

Territorialidad y autonomía, proyectos minero-energéticos y consulta previa: el caso de los pueblos indígenas de la Amazonia ecuatoriana

Fernando García Serrano

RESUMEN

A partir de la revisión de dos ámbitos de la relación Estado/pueblos indígenas —esto es, territorialidad y autonomía, proyectos minero-energéticos y consulta previa—, se pretende analizar los avances, retrocesos y vaciamientos vividos en esta relación durante el período 1990-2013, con el fin de aportar a la discusión de esta problemática en los demás países que viven circunstancias semejantes en América Latina.

Especial importancia tienen para el caso ecuatoriano las constituciones de 1998 y 2008, en las cuales se reconoció el carácter pluricultural y pluriétnico del Estado ecuatoriano en la primera, y el carácter plurinacional e intercultural en la segunda. Asimismo, el movimiento indígena, desde su surgimiento como actor en la política nacional desde 1990, no solo ha sido pionero y referente en la región, sino que ha sido impugnador del proceso de extractivismo llevado adelante por el Estado.

Palabras clave: Ecuador – Estado – pueblos indígenas amazónicos – territorialidad – autonomía – proyectos minero-energéticos – consulta previa – extractivismo

ABSTRACT

From the review of two areas of relative state / indigenous peoples, territoriality, mining and energy projects and consultation, is to analyze the progress, setbacks and dissections lived in this relationship during the period 1990-2013, to contribute to the discussion of this problem in other countries experiencing similar circumstances in Latin America.

Of particular importance is the case of Ecuador to the constitutions of 1998 and 2008, in which the multiethnic and multicultural nature of the Ecuadorian State acknowledged at the first, and the plurinational and intercultural character in the second. Likewise, the indigenous movement since its emergence as an actor in national politics since 1990, has not only been a pioneer and leader in the region, but has been challenger extractivismo process carried out by the state.

Keywords: Ecuador–State–Amazonian indigenous peoples–territory–autonomy – mining and energy projects – consultation – extractivismo

Inicio este artículo planteando una paradoja principalmente política que define la relación Estado/pueblos indígenas en América Latina en las dos últimas décadas, esto es, la generalizada aprobación de las políticas públicas de reconocimiento de la diversidad étnica y cultural y el surgimiento de impedimentos que erigen los Estados nacionales para evitar su aplicación, aunque de por medio esté en juego la permanencia o desaparición de los pueblos indígenas que son actores políticos indiscutibles en cada uno de estos Estados.

El objetivo de esta reflexión es observar la interacción de los diversos agentes que confluyen en la relación Estados nacionales/pueblos indígenas. Es preciso etnografiar y analizar estos procesos en diferentes escalas. Para eso es necesario reportar no solo la situación de los pueblos indígenas y sus derechos y garantías colectivas, sino también identificar con precisión los intereses económicos y políticos de los Estados involucrados, poniendo énfasis en los aparatos legales y administrativos vigentes y buscando rescatar, en toda su amplitud, el sentido y la contemporaneidad de las iniciativas indígenas.

A continuación se intenta etnografiar los principales sucesos que ha vivido esta relación desde la década de 1990 a la fecha, con el fin de contrastar la vigencia de las políticas públicas de reconocimiento a la diversidad étnica y cultural con otras políticas sociales y económicas que todavía mantienen y agudizan situaciones de desigualdad y exclusión de los pueblos indígenas.

Este artículo desarrollará dos temas que definen de manera determinante la relación Estado nacional/pueblos indígenas en el período señalado. Esos temas son, por un lado, territorialidad y autonomía, y por el otro, proyectos minero-energéticos y consulta previa. Se hará una rápida reseña del estado de cada uno de ellos, luego se presentará un caso etnográfico representativo, y finalmente se hará un balance de las principales tensiones que enfrentan.

TERRITORIALIDAD Y AUTONOMÍA

El bosque es nuestra casa, la flora y la fauna son nuestro alimento, el agua y el aire son la vida del mundo, el subsuelo es el corazón del planeta, el territorio es el espacio para nacer, crecer y morir¹.

Estas expresiones iniciales marcan definitivamente el debate entre pueblos indígenas y Estado nacional. En el ámbito de la territorialidad, el avance más sustantivo es la delimitación y titulación de territorios colectivos de las nacionalidades indígenas amazónicas, como elemento indispensable para el ejercicio de la autonomía y el derecho a la libre determinación. Este proceso, que se inició en 1992, ha tenido cierta continuidad en los diferentes gobiernos (nueve durante el período) y ha sido el resultado de iniciativas y financiamiento gubernamental, de la cooperación internacional y de los Consejos de Gobierno de las nacionalidades indígenas (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Territorios indígenas, titulación, actividades extractivas y áreas protegidas de la Amazonía (en km²)

Nacionalidad	Superficie (km ²)	Población (2010)	% País	% Amazonia	% Titulado	% Petróleo	% Minería	% área protegida
Achuar	6 793,85	7 865	2,7	5,8	98,7	98,7	0	0
Andoa	711,13	6 416	0,3	0,6	93,4	93,4	0	0
Cofán	391,90	1 485	0,2	0,3	62	62	2,5	39,8
Kichwa	24 147,42	20 525	9,7	20,7	82,6	82,6	2,4	16,5
Secoya	2 142,84	689	0,9	1,8	0	0,4	0	99,8
Shiwiar	2 308,62	1 198	0,9	2	37,6	96,9	0	0
Shuar	19 160,42	79 709	7,7	16,4	85,3	18,4	15,6	2,2
Siona	1 899,58	611	0,8	1,6	9,6	85,2	0	5,8
Waorani	13 471,58	2 416	5,4	11,6	55,3	58	0	41,3
Zápara	3 707,24	559	1,5	3,2	14,1	99,7	0	0
TOTAL	74 734,64	121 473	30,1	64,1	52	61,7	4,9	16,4

Fuente: Maldonado, 2008.

El Ecuador continental posee un área aproximada de 248 406,5 km². El 47% (116 604,06 km²) corresponde a la Amazonía. Esta región, caracterizada por su selva tropical y poseedora de una diversidad biológica incalculable, mantiene el

¹ Expresiones de Manuel Maiche Tzapaku, hijo de la selva, presidente de la nacionalidad shuar (Beltrán y Narváez, 2012, p. 7).

26% de su territorio protegido mediante parques nacionales, reservas ecológicas, reservas de producción faunística, reservas biológicas y el parque binacional existente en la frontera suroriental con el Perú.

En los territorios de posesión ancestral de las diez nacionalidades amazónicas, casi seis millones de hectáreas de bosque nativo se mantienen en buen estado de conservación. Para el año 2001, esta cifra representaba el 51% de todos los bosques nativos del país y el 85% de los bosques de la Amazonía. A diferencia de las regiones costa y sierra, esta región no mostró mayor cambio en la cobertura vegetal sino hasta la segunda mitad del siglo anterior, época en la que se construyó la primera carretera. Para el año 2008, el 64% de la Amazonía formaba parte de los territorios de las nacionalidades indígenas; el 52% de estos últimos ya ha sido titulado. Esos territorios están afectados por la explotación petrolera en el 61% y por la minería en el 5%.

La presión sobre tal cantidad de bosques y los recursos del subsuelo en la región amazónica se ve reflejada en el avance de las fronteras extractivas, tanto para la explotación de petróleo en el norte y centro de la Amazonía como para la explotación minera hacia el sur. Esto se suma al inminente avance de la frontera agrícola y los cambios en el uso del suelo con fines agropecuarios y de agroexportación, la tala ilegal y la colonización desordenada.

Uno de los casos representativos del proceso de delimitación y titulación puede mostrar su complejidad y duración. La nacionalidad achuar forma parte de las catorce nacionalidades y dieciocho pueblos indígenas que componen la diversidad étnica y cultural del país. Es una de las nueve nacionalidades asentadas en la Amazonía ecuatoriana y se encuentra distribuida entre la provincia de Pastaza y la Morona Santiago, es decir, en la zona centro-sur de la región amazónica.

Para fines de 2011, esta nacionalidad contaba con el 98% de su territorio (675 000 hectáreas) delimitado y titulado en calidad de territorios colectivos a nombre de las 88 comunidades donde habitan 7685 habitantes —según el VII Censo de Población realizado en noviembre de 2010—, asentados en la cuenca del río Pastaza. Todas ellas están afiliadas a la Nacionalidad Achuar del Ecuador (NAE). Este proceso, que se inició en el año 2003, tuvo una duración de ocho años, hasta 2011. El 2% restante está todavía en conflicto por diferencias de límites con la nacionalidad shiwiar.

Es importante mencionar que los territorios achuar forman parte de los últimos bosques tropicales más biodiversos que le quedan al Ecuador, y que actualmente están amenazados de intervención por la convocatoria hecha por el gobierno del presidente Correa a la XI Ronda Petrolera el 28 de noviembre de 2012, que afecta

directamente a tres millones de hectáreas de bosque tropical y siete nacionalidades indígenas. En el caso de la nacionalidad achuar, la totalidad de sus territorios se verá afectada con esta intervención.

Las nacionalidades indígenas de la Amazonía muestran al menos tres momentos históricos importantes del proceso de reconocimiento a la posesión ancestral de territorios. El primero ocurrió en abril de 1992, año en el cual se realizó la marcha denominada *Allpamanda Causaimanta Jatarishun*, organizada por la Organización del Pueblo Indígena de Pastaza (OPIP), que llegó hasta la capital del país y logró la titulación de 1 300 000 hectáreas a favor de las nacionalidades kichwa, zápara y shiwiar. Un segundo momento está representado por el período que se extiende desde 1993 hasta 2012, en el cual se logra una nueva etapa de titulación a nombre de las comunidades y asociaciones de comunidades de las diez nacionalidades amazónicas. Queda pendiente la titulación total de los territorios de algunas de ellas. El tercer momento histórico comprende desde 2012 en adelante e implica la reconstitución de los territorios indígenas a nombre de las nacionalidades indígenas, ya no de las comunidades o asociaciones, como parte fundamental de la construcción del Estado plurinacional e intercultural que aprobó la Constitución de 2008.

El tema de tierras y territorios en el país enfrenta una gran limitación: la inexistencia de un catastro nacional que permita contar con una matriz cartográfica que determine con claridad cuáles son las tierras tituladas y en proceso de titulación, cuántas son de propiedad del Estado, privadas y las de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias². Este requerimiento debe estar en coordinación con el recientemente aprobado Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), aprobado en octubre de 2010, que creó las circunscripciones territoriales para los pueblos y nacionalidades indígenas afroecuatoriano y montubio. La creación de estos regímenes especiales, correspondientes a las denominadas autonomías en Bolivia, permitiría efectivizar los derechos colectivos y la consolidación de los territorios indígenas.

Es decir, existe la legislación necesaria para la implementación de estas circunscripciones territoriales desde la Constitución de 1998. A pesar de ello,

² En el año 2013, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca inició el proyecto denominado Sistema Nacional e Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica (Sigtierras), destinado a levantar el catastro rural de 115 cantones de un total de 221.

hasta la fecha no hay ninguna creada, aprobada y en funcionamiento. Esto se debe a que se ha difundido muy poca información al respecto, a la inexistencia de una base jurídica para su creación, a la falta de voluntad política de los gobiernos de turno para hacerlas realidad, y a que el proceso para su creación es largo y complicado.

Las organizaciones indígenas nacionales han planteado la aprobación de una nueva ley de tierras y territorios cuya discusión se encuentra todavía en manos de la Asamblea Nacional como anteproyecto de ley, además de constituir uno de los ofrecimientos pendientes del gobierno del presidente Correa.

Retomando la expresión citada al inicio de este apartado, se puede concluir, a manera de retos pendientes, que la concepción de tierra y territorios que tienen los pueblos indígenas se encuentra en plena contradicción con la concepción del Estado: si la primera la considera como *pachamama* y origen de la vida, la segunda la ve como una mercancía más que debe ser utilizada con fines de explotación y acumulación. La resolución de esta contradicción parece inclinarse hacia quienes mantienen y ejercen los poderes económicos y políticos, y entre ellos no se encuentran los pueblos indígenas.

La Constitución de 2008 hace dieciséis referencias al carácter intercultural del Estado, mientras que el carácter plurinacional solo se menciona tres veces. Esto muestra un desigual desarrollo de ambos temas. En ese sentido, en el tema de las autonomías se avanza poco y su denominación es ambigua en muchos conceptos. Primero, no habla de la autonomía como tal sino de ‘autonomías descentralizadas y regímenes especiales’. Dentro de estos últimos están las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, para cuya creación se requiere la votación de las dos terceras partes de los votos válidos de la población involucrada. Luego, en el tema de las competencias, permanecen como de exclusividad del Estado los recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y forestales.

Todavía subsisten muchos cabos sueltos que es preciso atar: qué pasa con la población indígena que vive en las ciudades que se han ‘desterritorializado’. Un buen porcentaje de las nacionalidades indígenas y del pueblo afrodescendiente³ ya no habita en sus territorios de origen (al migrar dentro y fuera del país) o sus territorios originarios forman parte de diversos estados. Las respuestas conocidas van desde la invisibilización de la diversidad cultural en las grandes ciudades hasta el inicio de procesos de etnogénesis

³ Según el último Censo de Población de 2010, el 70% de afroecuatorianos y el 40% de indígenas son urbanos.

de indígenas y afrodescendientes en sus territorios de posesión ancestral. Finalmente, de qué manera se puede garantizar el derecho de los pueblos indígenas en aislamiento que quieren mantenerse como tales y cómo definir el ámbito territorial indígena o afroecuatoriano en espacios con una alta interculturalidad.

PROYECTOS MINERO-ENERGÉTICOS Y CONSULTA PREVIA

El suelo es de los indígenas, el subsuelo es del Estado.

El Estado ecuatoriano, en su informe oficial al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de Naciones Unidas del 6 de febrero de 2012, afirmó lo siguiente:

En lo que se refiere al marco legal, tanto para el sector minero como para el hidrocarburífero, la actual Constitución de la República del Ecuador determina, en su artículo 261, numeral 11, que el Estado central tendrá competencias exclusivas sobre los recursos energéticos, minerales e hidrocarburíferos y el artículo 313 determina que el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos bajo los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia (párrafo 54, página 18).

Esta afirmación marca la negociación del Estado con los pueblos indígenas; sin embargo, la misma Constitución les reconoce veintiún derechos colectivos, entre los cuales se encuentra el derecho a la consulta previa, libre e informada antes del inicio de la explotación de cualquier recurso natural que se encuentre en sus territorios, así como la definición de beneficios y la recepción de compensaciones en caso de perjuicios si se lleva adelante la explotación.

El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Pueblos Independientes⁴ fue ratificado por el Congreso ecuatoriano el 15 de mayo de 1998 y entró en vigencia un año después, es decir, el 15 de agosto de 1999. Uno de los derechos que reconoce a los pueblos indígenas este convenio es a ser consultados por el Estado cuando se trate de explotar los recursos del subsuelo existentes en sus tierras o de la construcción de obras de infraestructura. En el transcurso de catorce años, el Estado ha intentado aplicar esta regulación. La revisión crítica de este proceso se vuelve clave, como se detalla a continuación.

⁴ Ver García, Fernando (2007). *Los pueblos indígenas del Ecuador: derecho y bienestar. Informe alternativo sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT*. Quito: Flacso.

El Estado ecuatoriano aprobó el primer Reglamento de Consulta Previa para actividades hidrocarburíferas mediante decreto ejecutivo 1215, publicado en el Registro Oficial 278 del 2 de diciembre de 2002, el cual pretendía aplicar el artículo 15, numeral 2, del Convenio 169 de la OIT, que dice: «En caso que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras».

Este reglamento fue el tercer intento desarrollado por el Ejecutivo para lograr su aprobación. En efecto, el Ministerio de Energía y Minas, en colaboración con el Banco Mundial, hizo un primer intento de elaboración de Reglamento en el año 1999 que no prosperó debido a la oposición de las organizaciones indígenas por no haber sido tomadas en cuenta en el proceso de preparación y discusión. Luego, con el auspicio de los mismos organismos, se contrató una consultoría en el año 2000 para elaborar un reglamento de consulta previa y participación, esta vez para actividades mineras. Su ejecución fue interrumpida por el Ministerio debido a desacuerdos con la consultora encargada de la tarea. Finalmente, en el año 2001 se hizo la contratación de otra consultora para un segundo intento de elaboración del reglamento para actividades hidrocarburíferas, cuyo proceso culminó y es el que finalmente se aprobó.

El proceso de elaboración planteó la participación de los tres principales actores involucrados: el Estado ecuatoriano, las empresas privadas y los pueblos indígenas. En la práctica, este camino estuvo poblado de dificultades debido a la naturaleza polémica del tema a regularse. A pesar de este esfuerzo interinstitucional, se dejó fuera a varios sectores importantes vinculados con el tema, como los gobiernos locales, los sectores indígenas no amazónicos y los pobladores colonos, las ONG, las universidades, los colegios profesionales y hasta la misma estatal Petroecuador, socio mayoritario del sector hidrocarburífero nacional.

Cuando el Ministerio de Energía y la consultora presentaron el proyecto a la asamblea de la Confederación de las Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (Confeniae), en el mes de septiembre de 2002, fue rechazado por los representantes de las federaciones afiliadas. Se denunció la ausencia de participación real en su elaboración. La asamblea resolvió emprender un proceso de elaboración de un proyecto alternativo que recogiese las aspiraciones indígenas, para luego ser presentado a las autoridades de gobierno.

Para el cumplimiento del mandato de la Asamblea, la directiva de la Confeniae convocó a varios sectores (ONG y organizaciones indígenas regionales) que pudiesen dar aportes al equipo técnico encargado de elaborar el documento. El trabajo fue planteado como urgente debido a la presión que imponía el gobierno de aprobar el reglamento, a menos que las organizaciones indígenas le hicieran llegar una contrapropuesta. Lamentablemente, las labores fueron suspendidas a pocos días de iniciadas, cuando la Confeniae anunció que no disponía de recursos para sostener el trabajo de su equipo técnico.

Poco tiempo después, a mediados de octubre de 2002, logró solucionar su problema de disponibilidad de fondos y encargó la labor a la empresa Amazonía Gas, que con apoyo del Banco Mundial, conformó un equipo técnico formado por líderes amazónicos de larga trayectoria. El proyecto resultante, aunque conservó la estructura lógica y temática del proyecto elaborado por la consultora, guardaba diferencias importantes en cuanto a la intencionalidad política de promover los derechos colectivos de los pueblos indígenas y su coherencia con los derechos constitucionales y el Convenio 169 de la OIT.

Después de una validación rápida con las federaciones afiliadas a la Confeniae, en un solo taller, la propuesta fue remitida al Ministerio de Energía. Allí recibió una serie de ajustes y cambios que ya no fueron revisados por las organizaciones, y pasó al presidente de la república Gustavo Noboa, quien lo puso en vigencia.

Luego de la aprobación del reglamento de consulta previa para actividades hidrocarburíferas en el año 2002, se aplicó este instrumento legal en el proceso de prelicitación de los bloques petroleros 20 y 29, localizados en las provincias de Orellana, Napo y Pastaza, específicamente en seis cantones y dieciséis parroquias, donde habitaban 263 comunidades *kichwa*, es decir, 6492 familias que representaban 32 000 habitantes. Este proceso, que se realizó entre agosto y diciembre de 2003, estuvo a cargo de la empresa estatal Petroecuador, que contrató a la Universidad Politécnica Salesiana e involucró a las organizaciones indígenas y al Estado ecuatoriano.

Luego de la consulta, 236 comunidades se pronunciaron por el *sí* condicionado, veinticinco por el *no*, y dos no se decidieron. El *sí* condicionado estuvo sujeto a la ejecución de varios controles. La consulta mostró algunas dificultades: la información fue incompleta y poco asimilada por las comunidades, en especial debido al poco tiempo previsto (sesenta días) y a que la mayoría de la información no fue transmitida en *kichwa*. La convocatoria no incluyó a todos los actores involucrados, en especial los sectores urbanos indígenas y no indígenas. La consulta fue más informativa que consultiva. La decisión de la población se

vio influida por el hecho de que la opción de explotación fue presentada como irreversible por el Estado. La participación de observadores fue limitada y las observaciones hechas por los actores indígenas durante el proceso no fueron acogidas por los ejecutores de la consulta.

El descontento fue general entre las comunidades afectadas sobre cómo se realizó todo el proceso de la consulta. Los resultados logrados sirvieron como detonante para el surgimiento de un frente local opuesto al proceso consultivo, y en líneas generales, contrario a la política extractiva del gobierno. Así se constituyó el Frente de Resistencia a la Actividad Petrolera en marzo de 2004, que a pesar de no ser un actor fuerte con capacidad de movilizar muchos recursos, interpuso una demanda de nulidad del proceso de Consulta Previa ante el Tribunal Constitucional.

En diciembre de 2005 se realizó la consulta prelicitatoria de los campos marginales: Frontera-Tapi-Tetete, Eno-Ron, Puma y Armadillo, donde se ubican las nacionalidades indígenas secoya, siona, waorani, cofán y kichwa, pertenecientes a las provincias de Sucumbíos y Orellana. La petrolera estatal Petroproducción se encargó del proceso prelicitatorio, para lo cual contrató a la consultora ambiental Esingeco Cía. Ltda. El proceso tuvo las mismas observaciones hechas en el bloque 20 y 29 y muestra las limitaciones del Reglamento de Consulta Previa para actividades hidrocarburíferas que estaba en vigencia.

A inicios del año 2006, el Estado ecuatoriano inició la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos. La forma como se llevó adelante el proceso resultó violatoria al derecho de consulta. En las mesas de diálogo, únicamente fueron convocados representantes de los empresarios: no se contó con la participación de delegados de las organizaciones indígenas o de otros sectores sociales. El Estado no realizó ninguna acción dirigida a consultar a la población sobre este tema. El tratado involucraba temas de recursos naturales como el agua, los minerales, el petróleo, además de los recursos genéticos y los conocimientos ancestrales.

En marzo de 2006, tres organizaciones indígenas nacionales: Conaie, Fenocin y Feine organizaron un levantamiento indígena para exigir la suspensión definitiva de las negociaciones del TLC con los Estados Unidos, así como la declaratoria de caducidad del contrato con la empresa Occidental, la convocatoria urgente a una Asamblea Nacional Constituyente, la anulación del Convenio de la Base de Manta y el no involucramiento en el Plan Colombia. Pese a la brutal represión del gobierno transitorio de Alfredo Palacio, se logró la suspensión de las negociaciones del TLC y se declaró la caducidad del contrato con la petrolera Occidental.

En enero de 2009, la Asamblea Nacional aprobó la Ley de Minería vulnerando las normas de la Constitución de 2008, en especial la aplicación de la consulta previa y la práctica de minería de cielo abierto. En septiembre de 2009, la Conaie lideró un levantamiento nacional en contra de la aprobación de la Ley de Minería y presentó un recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional por no haber realizado la consulta previa prelegislativa. El 18 de marzo de 2010, esta Corte emitió la sentencia 001-10-SIN-CC, por la cual desechó la acción de inconstitucionalidad planteada por la Conaie. Sin embargo, definió que la consulta prelegislativa no es un mero procedimiento sino un derecho colectivo de los pueblos indígenas. Por tanto, aparte de normar su ejecución, se la deberá exigir como mecanismo previo para aprobar las leyes que se aprueben de allí en adelante y que afecten los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

El 19 de julio de 2012 se expidió el decreto ejecutivo 1247 (publicado en el Registro Oficial el 2 de agosto de 2012), el cual reglamentó la consulta previa en procesos de licitación de áreas y bloques hidrocarburíferos. Este instrumento establece que la Secretaría de Hidrocarburos del Ministerio de Recursos Naturales no Renovables llevará adelante la consulta previa. Este reglamento se emitió para llevar adelante la décima primera ronda de concesiones petroleras (21 bloques), que cubre el centro y nororiente de la Amazonía e involucra a siete nacionalidades indígenas, y fue convocada en noviembre de 2012.

La consulta se hizo desde mayo de 2011 hasta noviembre 2012 en diecisiete bloques y se reportó haber consultado a 10 469 habitantes —es decir, el 7% de un total de 138 544— y se firmaron acuerdos de inversión por US\$ 115 millones. Para ello funcionaron 45 oficinas permanentes, 106 oficinas itinerantes y se llevaron a cabo 37 audiencias y 42 asambleas comunitarias. No se ingresó a ocho bloques, donde existe mayor oposición, y el gobierno del presidente Correa con esta acción dio por cumplido este derecho colectivo de las nacionalidades y pueblos indígenas.

Según las organizaciones indígenas involucradas, esta consulta carece de legitimidad por varias razones. La primera es que los técnicos de la Secretaría de Hidrocarburos no utilizaron los «procedimientos apropiados» (artículo 6, numeral 1, literal a, del Convenio 169 de la OIT) de los pueblos indígenas, y más bien han llegado con engaño. Uno de sus dirigentes comenta: «La consulta que están haciendo ahora no es consulta, es decir, entran en las comunidades como médicos, como enfermeros, llevando unas medicinas y botiquines y hacen firmar la recepción, se van y dicen que estamos haciendo una consulta».

La segunda razón es que no se consultó a través de sus instituciones representativas locales, zonales y regionales, tales como las autoridades de cada uno de los centros achuar, de la NAE y de la Confeniae. Este mandato lo explicita claramente el artículo 6, numeral 1, literal a, del Convenio 169 de la OIT.

La tercera tiene que ver con la inconstitucionalidad del decreto ejecutivo 1247, ya que al ser la consulta previa un derecho colectivo de los pueblos indígenas reconocido en la Constitución de 2008, para su aplicación requiere la aprobación de una ley orgánica. Por lo tanto, lo actuado por los técnicos de la Secretaría de Hidrocarburos durante dieciocho meses carece de valor jurídico.

Finalmente, la consulta previa deberá efectuarse de buena fe por el Estado y los pueblos indígenas, «con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr consentimiento acerca de las medidas propuestas» (artículo 6, numeral 2 del Convenio 169 de la OIT). Al existir engaño del Estado en este tema, la ‘buena fe’ proclamada quedó insubsistente.

Aquí es indispensable etnografiar el caso de Sarayaku. Este es un caso emblemático de la lucha por cumplir con el derecho a la consulta previa, libre e informada, y los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas. El 27 de junio de 2012, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la sentencia, dando fin a la demanda realizada en diciembre de 2003 por la comunidad de Sarayaku junto con otros organismos. En la sentencia se menciona explícitamente la obligación del Estado de realizar la consulta previa antes de realizar cualquier acción de explotación de los recursos nacionales.

Además, la Corte dictó varias acciones de reparación, como la medida de ‘restitución’ frente a los explosivos: «El Estado deberá neutralizar, desactivar y en su caso, retirar la totalidad de la pentolita en superficie» (numeral ix. b1), y con respecto de la pentolita a profundidad el Estado deberá determinar los puntos donde se encuentra y enterrar cables detonadores que permitan su degradación natural. También ordena que se involucre un proceso de Consulta Previa Libre e Informada que determine los medios y métodos que permitan la extracción de los explosivos. El Estado también deberá regular el derecho a la consulta previa en el derecho interno, capacitar a funcionarios sobre el tema, realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional, publicar y radiodifundir la sentencia (numeral ix.b3), indemnizar por daños materiales e inmateriales (numeral ix.c) y pagar por los gastos que tuvo el pueblo para adelantar las demandas contra el Estado. Para la ejecución de la sentencia, el Ejecutivo creó una Comisión Interinstitucional para darle cumplimiento. El Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Culto estaba a cargo de coordinar su ejecución.

El 11 de enero de 2013, los ministerios de Justicia, de Ambiente, de Sectores Estratégicos, del Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y el Grupo de Intervención y Rescate de la Policía (GIR) presentaron cinco propuestas para eliminar la pentolita enterrada. El pueblo Sarayaku decidió no desenterrar la pentolita y declarar la zona donde está enterrada como territorio intangible. El Ministerio de Justicia publicó la totalidad de la sentencia en un periódico nacional, en el Registro Oficial, y mantiene permanentemente una copia en su página web. Finalmente, el Estado pagó una indemnización de US\$ 1,4 millones a la comunidad. También deberá cumplir con una disculpa pública y la difusión del fallo de la Corte en la lengua ancestral del pueblo sarayacu, disposición que el presidente Correa, como representante del Estado, se ha negado a cumplir aduciendo el «mal comportamiento» de los dirigentes de Sarayaku.

Para concluir con las tensiones sobre este tema, en los últimos veintidós años el movimiento indígena ecuatoriano logró el reconocimiento a la posesión ancestral de seis millones de hectáreas de territorios para las nacionalidades amazónicas, lo que funciona a manera de garantía legal cuando se trata de negociar la explotación de recursos naturales existentes. Este hecho, sin embargo, no es mayor garantía cuando el «interés general» del Estado está sobre los derechos de «unos cuantos indios».

En Ecuador, y en todos los países de la región, el paso de la norma constitucional a su aplicación requiere no solo la aprobación de una ley orgánica que regule la consulta previa: exige también la existencia de un espacio institucionalizado dentro de cada Estado que cuente con recursos técnicos y financieros para su cabal cumplimiento. Se trata de un ejercicio de voluntad y decisión política de los Estados, más que de un ejercicio meramente normativo.

Es importante mencionar que, desde la aprobación del Convenio 169 de la OIT (1989), han transcurrido veinticinco años, y luego de más de veinte años la consulta previa ha empezado a ser normada en América Latina. Actualmente se cuenta con cuatro leyes vigentes en Colombia, México (2010), Perú (2011) y Bolivia (2012) que han empezado a ser aplicadas. Sin embargo, lo paradójico es que la consulta previa debió haber sido aplicada apenas cada país ratificaba el mencionado Convenio. En realidad la exigencia de la ley es un instrumento mandatorio de la consulta, pero no el único.

Los pueblos indígenas muchas veces hablan más de consentimiento que de consulta previa, libre e informada, lo cual deriva a su derecho a veto como parte de su ejercicio al derecho a la libre determinación. Los Estados, por su parte, desconocen el derecho a veto mencionado. Esta polémica la resuelve el derecho

internacional vigente, en el sentido en que el proceso de negociación debe derivar en un consentimiento entre los agentes involucrados y no en la demanda del derecho a veto. En realidad, centrar el debate en si existe o no derecho a veto por los pueblos indígenas desdibuja un eventual proceso de acuerdos, que es lo que persigue la normativa internacional y nacional. La ausencia de un derecho de veto de la parte indígena no implica que el Estado y las empresas tengan la libertad de tomar decisiones que afecten sus derechos colectivos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Beltrán, Bolívar y Roberto Narváez (2012). *Reconstitución de los territorios indígenas en la Amazonia: el proceso de titulación de las nacionalidades Achuar, Shuar y Shiwiar*. Quito: Centro Lianas y Fundación Pachamama.
- CAOI-Ecuadorunari (2012). *Informe alternativo presentado por la CAOI y Ecuadorunari ante el Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación racial*. Quito: CERD.
- Ecuador (2012). *Informe oficial al Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación racial*. Quito: CERD.
- García, Fernando (2007). *Los pueblos indígenas del Ecuador: derecho y bienestar. Informe alternativo sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT*. Quito: Flasco.
- Maldonado, Paola (2008). *Territorios indígenas en la Amazonía ecuatoriana. Documento elaborado en el contexto de la RAISG*. Quito: EcoCiencia - Unidad de Geografía, SIG/SR.