ciudadanos.

Secretaría Técnica:

Esta instancia es fundamental para el desarrollo de las actividades de cada Mesa. Si bien la Mesa tendrá unos tiempos formales de encuentro, la Secretaría deberá trabajar de manera continua para preparar las sesiones ordinarias, convocar y organizar las sesiones extraordinarias y colaborar para que los grupos temáticos y la comisión de apoyo puedan realizar sus actividades (entre sesión y sesión). Por lo cual, sus principales funciones serían: i) apoyar la construcción del Plan de Trabajo de la Mesa y dinamizar su cumplimiento, ii) mantener interlocución permanente con los Grupos Temáticos, iii) mantener la interlocución entre cada sesión formal, iv) liderar la construcción de la agenda para las sesiones formales, v) diseñar las actas y memorias de las sesiones formales, vi) liderar las convocatorias de las sesiones formales, viii) Apoyar el diseño metodológico de las sesiones formales, vii) acopiar todos los documentos que hagan parte del funcionamiento de la Mesa, viii) apoyar el diseño de una estrategia de comunicación para el funcionamiento interno de la Mesa y para la divulgación de información clave, vi) manejar presupuesto asignado para el funcionamiento de la Mesa y vii), aquellas que le designe la Mesa en el momento de su conformación.

La Secretaría técnica estaría conformada, como mínimo, por un delegado de la institucionalidad local, un delegado de la empresa responsable del piloto y un delegado de los sectores ciudadanos.

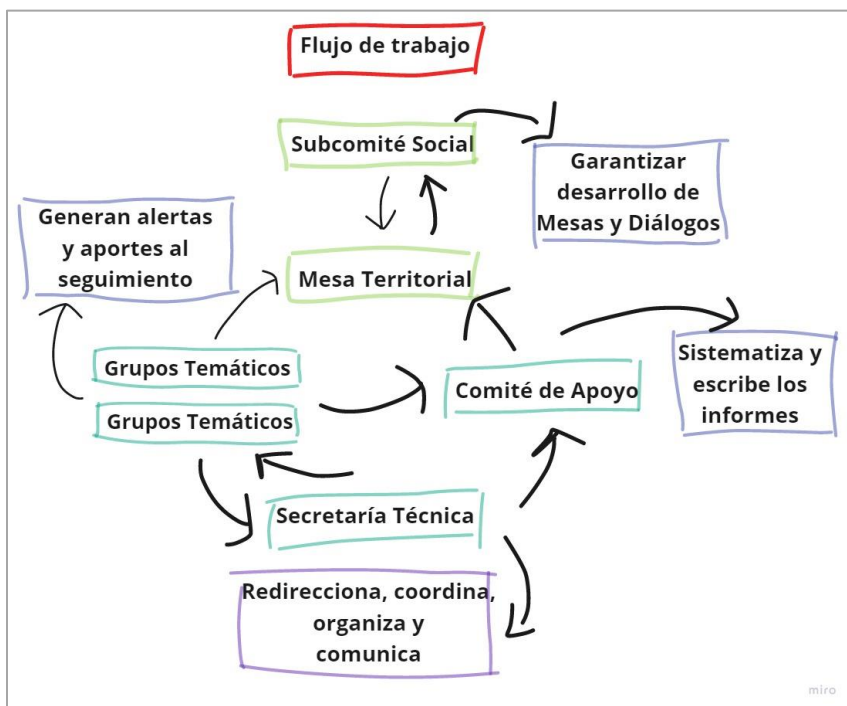
Tanto los grupos temáticos, como el comité de apoyo y la secretaría técnica deben instalarse en la primera sesión de la Mesa.

Flujo de trabajo:

La circulación y el flujo de las actividades parten del trabajo de los Grupos Temáticos, quienes hacen las consultas a los sectores ciudadanos por los que fueron delegados (ejemplo, la representante de la asociación de jóvenes consulta a los jóvenes y a otras organizaciones de jóvenes) sobre los impactos asociados a los PPII. Estos Grupos transmiten la información, opiniones y percepciones recogidas al Comité de Apoyo, quien se encargará de sistematizar y acopiar todo el material pertinente para realizar el mapeo general del seguimiento y escribirá los informes. De manera Transversal, la Secretaría Técnica coordinará toda la operatividad y el funcionamiento de La Mesa, por lo que deberá mantener comunicación continua con los Grupos Temáticos y el Comité de Apoyo.

Estos dos últimos serán quienes principalmente tendrán interlocución con el Subcomité Social y Científico, sin que esto quiera decir que no haya diálogo entre el subcomité y los

miembros de la Mesa en general. Es importante que cada Mesa mantenga un constante vínculo con el Subcomité tanto para su conformación como para la entrega de los informes, la generación de alertas, la divulgación de información, principalmente para articular con el Centro de Transparencia y todas las necesidades que surjan en la ejecución de los PPII.



4.8 FUNCIONES ASOCIADAS A LAS MESAS POR TIPO DE ACTOR³

De forma complementaria a las funciones que la institucionalidad, la empresa contratista, y los sectores ciudadanos cumplen dentro de las Mesas (detallados en el numeral anterior), cada uno de estos sectores tiene otras funciones enmarcadas en el desarrollo de los PPII. A continuación, se identifican aquellas que deben articularse a los propósitos de las Mesas.

Empresas contratistas:

- A lo largo del proyecto, la empresa debe propiciar una dinámica de diálogo social permanente con diversos grupos de interés y construir confianza para la ejecución del PPII. Como parte de esto, en su estrategia de entorno y gestión social, el

³ Información sustraída de la Resolución 0904 de agosto de 2020 “Por la cual se fijan los lineamientos para el desarrollo de los Proyectos Piloto de Investigación Integral- PPII en Yacimientos No Convencionales – YNC de Hidrocarburos a través de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal”.

contratista deberá desarrollar una Estrategia Específica de Relacionamento Social – EERS que cuente con los componentes establecidos en la Resolución 0904 de agosto de 2020. Es importante que esa Estrategia contemple las Mesas como un escenario clave de relacionamiento facilitando el rol de la empresa en ella (Secretaría Técnica y Comité de Apoyo de acuerdo a esta propuesta).

- Durante la etapa de Condiciones Previas debe presentar al Subcomité Científico y Social de Transparencia los documentos que demuestren la incorporación de esta estrategia, y para la Etapa Concomitante, la presentación ante la Mesa Territorial de Diálogo y Seguimiento en cada una de las áreas de influencia para ser socializado y retroalimentado.
- Debe establecer el Plan de Observación Ambiental y Social Participativo, para apoyar el seguimiento al Plan de Manejo Ambiental, el cual deberá ser presentando a la Mesa Territorial para definir los asuntos logísticos de su ejecución. De igual forma pondrá un programa de capacitación dirigido al equipo de observación que hará parte de la Mesa (Grupos Temáticos en la presente propuesta), el cual deberá estar articulado al desarrollo del Programa de Apropiación del Conocimiento Científico, y adicionalmente, presentará un matriz de impactos construida para el EIA y el Plan de Manejo Ambiental- PMA que sirva para la implementación del Plan de Observación Ambiental y Social.
- También debe adelantar un ejercicio de planeación participativa con los grupos de interés del área de influencia y con la Mesa Territorial ya conformada, para definir el Programa de Beneficio de las Comunidades teniendo en cuenta los instrumentos de planeación y los principios rectores para el desarrollo de proyectos de inversión, elemento que será apoyado por la Agencia Nacional de Hidrocarburos- ANH.

Institucionalidad pública:

- Como se señaló previamente, corresponde al nivel nacional la creación y conformación de la Comisión Intersectorial de Acompañamiento Técnico y Científico -CIATC, con una serie de subcomités. En particular, el subcomité Intersectorial Social y de Transparencia deberá acompañar la conformación de las Mesas Territoriales de Diálogo Social y la implementación de sus planes de trabajo, al igual que monitorear, durante la Etapa Concomitante, el desarrollo de las Mesas Territoriales de Diálogo y los diálogos Territoriales. Es por esto que se identifica al Subcomité como la institucionalidad responsable de las Mesas (4.1).

- La CIAT adicionalmente debe definir y poner en marcha una estrategia de pedagogía y apropiación social de conocimiento científico que esté dirigida a las comunidades en las áreas de influencia de los PPII, dependiendo de los temas de competencia de los Subcomités Científicos que son establecidos en el Decreto 328 de febrero de 2020. Esa estrategia de pedagogía debería articularse al trabajo de la Mesa. En particular, la Mesa podría: primero, aportar insumos para la formulación de la estrategia o emitir un concepto sobre la misma para avalarla o complementarla. Segundo, asistir a los espacios de pedagogía bien sea como Mesa, o a través de sus delegados, quienes, como se ha mencionado son interlocutores clave con los distintos sectores ciudadanos del territorio. Tercero, recoger en sus informes las inquietudes, inconsistencias o asuntos no resueltos que la ciudadanía manifieste respecto de los ejercicios o acciones que se implementen en el marco de dicha estrategia.
- El gobierno local deberá participar de las Mesas, principalmente a través de delegados que conozcan de la industria y apoyar las diferentes funciones de las Mesas con el respaldo de los instrumentos de planeación territorial y la agenda pública establecida por la administración actual.
- Los actores representantes del Ministerio Público ante las Mesas deberán ser rectores de la defensa, promoción, protección y divulgación de los Derechos Humanos en relación a la ejecución de los PPII.

Sectores ciudadanos

- Los delegados de las Mesas por los distintos sectores ciudadanos, tienen la responsabilidad de recoger las percepciones, preocupaciones y demandas de estos sectores sobre los impactos socioeconómicos, ambientales, políticos o territoriales de los PPII. Es fundamental que esa información de recopile e incorpore a las Mesas de forma sistemática para reflejar de la manera más precisa esas posiciones. Es este asunto el que sustenta la necesidad de un Comité de Apoyo Técnico.
- Los delegados también deben apoyar y participar de la planeación y priorización establecida en el Programa de Beneficios de las Comunidades y participar de manera activa en el equipo de Observación que participará en la ejecución del Plan de Observación Ambiental.
- Adicionalmente, los delegados que se vinculen a la Secretaría Técnica deben dinamizar de forma continua su funcionamiento y el de los Grupos Temáticos. Por lo

cual se recomienda que se les asigne un incentivo económico que cubra los costos en tiempo y desplazamientos de esta actividad.

4.9 REDIRECCIONAMIENTO DE CONFLICTIVIDADES

Es necesario anticipar que, debido a la complejidad de los PPII y el carácter contencioso de las discusiones a su alrededor, es altamente probable que a las Mesas lleguen reclamaciones, necesidades o conflictividades derivadas de la dinámica general de la industria petrolera y sus pasivos sociales o ambientales en el territorio. Por el alcance y las funciones descritas, las Mesas deberían contribuir a la generación de confianza entre los actores que allí se encuentran e interrelacionan, pero esto es muy diferente a hacer de las Mesas un espacio para el trámite de esas reclamaciones, necesidades o conflictividades.

En ese sentido, el Subcomité Social y de Transparencia, con el impulso de la Agencia Nacional de Hidrocarburos- ANH, debe dotar a las Mesas de protocolos para el redireccionamiento de inquietudes o problemáticas presentadas durante la ejecución de los PPII a otras instancias o instituciones pertinentes. Esto exige capacitar a los miembros de las Mesas (en particular a la Secretaría Técnica) para conocer y comunicar a quienes deben ser dirigidas aquellas conflictividades latentes que no le competen como tal, pero que están vinculadas a su actuar, y por supuesto, a los PPII. Si bien las Mesas no tienen como misión la resolución, o trámite de las conflictividades, carecer de una capacidad de respuesta puede obstaculizar sus funciones y poner en duda su legitimidad en el territorio.

4.10 MANEJO DE LA INFORMACIÓN

Una falla recurrente de los espacios formales de participación ciudadana es el manejo de la información, tanto “hacia adentro” (en este caso, delegados de las Mesas) como “hacia afuera” (sectores interesados en el tema y ciudadanía en general). Es usual que en estos espacios no se entregue la información necesaria, con el tiempo suficiente para que quienes los conforman puedan incrementar los niveles de deliberación. Además, difícilmente estos espacios cuentan con actas o reportes públicos sobre lo que allí sucede y sus compromisos, dificultando la trazabilidad de los procesos.

Precisamente para garantizar un mejor flujo de información “hacia adentro” se propuso (ver 4.6 y 4.7) que las Mesas cuenten con un Comité de Apoyo que sistematiza la información recolectada por los Grupos Temáticos para que estos insumos sean abordados en las sesiones formales.

Por la otra parte, para garantizar la información “hacia afuera”, se requiere que la Secretaría Técnica: primero, garantice la elaboración de actas de cada sesión, segundo, elabore una estrategia de comunicación de las actas y los informes de seguimiento para la población de los municipios del área de influencia, y tercero, entregue esta información al Centro de Transparencia para que quien esté interesado en la ejecución de los PPII pueda consultarla (para todo lo anterior puede contar con el apoyo de terceros, ver 4.11).

Es de anotar que siempre habrá información con carácter sensible que debe ser tratada de manera reservada. Por ejemplo, en las consultas de los delegados a sus respectivos sectores sobre los impactos o riesgos de la actividad es fundamental tratar con reserva los nombres propios o datos que comprometan la integridad de quienes aportan a la identificación de esos impactos. El Comité de Apoyo debe velar por el manejo adecuado de esta información.

4.11 APOYOS DE TERCEROS

El alcance y funciones de las Mesas exige un trabajo detallado y constante por parte de sus miembros. Para apoyar este trabajo, conviene vincular al proceso a terceros con capacidades técnicas suficientes, y conocimiento de los municipios de influencia.

Estos terceros se entenderían como facilitadores del trabajo de las Mesas, pero no como miembros de la misma. Corresponderían a universidades regionales, agencias de cooperación internacional u ONGs, que se postulan para apoyar el proceso.

Entre algunos de los apoyos que se puedan solicitar a estos terceros se encuentran: i) el desarrollo metodológico de las sesiones de las Mesas, ii) el apoyo a la Secretaría Técnica en la estrategia de Comunicación iii) la asesoría técnica sobre los temas a abordar durante el diálogo, con apoyo del programa de Apropiación Social del Conocimiento Científico, iv) el apoyo al diseño de instrumentos de recolección de información para los Grupos temáticos, v) el diseño de matrices para la recolección de información de alertas y riesgos.

4.12 ENCUENTROS AMPLIADOS

Las Mesas están pensadas como espacios conformados por un conjunto de delegados establecido desde sus inicios. Pero esto no quiere decir que sea un escenario sellado para la articulación y el diálogo con otras organizaciones, instancias de participación, instituciones, medios de comunicación, entre otros. Por esta razón es importante que las Mesas puedan identificar, vincularse o impulsar otros escenarios de diálogo territorial, sectorial o diferencial.

Esto quiere decir que las Mesas tendrán libertad para organizar, de acuerdo a sus necesidades, las del contexto y su plan de trabajo, encuentros ampliados en momentos claves de las tres etapas de la ejecución de los PPII, que congreguen a un número de convocados mucho mayor a los que integran las Mesas para reconocer diferentes voces que pueden aportar al monitoreo y seguimiento de los proyectos. Las Mesas podrían articular estos encuentros a los Diálogos Territoriales.

4.13 ENFOQUE DIFERENCIAL

Sin duda las Mesas debe incorporar los enfoques étnico y diferencial. Estos enfoques deben ser transversales a su trabajo, resaltando, por ejemplo, los impactos diferenciales de los PPII en las poblaciones que se identifiquen como tradicionalmente excluidas en cada área de influencia.

Esto es distinto a la división del trabajo de las Mesas de acuerdo a enfoques diferenciales, es decir, grupos de organizaciones de mujeres, grupos de organizaciones étnicas, etc. Este tipo de división no se recomienda porque tiende a concentrar las discusiones de cada grupo en sus propios intereses o necesidades y debilita el sentido integral que requieren las Mesas. En cambio, si el enfoque diferencial se entiende como una orientación transversal, tanto a los Grupos Temáticos, como a la Secretaría Técnica y el Comité de Apoyo; una alerta emitida sobre una vulneración a los derechos de uno de estas poblaciones por su condición diferencial será una demanda de la Mesa en su totalidad y no solo del grupo o sector que se siente impactado por alguna acción derivada de la ejecución de los PPII.

4.14 RUBROS A COSTEAR

Está claramente identificado que los procesos participativos requieren recursos y que los costos de la participación (por ejemplo, transporte, alimentación, tiempo de dedicación etc.) no se deben trasladar a quienes se vinculan a estos procesos. Cuando esos costos no se planifican y financian por parte de la institucionalidad que impulsa el proceso, entonces se desincentiva la participación de algunos actores y se privilegia la vinculación de otros que pueden financiar su participación.

En ese sentido es fundamental definir y asignar un presupuesto a las Mesas. A continuación se presentan los rubros claves a tener en cuenta para costear las Mesas:

- Sesiones formales: siete sesiones por Mesa, de aproximadamente 25 personas cada una. Debe incluir trasportes de los miembros de cada Mesa, alimentación (la sesión duraría un día), hospedaje en los casos en que sea necesario, materiales y el espacio para la reunión.
- Sesiones Extraordinarias: hasta tres sesiones por Mesa, bajo los mismos parámetros que las sesiones formales.
- Encuentros Sectoriales, Temáticos o Territoriales: hasta tres encuentros más amplios que las sesiones, aproximadamente 50 personas. Debe incluir transporte, alimentación, hospedaje en los casos en que sea necesario, materiales y el espacio para la reunión.
- Reuniones de trabajo Secretaría Técnica: hasta 24 reuniones (4 entre cada sesión ordinaria de las Mesas) de máximo 4 personas, incluye transporte y alimentación.
- Reuniones de trabajo Comité de Apoyo técnico: mismos criterios que las reuniones de la Secretaría Técnica.
- Trabajo de campo de los Grupos Temáticos: reconocimiento a los delegados de los sectores ciudadanos de los transportes y la alimentación necesaria para hacer las consultas correspondientes para recabar la información que llevarán a la mesa.
- Apoyo a los delegados ciudadanos en la Secretaría Técnica y el Comité de Apoyo: incentivo económico de medio tiempo tasado según los estándares locales que garantice el cumplimiento de las tareas asignadas a la Secretaría y el Comité.

Finalmente (asunto mencionado en 4.6), será importante evaluar las posibilidades de participación presencial de acuerdo al actual contexto de salud pública y las medidas de confinamiento, para determinar el grado en que las sesiones, encuentros y reuniones propuestas puedan combinar presencialidad y virtualidad. Para quienes se conecten remotamente, el presupuesto podría incluir una recarga de internet.

4.15 MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LA MESA

Finalmente, se recomienda que, desde la conformación de las Mesas en la etapa de Condiciones Previas, se disponga de mecanismos que permitan monitorear su funcionamiento e identificar los ajustes a que haya lugar. La FIP pone a disposición de este proceso la metodología “El Sirirí”.

5. BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- Decreto 328 de 28 de febrero de 2020, “Por el cual se fijan lineamientos para adelantar Proyectos Piloto de Investigación Integral – PPII sobre Yacimientos No Convencionales- YNC de hidrocarburos con la utilización de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal – FH-PH y se dictan otras disposiciones.
- FIP. (2017). Participación Ciudadana en El Posconflicto: Recomendaciones para saldar una deuda histórica en Colombia. Nota Estratégica 03, Bogotá.
- FIP. (2017b) “El Sirirí: una metodología para medir la calidad y la eficacia de la participación ciudadana”. Nota Estratégica 05. Bogotá.
- Fundación Ideas para la Paz-FIP (2019) “Participación ciudadana y Construcción de Paz: la agenda está vigente)” Nota estratégica 15. Bogotá.
- FIP. (2020) “Participación, PDET y pandemia: realidades e ideas ante los nuevos desafíos”. Análisis de Coyuntura. Bogotá.
- Resolución 0904 de agosto de 2020 “Por la cual se fijan los lineamientos para el desarrollo de los Proyectos Piloto de Investigación Integral- PPII en Yacimientos No Convencionales – YNC de Hidrocarburos a través de la técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal”.



fip@ideaspaz.org



[@ideaspaz](https://twitter.com/ideaspaz)



facebook.com/ideaspaz

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

Calle 100 No 8"- 37 Torre A. Of 305

Tel (57-1) 2183449

Bogotá, Colombia