

La iniciativa Yasuní-ITT: Del sueño de la moratoria petrolera a la pesadilla de los derechos colectivos

The Yasuní-ITT initiative: From the dream of the oil moratorium to the nightmare of collective rights

Javier Dávalos González y Samuel Silveira Martins

Javier Dávalos González es abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, con maestrías en Ciencias de la Población y el Desarrollo (Universidad de Lovaina) y en Derechos Humanos y Democracia (Universidad Andina Simón Bolívar). Docente adjunto en la Universidad Internacional del Ecuador en las escuelas de Derecho y Relaciones Internacionales.

jadavalosgo@internacional.edu.ec

Samuel Silveira Martins es sociólogo por la Universidad de Brasíla, Brasil, con maestría en Cooperación Internacional por la Universitat de València, España. Docente adjunto en la Universidad Internacional del Ecuador, escuela de Relaciones Internacionales.

sasilveirama@internacional.edu.ec

RESUMEN

La iniciativa Yasuní-ITT surgió en el marco de la lucha contra el cambio climático global. Los objetivos de este proyecto fueron conservar la biodiversidad del Parque Nacional Yasuní y preservar la vida de los pueblos no contactados de la Amazonía ecuatoriana, así como desarrollar energías limpias y promover el desarrollo social de esta zona del país. Desde una perspectiva socio-jurídica, este artículo analiza el rol desempeñado por el Estado, las comunidades indígenas y la sociedad civil en lo relativo a los estándares internacionales de los derechos de participación y los derechos de los pueblos indígenas, en particular de la consulta previa, libre e informada. La lucha por la participación en la toma de decisiones sobre este proyecto refleja los importantes retos en la construcción de políticas nacionales y globales en materia socio-ambiental.

PALABRAS CLAVE

Buen vivir; iniciativa Yasuní-ITT; cambio climático; participación social.

ABSTRACT

The Yasuní-ITT initiative emerged within the framework of the fight against global



climate change. The objectives of this project were to conserve the biodiversity of the Yasuní National Park and preserve the life of the uncontacted peoples of the Ecuadorian Amazon, as well as to develop clean energies and to promote the social development of this zone of the country. From a socio-legal perspective, this article analyzes the role played by the State, the indigenous communities and civil society in relation to the international standards of participation rights and the rights of indigenous peoples, in particular the prior, free and informed consultation. The struggle for participation in the decision-making process on this project reflects the important challenges in the construction of national and global socio-environmental policies.

KEY WORDS

Buen vivir; Yasuní-ITT initiative; climate change; social participation.

Introducción

Cuando fue aprobada en el año 2008, la Constitución del Ecuador (CE) fue celebrada como el resultado de las luchas de los movimientos sociales y organizaciones de base. En ella se estableció un cambio de modelo de desarrollo del Estado, estableciendo como meta la consecución del buen vivir, inspirado en la cosmovisión indígena del *sumak kawsay* (buen vivir en lengua Kichwa).

El objetivo de las acciones del Estado pasó del crecimiento económico a un proceso de desarrollo integral del ser humano, basado en el ejercicio pleno de los derechos. Este nuevo paradigma se sustentó en la declaratoria del Estado ecuatoriano como un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional.

La CE trajo una amplia gama de artículos que hacen referencia a la participación social. Según Morales (2008, p. 115), esta “introduce la participación ciudadana como uno de los ejes transversales más importantes, sobre el que se levanta una nueva forma de concebir el estado y la democracia”. Se establece como un principio la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público, un derecho que se ejercería a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

De forma casi paralela, uno de los asuntos públicos que concitó más aten-



ción de la ciudadanía local y global fue la iniciativa para dejar bajo tierra el petróleo ubicado en el Parque Nacional Yasuní, que el Ecuador presentó ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2007.

La iniciativa Yasuní-ITT fue un proyecto innovador que pretendió luchar contra el cambio climático, con el que el país andino renunciaba a la explotación de una importante reserva petrolera delimitada por el campo ITT (Ishpingo-Tambocoha-Tiputini), con el fin de preservar la alta biodiversidad y la vida de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario de la zona. De esta forma, se evitarían los impactos sociales y ambientales locales, así como la emisión de unas 400 millones de toneladas de gases con efecto invernadero, que se producirían al extraer el crudo y al utilizarlo en forma de combustible.

A cambio, el gobierno ecuatoriano solicitó a la comunidad internacional una contribución voluntaria que cubra al menos el 50 por ciento de las ganancias que se obtendrían en caso de darse la explotación, a recaudarse durante un periodo de 13 años. El 50 por ciento restante sería la contribución del Estado ecuatoriano –por ende, de sus ciudadanos– a esta causa. Desafortunadamente, esta iniciativa no cumplió con su meta financiera y fue cancelada por el Presidente de la República en agosto de 2013.

Ahora bien, más allá de no haber conseguido las contribuciones esperadas, la iniciativa Yasuní-ITT produjo un fenómeno secundario que fue la expansión de su mensaje y contenido, no sólo entre la comunidad internacional de Estados y organismos multilaterales, sino también al interior de la sociedad civil ecuatoriana, que buscó espacios de participación para influenciar en la política pública relativa a la explotación petrolera y a la protección de los derechos de los pueblos indígenas en esta zona del país.

El presente artículo analiza, desde una perspectiva socio-jurídica, los derechos de participación, como garantía de los derechos humanos, así como la actuación de autoridades y otros actores en el auge y caída de la iniciativa Yasuní-ITT.

1. El extractivismo en Ecuador

La CE sentó la base jurídica para lo que pretendía ser un cambio trascendental en la manera de entender y gestionar las relaciones de la sociedad ecuatoriana con la naturaleza y entre sus diversas nacionalidades y grupos



sociales. El reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de derechos, la declaración del Ecuador como Estado plurinacional y el establecimiento del *buen vivir* como alternativa al modelo de desarrollo tradicional, fueron los pilares jurídicos que permitieron aspirar la concreción de un nuevo paradigma. En este marco, la iniciativa Yasuní-ITT se presentó como el primer paso para la salida de la economía extractivista y el anhelado cambio de matriz productiva.

Sin embargo, la postura inicialmente favorable a la conservación ambiental del gobierno de Rafael Correa se transformó con los años en un empeño por la intensificación de la explotación de recursos naturales que ha sido calificado como neo-extractivista (Gudynas, 2011). Esta situación dio lugar a reclamos y críticas entre la sociedad civil, en particular de los movimientos indígena y ecologista, en torno al inicio de la minería a gran escala y a la puesta en marcha de la nueva ronda petrolera.¹

Duterme (2011) califica aquella coyuntura como una ruptura de la coalición progresista que permitió la elaboración y aprobación de la CE de 2008 y afirma que ha derivado en una situación de “gran oposición entre un modelo redistribuidor post-neoliberal, pero tradicional en sus formas de explotación de los recursos naturales, y un indigenismo radical con retórica anti-extractivista y en favor de los derechos de la naturaleza” (DUTERME, 2011, p. 13).

En este contexto, la problemática del ejercicio del derecho a la participación ha aumentado, en particular en cuanto a la consulta previa, libre e informada como derecho de las comunidades y pueblos indígenas, generando un alto nivel de conflictividad entre el gobierno y sectores de la sociedad civil que ha visto progresivamente reducidos sus espacios de participación, dificultando sistemáticamente la aplicación de los extensos capítulos sobre derechos colectivos y participación social aprobados en la Asamblea Constituyente de 2008 y posteriormente refrendados por la ciudadanía.

2. La iniciativa Yasuní-ITT

El Parque Nacional Yasuní cuenta con 982.000 hectáreas. Es una de las áreas más biodiversas del planeta y fue declarado como área protegida en 1979

1. Organizaciones como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE) han sido muy activas en sus críticas a la intensificación de la explotación de recursos naturales.



y Reserva Mundial de la Biósfera y Patrimonio de la Humanidad en 1989. En su seno habitan grupos waorani, kiwcha, shuar y colonos y sobreviven los dos últimos grupos indígenas no contactados en el Ecuador, los Tagaeri y los Taromenane (MARTINEZ, 2009).

En el año 2006 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) solicitó al Estado ecuatoriano la adopción de las medidas necesarias para proteger su presencia en este territorio y en el año 2007 se emitió la Política de Protección a los Pueblos en Aislamiento Voluntario.²

El campo ITT, en el corazón del Yasuní, alberga una reserva posible de 846 millones de barriles de petróleo, de los cuales las reservas probadas alcanzan los 412 millones (cerca del 20% de las reservas nacionales). La iniciativa proponía la no explotación de esta reserva con el fin de conservar intereses tan importantes como la enorme biodiversidad del Yasuní, la vida de los pueblos no contactados de la Amazonía ecuatoriana, desarrollar energías limpias y promover el verdadero desarrollo social de esta zona del país.

La propuesta de dejar el crudo del campo ITT bajo tierra derivó en la firma de un acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el fin de que este organismo sea el encargado de la administración del Fondo Yasuní, donde se depositarían las contribuciones internacionales.³

Esta iniciativa atrajo a varios actores sociales que vieron en esta propuesta una alternativa concreta para evitar la explotación petrolera en una zona ecológicamente sensible. Las organizaciones ecologistas y ambientales y los habitantes de las ciudades se vieron atraídos por la iniciativa, en gran parte, gracias a la publicidad gubernamental que buscó impulsarla.

Es importante señalar que la construcción inicial de la idea de la moratoria petrolera en esta zona se produjo debido a procesos relacionados con los graves impactos de la explotación petrolera en Ecuador, como lo ilustra lo sucedido con el caso Chevron-*Texaco*⁴.

2. Decreto Ejecutivo No. 419 de junio de 2007.

3. Con la firma del fideicomiso Yasuní-ITT, el 9 de enero de 2008, por parte de las autoridades ecuatorianas y la administradora del PNUD, Rebeca Grynspan, el Ecuador pudo comenzar a recibir aportes de países contribuyentes. A esa fecha la iniciativa ya había recibido apoyo formal de varios países, entre ellos: Alemania, Bélgica, Unión Europea, Italia y España.

4. El caso *Aguinda vs. Chevron* se presentó en Nueva York, en 1993, sede de *Texaco*, por los graves daños socioambientales producidos por la compañía *Texaco* (absorbida por *Chevron*) al utilizar tecnología barata y de mala calidad. La demanda provino de 30 mil indígenas y agricultores afectados. Los mayores impactos socio-ambientales provocados por las actividades petroleras en el Ecuador se dieron en la llamada "era *Texaco*", entre 1967 y 1992. (Arteaga, 2003).



Organizaciones e iniciativas de la sociedad civil ecuatoriana como Acción Ecológica, Oilwatch, Amazonía por la vida y Fundación Pachamama estuvieron presentes en la crítica al modelo económico petrolero y en los primeros pasos para la creación de una alternativa post-petrolera (MARTINEZ, 2009).

Incluso, actores de la sociedad civil global se manifestaron favorables y apoyaron con acciones concretas a la iniciativa: el surgimiento de redes de ciudadanos⁵ alrededor de los postulados de la iniciativa Yasuní-ITT se produjo de manera simultánea en varios lugares del mundo, donde aparecieron campañas y asociaciones trabajando por el proyecto. Estos grupos utilizaron, además de espacios de participación tradicionales, la arena transfronteriza del internet y las redes sociales, lo que les permitió llegar con su mensaje a un gran número de personas alrededor del mundo (DÁVALOS, 2014).

Sin embargo, la Iniciativa Yasuní-ITT fracasó estrepitosamente. Las condiciones impuestas a la comunidad internacional por el gobierno no se cumplieron y en agosto de 2013 el Presidente de la República solicitó a la Asamblea Nacional declarar de interés nacional la explotación petrolera de los bloques 31 y 43, dentro del Parque Nacional Yasuní.

El cese de la iniciativa desencadenó acciones de protesta y movilización de colectivos sociales.⁶ Como respuesta a su cese unilateral, en agosto de 2013 nació el colectivo Yasunidos, descrito como “un movimiento de la sociedad civil determinado a proteger el Yasuní de la explotación petrolera” (YASUNIDOS, 2016), que tuvo como fin principal la convocatoria a una consulta popular en la que el pueblo decidiera sobre el futuro del Yasuní.



3. El derecho a la participación social o ciudadana⁷

Según Ramírez (2010), Ecuador ha avanzado en la construcción del sistema descentralizado y participativo de la planificación, pero el reto de que

5. Por ejemplo, la Asociación Viva Yasuní se constituyó en Francia en el año 2011 con la acción de ciudadanos y miembros de gobiernos regionales. Su objetivo fue canalizar fondos públicos de sus gobiernos locales y contribuir a dar más visibilidad a la iniciativa Yasuní-ITT ante el gobierno nacional francés, para que eventualmente este se convierta también en un contribuyente del proyecto.

6. El 15 agosto 2013, mediante Decreto No. 74, se cancela la iniciativa Yasuní-ITT y se solicita intervenir sobre el 1% de la superficie del parque. A continuación, el Decreto Ejecutivo 84 corrige el área y señala que el territorio intervenido sería “el uno por mil” del Parque Nacional Yasuní.

7. A pesar de la discusión doctrinaria relativa a las diferencias entre estos dos conceptos, en este artículo la participación social y la participación ciudadana son consideradas como sinónimos.

participe más gente, con espacios de encuentro común para una articulación de las decisiones, sigue todavía pendiente.

Quijano (2011) ha señalado que el proceso vivido en Ecuador se enmarca en la democratización de la democracia pero también en los cambios de roles en los Estados y la sociedad civil. En los últimos años el Estado ha recuperado sus capacidades institucionales, erigiéndose en el actor económico y político más relevante, llegando a ampliar su función de agente de redistribución. Sin embargo, en el marco de las teorías de la gobernanza mundial, la tendencia no es precisamente que el Estado devenga nuevamente un ‘mega-actor’, por el contrario, según Svampa (2011, p. -187), “el retorno del Estado regulador se instala en un espacio de geometría variable, esto es, en un esquema multiactoral (de complejización de la sociedad civil, ilustrada por movimientos sociales, ONGs y otros actores)”. Esta afirmación ajustarse a la escena donde se instaló la lucha por la participación en la definición de la política pública del Yasuní.

A nivel doctrinario, la participación social define como el acto de tomar parte en las decisiones del poder que afectan a los ciudadanos y los colectivos en lo político, económico, social, cultural y ambiental.⁸ La participación es un derecho humano y al mismo tiempo constituye una garantía para la realización de otros derechos.

Instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconocen el derecho de toda persona a participar directamente en el gobierno de su país.⁹ Del mismo modo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala el derecho a participar en los asuntos públicos.¹⁰

El art. 61 de la CE establece que las ecuatorianas y ecuatorianos gozan del derecho a participar en los asuntos de interés público, ser consultados y fiscalizar los actos del poder público. De igual forma, los arts. 85 y 95 profundizan en que se garantizará la participación protagónica de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos, bajo los principios

8. Ver Corte IDH, caso Saramaka v. Suriname, párr.157-158, 163.

9. Ver Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 21

10. Ver Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 23



de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

Más allá de su reconocimiento constitucional, el derecho a la participación es el resultado de la lucha que los colectivos sociales han llevado a cabo para exigir sus derechos y no una concesión del Estado. Para el caso de proyectos de desarrollo, la participación debe servir como garantía para evitar la violación de otros derechos mediante acuerdos que permitan la subsistencia y calidad de vida digna de los afectados, más cuando se trata de una minoría étnica.

En ese sentido, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha señalado que “la aceptación de las medidas que afectan o interfieran con las actividades económicas con significado cultural de una minoría dependerá de si los miembros de la minoría en cuestión han tenido la oportunidad de participar en el proceso de la toma de decisión en relación con dichas medidas y si continuarán beneficiándose de su economía tradicional.”¹¹ De este modo, las autoridades estatales están obligadas a la promoción, respeto y garantía del derecho a la participación.

3.1. La participación en materia ambiental



La CE establece un conjunto de principios ambientales, uno de los cuales señala: “El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales” (CE, 2008, art. 395).

Como afirma Melo (2006), la potencialidad de la consulta como mecanismo de ejercicio del derecho a la participación radica en que permite, o debe permitir, una relación directa entre el tomador de decisiones (por lo general la autoridad gubernamental) y la comunidad, que debidamente informada se manifiesta a favor o en contra de un proyecto que puede causarle impactos. En este escenario ideal, la consulta resulta una herramienta apropiada para proteger el normal ejercicio de los derechos sociales y ambientales que se ponen en riesgo con este tipo de proyectos: “la consulta previa se configura como un mecanismo clave de participación social en la definición de

11. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Apirana Mahuika y otros v. Nueva Zelanda*, cit. por Corte IDH, caso Saramaka, párr. 130.

políticas públicas con impacto en los derechos, y su desarrollo en el plano jurídico y conceptual se enmarca en los derechos ambientales y en los derechos colectivos de los pueblos indígenas” (MELO, 2006, p. 27).

No se puede hablar de un proceso de participación o consulta sin hacer referencia a la importancia del acceso a la información pública como una herramienta fundamental para su eficacia. El derecho a la participación está íntimamente ligado con el derecho de acceso a la información pública, ya que solamente con el conocimiento pleno de los posibles impactos, riesgos y beneficios de un proyecto de infraestructura, las personas podrían tomar una decisión para apoyarlo o censurarlo.

Así, la Declaración de Río (1992) recoge con precisión los alcances del derecho a la participación y su vínculo con el derecho a la información (MELO, 2006, p. 47). En su Principio 10 establece que: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda (...) Los Estados deberán fomentar y facilitar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos”(ONU, 1992).¹²

Del mismo modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado la importancia de la divulgación de información del Estado en una sociedad democrática, ya que habilita a la sociedad civil para controlar las acciones del gobierno. En el caso *Claude Reyes v. Chile*, la Corte señaló que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. En esta resolución, es interesante el análisis relativo a la relación entre acceso a la información, participación y control social en materia ambiental:

“[...] el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en

12. Declaración de Río sobre Desarrollo y Medio Ambiente, Principio 10, ONU, 1992.



la gestión pública, a través del control social que se pueda ejercer con dicho acceso.”¹³

3.2 Los tipos de consulta ambiental en Ecuador

En Ecuador existen dos tipos de consulta: En primer lugar, la llamada consulta ambiental, por la cual el Estado está obligado a consultar a la comunidad respecto de toda decisión que pueda afectar al ambiente, para lo cual debe informarle al respecto de forma amplia y oportuna. En segundo lugar, existe la consulta previa como derecho colectivo de los pueblos y comunidades indígenas, quienes deben ser consultados en caso de que un proyecto de desarrollo pueda afectarlos a ellos o a sus territorios. En este caso, el estándar de protección del derecho es más amplio y debe orientarse a lograr el consentimiento libre e informado (DAVALOS, 2008). Se profundiza el análisis de este tipo de consulta en la siguiente sección.

En cuanto la consulta ambiental, la CE establece que “Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular” (CE, 2008, art. 407).

Esta herramienta de participación puede ser invocada por la ciudadanía, facultada a solicitar la consulta popular, siempre que se cumpla la condición de que el petitorio cuente con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral. En todos los casos, se requiere también del dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas (CE, 2008, art. 438).

El procedimiento queda en manos del Consejo Nacional Electoral (CNE), que debe convocar la consulta en el plazo de quince días y efectuarla en los siguientes sesenta días. Para la aprobación de un asunto propuesto a consulta popular se requiere la mayoría absoluta de votos válidos y el pronunciamiento popular será obligatorio y de inmediato cumplimiento (CE, 2008, art. 106). Cabe señalar que “Si del referido proceso de consulta re-



13. Ver Corte IDH, caso Claude Reyes v. Chile, párr. 76.

sulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley” (CE, 2008, art. 398).

4. Los derechos colectivos de los pueblos indígenas y los proyectos de desarrollo

En la lucha por el reconocimiento jurídico de sus territorios ancestrales, los pueblos indígenas han logrado incluir sus reclamaciones en el texto de tratados internacionales, como el Convenio 169 de la OIT (1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007).

Un aspecto fundamental para la protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas es la consulta previa, libre e informada, que además de ser una garantía de los derechos, constituye por sí misma un derecho exigible de los pueblos y comunidades indígenas. De este modo, cuando un proyecto contempla el aprovechamiento de los recursos naturales que se encuentran en el territorio ancestral de un pueblo o comunidad indígena, el Estado está obligado a realizar este proceso de consulta previa, debiendo obtener el consentimiento en caso de existir desplazamiento del pueblo indígena afectado (OIT, 1989).

De la misma manera, la Naciones Unidas en la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) señala que “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado” (ONU, 2007, art. 32).

A pesar de este reconocimiento internacional, innumerables casos de violación a estos derechos se producen al momento de diseñar y ejecutar proyectos de infraestructura o en el sector extractivo. El ex Relator Especial de la ONU para los Derechos y Libertades Indígenas, Rodolfo Stavenhagen (2006, p. 27) señaló en su momento que “estos procesos han generado múltiples conflictos sociales, legales y políticos, tanto al interior de las comunidades, como entre ellas y el Estado nacional.”

Tal como señala la OIT (2007), los pueblos indígenas deben tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desar-



rollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, y a las tierras que ocupan o utilizan.

Así, en un informe del Comité establecido para examinar la reclamación de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL), en la que se alega el incumplimiento por Ecuador del Convenio 169, se expresó que: “[e]l espíritu de consulta y participación constituye la piedra angular del Convenio 169 en la que se fundamentan todas las disposiciones del mismo. El párrafo 1 del artículo 6 establece la obligación de los Estados que ratifiquen el Convenio de consultar a los pueblos indígenas dentro de su territorio [...] mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (OIT, 2001).

La Corte IDH se ha pronunciado en numerosas ocasiones en cuestiones relativas a esta problemática y ha creado una línea jurisprudencial al respecto que analizamos brevemente.¹⁴

Uno de los primeros casos resueltos por la Corte IDH fue *Awas Tingi vs. Nicaragua*, donde se reconoció el derecho al acceso ante los tribunales judiciales para resolver las violaciones a los derechos de propiedad sobre las tierras comunitarias. El caso *Awas Tigni* abrió el camino para otras demandas que involucraban violaciones a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, garantizando el derecho sobre el territorio cuando el Estado planifica una intervención en las zonas donde habitan.

En posteriores pronunciamientos, la Corte IDH estableció que el art. 21 de la Convención Americana protege el derecho de los miembros de los pueblos tribales al uso y goce de la propiedad comunal.¹⁵

En otros casos, la Corte ha manifestado que “la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de su cultura, vida espiritual, integridad, supervivencia económica y su preservación y transmisión a las generaciones futuras”.¹⁶

14. Ver casos: Comunidad Mayagna (Sumo) *Awas Tingni vs. Nicaragua*; Comunidad Moiwana vs. Suriname; Comunidad Indígena *Yakye Axa vs. Paraguay*; Comunidad Indígena *Sawhoyamaya vs. Paraguay*; Pueblo *Saramaka Vs. Surinam*; y *Xkamok Kasek Vs. Paraguay*.

15. Ver Corte IDH, caso *Yakye Axa v. Paraguay*, párr. 130; caso *Saramaka v. Suriname*, párr. 87.

16. Ver Caso Comunidad Mayagna (Sumo) *Awas Tingni*, párr. 149.



De esta manera, la Corte IDH ha determinado en su jurisprudencia que en casos de ejecución de planes de desarrollo, inversión, exploración o extracción el Estado tiene la facultad de restringir ciertos derechos de la población *solamente* si cumple con tres garantías o medidas de salvaguarda: i) el Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros de la comunidad afectada, de conformidad con sus costumbres y tradiciones; ii) debe garantizar que los afectados se beneficien directamente del plan que se lleva a cabo dentro de sus territorios y; iii) el Estado no puede emitir ninguna concesión ni iniciar ningún proyecto a menos que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión estatal, realicen un estudio previo de impacto ambiental y social.

En el caso *Saramaka v. Suriname*, la Corte IDH estableció parámetros relativos a la realización de la consulta, señalando la importancia del acceso a la información, la comunicación constante entre las partes, la realización de procedimientos culturalmente adecuados y de buena fe y el deber de tener como fin llegar a un acuerdo. Más aún, la Corte ha llegado a señalar que es necesario obtener el consentimiento cuando un proyecto de desarrollo pueda tener un impacto profundo en los derechos de propiedad de los miembros del pueblo interesado.

Finalmente, en el caso *Sarayaku v. Ecuador*, la Corte señaló que además de ser una norma convencional, el derecho a la consulta constituye un principio general del Derecho Internacional y realizó avances interesantes en la determinación de la forma en que este derecho debe ser garantizado. Así, el Tribunal señaló, por ejemplo, que “la obligación de consultar es responsabilidad del Estado, por lo que la planificación y realización del proceso de consulta no es un deber que pueda eludirse delegándolo en una empresa privada o en terceros, mucho menos en la misma empresa interesada en la explotación de los recursos en el territorio de la comunidad sujeto de la consulta.”¹⁷

Para la determinación de estos criterios mínimos, la Corte ha hecho un ejercicio de recapitulación de los elementos esenciales del derecho a la consulta, tomando en cuenta la normativa y jurisprudencia interamericana, la práctica de los Estados y la evolución del Derecho Internacional. Así el

17. Ver Corte IDH, caso *Sarayaku v. Ecuador*, párr. 120, 121.



análisis debe involucrar: a) el carácter previo de la consulta; b) la buena fe y la finalidad de llegar a un acuerdo; c) la consulta adecuada y accesible; d) el estudio de impacto ambiental, y e) la consulta informada.

Si bien la Corte reconoció que cada proceso debe ser llevado a cabo de acuerdo al contexto y que no puede existir un modelo único de consulta previa, aportó al debate señalando algunos elementos indispensables: i) los procesos de diálogo y búsqueda de acuerdos deben realizarse desde las primeras etapas de la elaboración o planificación; ii) corresponde al Estado llevar a cabo las tareas de fiscalización y de control; iii) el acceso a la información es vital para un adecuado ejercicio del control de la gestión estatal. Vale destacar que la Corte realizó un importante avance al señalar que “es deber del Estado –y no de los pueblos indígenas– demostrar efectivamente, en el caso concreto, que todas las dimensiones del derecho a la consulta previa fueron efectivamente garantizadas.” De esta manera, la carga de la prueba reposa en el Estado y es este quien debe demostrar que cumplió con este proceso de acuerdo a los estándares antes señalados.

De esta manera, la Corte IDH ha constatado que la no realización de un proceso adecuado y efectivo que garantice el derecho a la consulta de un pueblo indígena, antes de emprender o autorizar un programa de prospección o explotación de recursos, se traduce en la violación de varios derechos, entre ellos su derecho a la propiedad comunal e identidad cultural.

Sin embargo, cabe señalar que cuando se trata de pueblos en aislamiento voluntario, como en el caso de los Tagaeri y Taromenane del Parque Nacional Yasuní, no es posible realizar la consulta previa, libre e informada de acuerdo a los estándares establecidos por la Corte IDH, ya que una consecuencia del respeto a la libre autodeterminación y a su elección de mantenerse aislados es la imposibilidad de intervenir en los canales convencionales de participación (RIVAS, 2005).

En este sentido, el documento *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: recomendaciones para el pleno respeto a sus Derechos Humanos*, emitido por la Comisión Interamericana, recoge las expresiones del Relator Especial de Naciones Unidas James Anaya, quien ha señalado que los Estados pueden coordinar esfuerzos con las organizaciones indígenas representativas de los segmentos en contacto del mismo



pueblo en el caso de que sus “acciones por la reivindicación general del territorio tradicional indígena incluyan la protección de dichos grupos en aislamiento (...) como parte de un proceso continuo de consulta y protección territorial de todos los sectores de un mismo pueblo, incluidos los grupos en aislamiento”. (Concejo de Derechos Humanos, 2010, párr. 335)

Así tomando en cuenta las Directrices de Naciones Unidas, la CIDH señala que “en atención al principio *pro personae* y asumiendo el principio de no contacto como una condición fundamental, los factores principales a considerar cuando se analiza si los pueblos en aislamiento voluntario dan su consentimiento o no a la presencia de personas ajenas a su pueblo en sus territorios ancestrales, son (i) el rechazo manifiesto a la presencia de personas ajenas a su pueblo en sus territorios, y (ii) su decisión de mantenerse en aislamiento respecto de otros pueblos y personas”. (CIDH, 2013, p. 13)

5. A manera de conclusión: la iniciativa Yasuní-ITT, una oportunidad perdida para la participación social



En la búsqueda de un sistema que permita la inclusión efectiva de los múltiples actores, desde sectores académicos cercanos a la iniciativa Yasuní-ITT se ha construido el argumento sobre la necesidad de un mecanismo que posibilite una amplia participación en la toma de decisiones en torno al proyecto se hace necesario establecer un mecanismo de toma de decisión que posibilite la integración aceptablemente de todos los actores involucrados y sus preferencias relevantes (VALLEJO, et al., 2012).

No obstante, fue el Estado quien tomó el papel central en las definiciones y dejó de lado a las comunidades y la sociedad civil. En el camino transcurrido desde el origen de la iniciativa hasta su declive, las organizaciones indígenas han sido convertidas en las ‘grandes ausentes’ de la gestión de la iniciativa Yasuní-ITT. Se puede afirmar que los actores de la sociedad civil que buscaron incidir en la decisión sobre la explotación petrolera en esta zona se quedaron sin espacios de participación y han pasado en pocos años del sueño de la moratoria petrolera a la pesadilla de los derechos colectivos.

Luego de estar presente de manera activa en los primeros pasos para la formación de la iniciativa gubernamental, la sociedad civil perdió su prota-

gonismo inicial y sus espacios de participación se redujeron radicalmente. Esto se evidenció cuando el Presidente de la República pidió, mediante Decreto Ejecutivo, declarar de interés nacional para la explotación petrolera de los bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní.

El 3 octubre de 2013 la Asamblea Nacional, con 108 votos a favor, declara de interés nacional explotación en el ITT. De esta manera, a pesar de ser un hecho que concitó el interés general de la ciudadanía, de que se llevó a cabo un proceso de recolección de firmas y de que la Asamblea Nacional tenía la facultad para llamar a la consulta, esta no se llegó a realizar por ningún medio.

Inmediatamente, el colectivo Yasunidos presentó a la Corte Constitucional una solicitud de consulta popular con la siguiente pregunta: *“¿Está de acuerdo en que el Gobierno ecuatoriano mantenga el crudo del ITT, conocido como bloque 43, indefinidamente bajo suelo?”*. El 12 de abril de 2014 Yasunidos entrega al CNE, 757.623 firmas recogidas, de las cuales 230.000 fueron rechazadas y por tanto el pedido de consulta fue negado, por no cumplimiento de los requisitos de este consejo. El colectivo Yasunidos apeló esta decisión ante al CNE, sin éxito.

Tampoco se produjo un proceso adecuado de consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas que habitan la zona, adaptado a la realidad de los pueblos en aislamiento voluntario, de acuerdo a los estándares internacionales mencionados en este artículo. A pesar de haberse configurado los elementos que hacían de este un proyecto susceptible de consulta, las autoridades no dieron paso alegando razones formales y los procesos encaminados a concretar la explotación ya se han iniciado y los impactos ambientales y sociales no tardarán en empezar a sentirse.

El Estado ecuatoriano asumió así su perfil neodesarrollista, amparándose en su prerrogativa constitucional al caracterizar la prospección de petróleo en el Yasuní-ITT como de interés nacional, contrariando las normativas internacionales de consulta previa, libre y informada y la norma local sobre consulta ambiental.

Curiosamente, según la Organización de Países Exportadores de Petróleo (2016), el precio del crudo, que en el 2007 ascendía a 78 dólares el barril y llegó al máximo de 120 dólares por barril en el año 2013 (año del cese de la iniciativa) ha descendido a 28 dólares el barril en el año 2016. Esto marca



un gran cuestionamiento sobre la viabilidad económica de la explotación de petróleo en este territorio, ya que el coste de producción por barril alcanza los 30 dólares (LARREA, 2015) y la violación de los derechos humanos sigue siendo incalculable.

Más allá del fracaso de las actividades emprendidas por los grupos descritos en este estudio para participar en las decisiones alrededor de la iniciativa Yasuní-ITT, la lucha por la preservación del Parque Yasuní se ha transformado en un símbolo que ha definido una nueva arena política internacional en los debates sobre el cambio climático.

Referencias bibliográficas

ÁVILA, Ramiro. Ecuador: Estado Constitucional de Derechos y Justicia. In: Ramiro Ávila (Org.) *Constitución del 2008 en el Contexto Andino: Análisis de la doctrina y el derecho comparado*, Serie Justicia y Derechos Humanos No. 3, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *Apirana Mahui-ka y otros v. Nueva Zelanda*, cit. por Corte IDH, caso Saramaka, párr. 130.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: recomendaciones para el pleno respeto a sus Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 30 diciembre 2013

CONCEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, James Anaya, Adenda: Casos examinados por el Relator Especial (junio 2009 – julio 2010), A/HRC/15/37/Add.1, 15 de septiembre de 2010.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, publicada en *Registro Oficial* No. del 449 del 20 de octubre de 2008.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *caso Claude Reyes v. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151

_____, *caso Saramaka v. Suriname*, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172

_____, *caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*; Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79.

_____, *caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*; Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125.

_____, *caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*; Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.

V, *caso Sarayaku v. Ecuador*; Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245.

DÁVALOS Javier, *La globalización del Yasuni*, Working Paper Series “Social Agency in the Global Age”, N°10, CriDIS, Université Catholique de Louvain, 2013.



DÁVALOS Javier, *La Iniciativa IIRSA en Ecuador desde un enfoque de derechos humanos: el caso del proyecto Eje Multimodal Manta-Manaos*, tesis de maestría UASB, 2008.

DUTERME, Bernard. *Toujours rebelle l'Amérique Latine? Mouvements sociaux, contestations et pouvoirs de Tijuana à Ushuaïa*, In: *Alternatives Sud: État de résistances dans le Sud*. Amérique Latine, Volume 18-2011/4, Centre Tricontinental, Editions Syllepse, 2011.

GUDYNAS, Eduardo. *Alcances y contenidos de las transiciones al post-extractivismo*, Ecuador Debate No. 82, CAAP, Quito, 2011

_____, 'Sentidos, opciones y ámbitos de las transiciones al postextractivismo' In: Lang Miriam y Mokrani Dunia (Orgs.), *Más allá del Desarrollo*, Edt. El Conejo, Quito, 2011.

_____, *El mandato ecológico. Derechos de la Naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución*, Abya-Yala, 2009.

_____, *Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano, en Política y gobierno*, Volumen xix No 1, División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, DF, 2011.

HOUTART, François. *Pueblos y Sumak Kawsay: los indígenas y los nuevos paradigmas del desarrollo*, ADITAL, 2010.

LARREA, Carlos. 'Por qué Ecuador debe mantener el petróleo bajo tierra', en Martínez E. & Acosta A. (Orgs.) *ITT-Yasuní entre el petróleo y la vida*, Abya Yala, 2010

_____, Notas sobre la rentabilidad de la explotación petrolera en el campo ITT, Octubre 2015, disponible en: <http://repositorionew.uasb.edu.ec/handle/10644/4709>, consulta del 10 de agosto de 2016.

LE QUANG, Matthieu. *La Iniciativa Yasuní-ITT (Ishpingo-Tambococha-Tiputini): hacia nuevos imaginarios*, Latin American Perspective (mimeo)

_____, *Un exemple d'écossocialisme et de Bien Vivre : l'Initiative Yasuní-ITT en Équateur*, Cahiers de l'émancipation Syllepse (mimeo)

LEVISTSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth. *The Resurgence of the Left in Latin America*, University Press, 2011.

MARTÍNEZ Esperanza, Yasuní: *El tortuoso camino de Kioto a Quito*, Abya Yala, 2009.

MELO, Mario. *Consulta Previa: ambiente y petróleo en la Amazonía ecuatoriana*, CDES, Quito, 2006.

MORALES Juan, Los nuevos horizontes de la participación en Constitución del 2008 en el contexto andino. In: ÁVILA Ramiro (Org.), *Serie Justicia y Derechos Humanos* No. 3, Quito, 2008.

OEA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, San José, 1969.

ONU, *Declaración de Río sobre Desarrollo y Medio Ambiente*, Río de Janeiro, 1992.

ONU, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, resolución 217 A (III), 1948.

OIT, *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales*, 1989.

OIT, *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Ecuador del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de 1989, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL) en caso FIPSE v. ARCO*. 2001

OPEC (2016): *Monthly Oil Market Report*. Vienna, Austria, 2016. Disponible en < www.opec.org > Consultado el 10 de Agosto de 2016.

QUIJANO, Aníbal. *América Latina: hacia un nuevo sentido histórico en Cambio Civilizatorio y Buen Vivir*, 2011.

QUINTERO, Rafael. Las innovaciones conceptuales de la Constitución de 2008 y el Sumak Kawsay en ACOSTA Alberto; Martínez Esperanza (Orgs.), *El Buen Vivir una vía para el desarrollo*, Abya Yala, Quito, 2009.



RAMÍREZ, René. *La felicidad como medida del buen vivir en el Ecuador. Entre la materialidad y la subjetividad*, SENPLADES, 2010.

RAMÍREZ, Franklin. Equateur, une « révolution citoyenne » contestée. In: *Alternatives Sud: État de résistances dans le Sud*. Amérique Latine, Volume 18-2011/4, Centre Tricontinental, Editions Syllepse, 2011.

RIVAL, Laura, 'Ecuador's Yasuní-ITT Initiative: The old and new values of petroleum'. In: *Ecological Economics*, vol. 70, no. 2, pp. 358-365, Amsterdam, Elsevier, 2010

_____, Working Paper Number 180 *The Yasuní-ITT Initiative: Oil Development and Alternative Forms of Wealth Making in the Ecuadorian Amazon*, Queen Elizabeth House, University of Oxford

_____, 'Marginality with a difference, or how the Huaorani preserve their sharing relations and naturalize outside powers'. In: SCHWEITZER et al., *Hunters and gatherers in the modern world: conflict, resistance, and self-determination*, Oxford, 2000

RIVAS Alex, *Los pueblos indígenas en aislamiento desde los derechos humanos y la conservación de la biodiversidad: Informe de participación en el Primer Encuentro sobre Pueblos Indígenas Aislados de la Amazonía y El Chaco*, Belém do Pará, Nov. 8-11 de 2005

STAVENHAGEN, Rodolfo. *Los derechos de los pueblos indígenas: esperanzas, logros y reclamos en Pueblos indígenas y derechos humanos*, In: BERRAONDO Mikel (Org.), Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006, p.27.

SVAMPA Maristella, Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales. ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas? In: *Mas allá del desarrollo*, Edt. El Conejo, Quito, 2011.

VALLEJO María Cristina et al., *La Iniciativa Yasuní-ITT desde una Perspectiva Multicriterial*, Quito, 2011.

YASUNIDOS, <https://www.facebook.com/YASunidos?fref=nf>, consulta del 10 de julio de 2014.

