



FACULTAD DE DERECHO

EVALUACIÓN EN LA APLICACIÓN DEL MARCO NORMATIVO
INTERNACIONAL Y NACIONAL RESPECTO DE LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO (PIA'S), Y
RECOMENDACIONES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE CONSULTA
PREVIA.

Trabajo de Titulación presentado en conformidad a los requisitos establecidos
para optar por el título de
Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República

Profesor Guía
Norman Wray

Autor
Juan Gabriel Auz Vaca

Año
2011

DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

“Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con el estudiante, orientando sus conocimientos para un adecuado desarrollo del tema escogido, y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.”

Norma Wray
Doctor en Jurisprudencia
C.I. 1706462916

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes”

Juan Gabriel Auz Vaca

C.I. 1712593910

RESUMEN

El presente trabajo de titulación busca profundizar las dinámicas envolventes al mundo indígena en general, a través de sus luchas históricas que se convertirían luego en legislación internacional vinculante para varios estados, incluido el Ecuador, en donde existen 14 nacionalidades y 16 pueblos indígenas, entre ellos los pueblos indígenas en aislamiento, Tagaeri y Taromenane, quienes cuentan con un marco jurídico de protección que se analizará a lo largo del presente documento, con el fin de determinar si se cumplen o no las disposiciones internacionales y nacionales de garantía de los derechos humanos, y a la vez fundamentar la viabilidad del ejercicio de consulta previa. El presente trabajo ha sido desarrollado en base a fuentes secundarias.

ABSTRACT

The main objective of this thesis is to deepen into dynamics surrounding the indigenous world, through the countless historical struggles which became binding international law for several states, including Ecuador, where there are 14 nationalities and 16 indigenous peoples, including indigenous peoples in isolation such as Taromenane and Tagaeri, who have a legal protection framework which will be discussed throughout this document, and determine whether or not the provisions of international and national human rights are guaranteed, and also support the viability of the right of prior consent. This work has been developed based on secondary sources.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: ACERCAMIENTO ANTROPOLÓGICO A LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO	4
1.1 LAS LUCHAS HISTÓRICAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS POR SUS DERECHOS EN EL MUNDO	4
1.1.1 Características generales de los pueblos indígenas	6
1.1.2 Alcance del término “pueblos indígenas” en el contexto internacional	10
1.1.3 Evolución y cronología de las luchas por los derechos de los pueblos indígenas	13
1.2 PUEBLOS Y NACIONALIDADES INDÍGENAS EN EL ECUADOR	21
1.2.1 La era Republicana y los pueblos indígenas	23
1.2.2 Las nacientes organizaciones indígenas y los pueblos y nacionalidades del Ecuador	25
1.3 CULTURAS MILENARIAS VS. DESARROLLO. EXTINCIÓN CULTURAL SISTEMÁTICA	28
1.3.1 El ingreso del petróleo en el Ecuador y la modificación de dinámicas culturales	29
1.4 EL AISLAMIENTO COMO RESPUESTA AL ETNOCIDIO	36
1.4.1 Los pueblos indígenas en aislamiento del Ecuador	37
CAPÍTULO II: MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL Y NACIONAL EN RELACIÓN A LOS PIA’S	42
2.1 ANÁLISIS DE LOS CONVENIOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR EL ECUADOR (DECLARACIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, CONVENIO 169 DE LA OIT, DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS	42

2.1.1	Convención 169 de la Organización Internacional de Trabajo	46
2.1.2	Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	50
2.1.3	Proyecto de Declaración Interamericana de Pueblos Indígenas	55
2.2	ANÁLISIS CONSTITUCIONAL	59
2.2.1	Estado Plurinacional	60
2.2.2	Derechos colectivos	63
2.2.3	Derechos de los Pueblos en Aislamiento	64
2.3	ANÁLISIS LEGISLATIVO Y POLÍTICAS PÚBLICAS	67
2.3.1	Legislación secundaria relativa a Pueblos en Aislamiento	67
2.3.1.1	Ley Reformatoria al Código Penal que tipifica el delito de Genocidio y Etnocidio	67
2.3.2	Políticas Públicas concernientes a la protección de los PIA	69
2.3.2.1	Política Nacional para la protección de los Pueblos en Situación de Aislamiento Voluntario (PIAV) (2007).	69
2.3.2.2	Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010) y Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013)	71
2.3.2.3	Zona Intangible Tagaeri y Taromenane (ZITT)	72

CAPÍTULO III: EVALUACIÓN DEL MARCO JURÍDICO 74

3.1	PUEBLOS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO. EXPERIENCIAS EN OTROS PAÍSES	74
3.1.1	Caso Boliviano	75
3.1.2	Caso Colombiano	78
3.1.3	Caso Peruano	79
3.2	ACCIONES REALES Y MEDIDAS CAUTELARES	82
3.2.1	Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)	82
3.3	ANÁLISIS DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL	86
3.3.1	Comité Interinstitucional para la Protección de los PIA	86
3.3.2	Plan de Medidas Cautelares para Pueblos en situación de Aislamiento	88

3.3.3	Comité de Gestión del Plan de Medidas Cautelares	90
3.4	ANOMIAS Y ANTINOMIAS EN EL MARCO JURÍDICO	90
3.4.1	Actividades económicas en territorio de los Pueblos Indígenas Aislados	90
3.4.1.1	Actividad turística	92
3.4.1.2	Actividad petrolera	92
3.4.1.3	Actividades militares	94

CAPÍTULO IV: RECOMENDACIONES PARA EL DISEÑO DE UN MECANISMO DE CONSULTA PREVIA 95

4.1	EL DERECHO DE CONSULTA PREVIA: DEFINICIÓN Y ALCANCE	95
4.1.1	La consulta previa en el contexto internacional y su relación con el Ecuador	96
4.1.2	Alcance Constitucional de la consulta previa	99
4.1.3	Análisis de la Sentencia de Constitucionalidad de la Ley de Minería	103
4.2	ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN TORNO A LA CONSULTA PREVIA	106
4.2.1	Caso del Pueblo Saramaka contra Surinam	107
4.3	RETOS DE LA CONSULTA PREVIA EN EL CONTEXTO DE LOS PIA'S	113
4.4	INSUMOS PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA DE APLICACIÓN DEL DERECHO DE CONSULTA PREVIA EN EL CONTEXTO DE LOS PIA'S	117

CAPÍTULO V 121

5.1	CONCLUSIONES	121
5.2	RECOMENDACIONES	124

BIBLIOGRAFÍA 126

Introducción

Históricamente los pueblos indígenas, originarios de todas partes del mundo, han convergido sus luchas a lo largo de cientos de años y lamentado miles de vidas sacrificadas; luchas que exigían básicamente el respeto de sus tradiciones, costumbres, idioma, territorio y cosmovisión. Todo éste conjunto de luchas sistemáticas contra la sociedad occidental principalmente, dieron forma a varios efectos jurídicos que se materializaron en convenios internacionales de derechos humanos, que tienen como fin, el efectivizar las demandas indígenas a nivel mundial.

Esta victoria que supuso una garantía tangible para la protección de millones de personas que padecían de problemas similares, fue el primer paso para que los Estados adecuen su sistema normativo al contenido de los convenios internacionales, y en ese sentido el Ecuador no fue la excepción.

Dentro del país habitan 14 nacionalidades y 16 pueblos indígenas que ejercen, a través de diversas formas, su derecho de participación, con el fin de tener representación política y velar por la garantía de sus derechos inherentes. Sin embargo, hay dos familias que forman parte de la nacionalidad Waorani, llamados Tagaeri y Taromenane, y que tienen un estatus muy particular y único en el país, que los diferencia sustancialmente de los otros pueblos indígenas.

Los Tagaeri y Taromenane son pueblos que por motivos de colonización en la Amazonía ecuatoriana a inicios de los años 70's, generada por la extracción de recursos naturales, tuvieron la necesidad de adentrarse en la selva para no ser contactados, y de esa manera poder seguir existiendo de la forma que lo han hecho durante miles de años, es decir sin la presencia de industrias o de Estado.

Con este antecedente y reconociendo que al precautelar sus dinámicas sociales a través de la protección de su territorio, el Estado creó una Zona Intangible en la que los Tagaeri y Taromenane puedan habitar sin que el avance de las industrias y la colonización afecten su desenvolvimiento comunitario.

Es así, que tomando como base jurídica los tratados internacionales ratificados por el Ecuador como la Convención de Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU o el Convenio 169 de la OIT, se trató de ajustar un modelo de protección que se pueda ejercer a través de políticas públicas aplicadas directamente por el Ministerio del Ambiente.

Sin embargo en el mes de Marzo de 2003, los medios sacaron a relucir una noticia escalofriante y controversial; aquel día, miembros de la nacionalidad Waorani asesinaron a familias enteras de Taromenane por razones económicas, ya que los madereros ilegales necesitaban esa zona para seguir explotando madera, y consideraron que las familias Taromenane asentadas en ese sitio menoscababan sus objetivos.

En ese instante, gran parte de la población ecuatoriana conoció sobre la existencia de estos grupos escondidos en la selva y que además vivían en una Zona considerada Intangible. Sin embargo el carácter jurídico que establece la intangibilidad de esa porción de territorio no fue suficiente para salvaguardar la vida de esas familias que convivían en paz con su entorno, y que como consecuencia de la imposición de una visión mercantilista de la naturaleza, tuvieron que perecer en nombre del desarrollo y el progreso.

Es en ese contexto donde cabe la pregunta ¿Quiénes son estas personas diferentes a nosotros, y por qué quieren vivir aisladas en su territorio para evitar el contacto con la “civilización”?

La primera respuesta evidente sería: para que no les priven de su vida, como en aquel caso emblemático y triste que enlutó al país entero; pero también surgen algunas otras respuestas que tienen mayor coherencia con su milenaria forma de convivencia con su ambiente, y es que su cultura y su derecho a auto determinarse son derechos que también los comparte la sociedad occidental, y que en su caso, son los derechos más importantes que se les debe garantizar para desarrollar su *modus vivendi*. En ese sentido lo que es trascendental defender, es su integridad en todo el sentido de la palabra, porque de lo

contrario el Estado ecuatoriano sería responsable de un etnocidio sin precedentes.

De esta manera, el presente trabajo de titulación busca evaluar la aplicación del conjunto normativo internacional y nacional por parte del Estado ecuatoriano en todas sus manifestaciones (constitucional, legislativo, políticas públicas e institucional), que tendrá como resultado develar las falencias o la eficiencia del sistema de garantías de derechos humanos dentro del Estado, por un lado, y por otro dotar de insumos o líneas de acción para la posible aplicación del derecho a la consulta previa bajo dos escenarios, el de aislamiento y el de contacto inicial.

Para el presente trabajo se investigó fuentes secundarias e información de talleres realizados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos en el marco de la socialización de las Directrices para la Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial en la Amazonía y el Gran Chaco.

Capítulo I: Acercamiento antropológico a los Pueblos Indígenas en Aislamiento

1.1) Las luchas históricas de los Pueblos Indígenas por sus derechos en el mundo

Hablar de pueblos indígenas, implica combinar un sin número de conceptos sumamente complejos, dinámicos y antagónicos a los de la realidad occidental, conceptos que necesitan ser considerados a la luz de un extenso y profundo estudio, que busque una traducción de conocimiento, que tienden a perder su significado original al adaptarlo a metodología científica regida a una sola visión antropológica epistémica, teniendo como consecuencia una interpretación miope o en el peor de los casos, errónea de la vida en su espectro general¹.

Por tanto se debe considerar en primer lugar que los pueblos indígenas poseen una forma de percibir, concebir y reproducir la realidad tangencialmente opuesta a la que se tiene en occidente, y es que esas visiones tan contradictorias han sido el detonante de la lucha por la tierra y los recursos que se encuentran en ella, representando así el espacio de lucha que históricamente los pueblos indígenas y los colonizadores han cursado a lo largo de la historia de la humanidad.

Es así que para analizar el vasto mundo de la cosmogonía indígena a nivel mundial, se debe en primer lugar olvidar todo lo que la educación formal y tradicional, de corte aristotélico, ha enseñado al respecto, y es que al igual que la conformación del Estado y de la elaboración de las leyes de las repúblicas, el mundo indígena siempre ha estado oculto por barnices etnos-centristas y racistas, que enarbolan imaginarios donde se asume que la historia empieza

¹ Para comprender mejor este punto, es necesario abordar la definición de Materialismo Cultural, acuñado por el antropólogo Marvin Harris en 1983, quien lo define como *“una estrategia de investigación que trata de explicar las diferencias y semejanzas en el pensamiento y comportamiento que hallamos en los grupos humanos mediante el estudio de las constricciones materiales a las que están sujetos los seres humanos. Estas condiciones comprenden la necesidad de producir comida, abrigo, útiles y máquinas, y de reproducir las poblaciones humanas dentro de los límites fijados por la biología y el entorno”*. En ese sentido, el antropólogo reconoce dos perspectivas para abordar la interpretación de un hecho cultural; el uno es la perspectiva *emílica* que trata de reproducir contenidos culturales tal como se les aparecen a los individuos humanos (actores, agentes) que pertenecen al pueblo o cultura de referencia o de igual manera las operaciones que los sujetos agentes de esas gestas o ceremonias llevan a efecto cuando las realizan. Y por otro lado la perspectiva *etic* que *“depende de distinciones fenoménicas consideradas adecuadas por la comunidad de los investigadores científicos. No pueden ser falseadas al no ajustarse a las ideas de los actores sobre lo significativo, real, con sentido o apropiado. Se verifican cuando varios investigadores coinciden usando operaciones similares. Se trata de un hábeas de predicciones cuyos fallos exigen reformular las probabilidades o toda la descripción”*.

donde el hombre blanco arriba, multiplicando en todos los espacios de la sociedad moderna una ideología de civilización absoluta, negando tácitamente que puedan existir otros tipos de sociedades, determinadas a partir de sus propios sistemas y filosofía.

La historia y la costumbre, que son consideradas fuentes materiales del derecho², tienen vicios constitutivos, puesto que muchas veces existe la tendencia de hacer invisible a todo aquello que parece diferente y que por lo tanto no concuerda con los matices o coordenadas positivistas de la construcción del pensamiento occidental, haciendo uso de un tipo de violencia en el que se niega la existencia histórica de personas diferentes, práctica utilizada por el poder hegemónico quien es el constructor del Estado-Nación, y que en el mismo uso de esa violencia, instrumentalizó al Otro³ con el afán de avanzar en su proyecto de expansión.

Por lo tanto la historia indígena, que es interpretada a partir de una tradición de oralidad y de reconstrucción de vestigios materiales, y que no está escrita en libros formales ni en narraciones académicas avaladas por pensadores de renombre, tiene un bagaje extremadamente rico en tradición, rituales, tecnología y arte, donde el entorno era el que moldeaba las características sociales del grupo y no a la inversa (como ocurre en la actualidad), donde los ritos eran parte fundamental de la vida, donde la ciencia no era la jueza infalible que determinaba el sentido a la vida o la última verdad de las causas, y donde la guerra era algo purificador y honorable y no un instrumento de dominación desatada por afanes económicos.

Por ende la historia indígena, vista desde los ojos occidentales, se la puede resumir en palabras de lamento, como relata César Dávila Andrade en su conocido poema “Boletín y Elegía de las mitas”, cuyo contenido describe la

² Son los factores y elementos que determinan el contenido de las normas jurídicas que surgen de la realidad histórica de cada pueblo, y que son regulados por el Derecho. En otras palabras son aquellos factores políticos, sociales, y económicos que contribuyen a la formación del derecho y que deben ser tomados en cuenta por los legisladores para crear normas jurídicas.

³El otro antropológico, vendría a ser el sujeto que por su particularidad cultural y material es distinto a, en este caso el observador. Tal diferencia tiene varios efectos al momento de un encuentro, y se manifiestan a través de un choque de visiones prácticas al momento de interactuar.

historia indígena formal, la que se conculcó desde las aulas, aquella que tiene un trasfondo lleno de dolor, de amargura, de violación sistemática a los derechos en todo sentido, a una pérdida progresiva de formas particulares de concebir al mundo, de sometimiento y de colonización global.

1.1.1) Características generales de los pueblos indígenas

Los pueblos indígenas son custodios de la rica diversidad biocultural del mundo, con más de 5.000 grupos diferentes que hablan más de 4.000 lenguas distintas en más de 70 países en seis continentes. Irónicamente, a pesar de esta rica diversidad cultural, los pueblos indígenas se encuentran entre los grupos más vulnerables y empobrecidos, constituyendo aproximadamente el 5% de la población total mundial y a la vez, el 15% de los pobres del mundo. Se enfrentan a graves problemas para el acceso a la salud, la educación y otros servicios básicos y viven, a menudo, en ecosistemas frágiles que están amenazados por la creciente comercialización y sobreexplotación⁴.

Para ubicarse en el contexto histórico de lo que implicó la división entre pueblos indígenas y sociedades mayoritarias, se puede tomar como base la llegada de los españoles a América, y en ese sentido es preciso decir que

“[f]ue el descubrimiento de América, como sabemos, el que proporcionó al Occidente la ocasión de su primer encuentro con los que después iba a llamar “salvajes”. Por primera vez, los europeos se encontraban confrontados con un tipo de sociedad radicalmente distinta de todo lo que conocían hasta entonces y debían pensar una realidad social que no podía ocupar un lugar en su representación tradicional del ser social; en otras palabras, el mundo de los salvajes era literalmente impensable para el pensamiento europeo. No es éste el lugar para analizar en detalle las razones de esta verdadera imposibilidad epistemológica: provienen de la certidumbre, extensiva a toda la historia de la civilización occidental,

⁴ UNESCO, Mayo de 2006: UNESCO and Indigenous Peoples: Partnership to Promote Cultural Diversity; IFAD: Statistics and key facts about indigenous peoples (edición en Internet) <http://www.ifad.org/english/indigenous/index.htm>. Última visita: 4 de marzo de 2011

*sobre lo que es y lo que debe ser la sociedad humana, certidumbre expresada desde el alba griega del pensamiento europeo de lo político, de la polis, en la obra fragmentaria de Heráclito. Es decir, que la representación de la sociedad como tal debe encarnarse en una figura del Uno exterior a la sociedad, en una disposición jerárquica del espacio político, en la función de mando del jefe, del rey o del déspota: sólo bajo ese signo de división en Amos y Súbditos existe la sociedad.*⁵

Es así que desde la tradición griega, lo político se convierte en la representación del ejercicio del poder a través de una figura que lo detenta, cuya forma de representación no necesariamente era la de un monarca, como era en un comienzo, sino que desde el discurso del poder, puede adoptar la apariencia de un parlamento o de alguna otra forma democrática que tenga la autoridad moral y la legitimidad de un pueblo para tomar las decisiones correctas dentro del rol que implica su cargo burocrático.

Así mismo, entre otro de los ejes que configuran el pensamiento de occidente y que sería incorporado dentro del nuevo sistema que se implementaría en los territorios a los que llegaron los colonos, es la noción de producción, que si bien su concepto tiene en sí mismo un amplio abanico de determinaciones, el colonizador se limitó a confinar dicho concepto a un espectro puramente economicista, utilizando todos los mecanismos que tenía a su alcance para concretar su fin de avaricia, que a la postre definiría su sistema político y concomitantemente su identidad.

Para desglosar esta idea, hay que tomar en cuenta que en sí la producción es su fase originaria, se la puede concebir como

“la actividad en que las fuerzas productivas se manifiestan, la actividad que nos consume y nos alimenta. Vivimos en producción permanente.

⁵ CLASTRES, Pierre. “Arqueología de la violencia: El origen de la guerra”. Primera Parte. Ed. Fondo Cultura Económica. Buenos Aires 2004. 79p.

La producción se expresa en las coordenadas que permiten las fuerzas productivas, en tanto límites y posibilidades de la realidad misma de la producción. La producción reintegra las fuerzas productivas sociales y las transforma en objetos individuales de consumo. Dado que la sociedad se produce de todas las formas posibles, reducirla producción al factor económico implica simplificar la realidad social y explicar su historia a partir de lo que aparentan ser sus elementos constitutivos individuales, sin advertir que la adición de los mismos no implica relación y, por tanto, no constituye, cuerpo social alguno.”⁶

Es así que la producción como tal es vital para el ser humano, y ésta producción va más allá de las fronteras culturales o geográficas, empero la diferencia radica en el uso de la producción y en las consecuencias de dicha producción, en el sentido en que el colonizador usa la vitalidad que requiere la misma para satisfacer sus necesidades a costa de la vida misma de los colonizados, y justificando su atroz comportamiento sea con discursos religiosos y/o económicos.

En base a esto, los pueblos indígenas, en su mayoría, responden a otro tipo de reproducción social que guarda relación con sus sistemas de vida en los que no existe un afán economicista a ultranza o de acumulación de capital, como los existentes en las sociedades colonizadoras, sino que dentro de las formas de sustento de la vida cotidiana de las sociedades pre-modernas, un aspecto relevante de su condición es que se trataban de “sociedades de la abundancia” como lo señala Marshall Sahlins⁷, puesto que dedican pocas horas de su día para la producción económica y de supervivencia, y el resto de su tiempo lo

⁶ LULL, Vicente. Marx, producción, sociedad y arqueología. En Trabajos de prehistoria 62, n.o 1, 2005, pp. 7 a 26

⁷ Con respecto a tal concepto, el autor en su libro *La Economía de la Edad de Piedra* comenta que la “«abundancia material» depende en parte de las facilidades de producción, y ésta de la simplicidad de la tecnología y la democracia de la propiedad. Los productos son de fabricación casera: hechos de piedra, hueso, madera, piel, todos materiales que «se encuentran en abundancia a su alrededor». Por regla general, ni la extracción del material bruto ni su elaboración implican un esfuerzo extenuante. El acceso a los recursos naturales es directo por naturaleza —«todos son libres de tomarlos»—, así como la posesión de las herramientas necesarias es general y el conocimiento de las técnicas requeridas común. La división del trabajo es igualmente simple, predomina la división por sexo. Agregad a esto las costumbres liberales de compartirlo todo, por las cuales los cazadores tienen una merecida fama, y tendréis que toda la gente puede participar en general de la prosperidad existente, tal como sucede en realidad” Sobre ello expuso Marshall Sahlins. Marshall Sahlins/Aldine Publishing Company (Chicago), 1974.

empleaban para actividades productivas de carácter social, que cohesionaban el espíritu familiar de los clanes.

Así mismo, otra característica histórica de los pueblos indígenas a nivel mundial, es la adaptación de la tecnología para fines productivos en concordancia con sus necesidades cotidianas. Por ejemplo, muchos pueblos indígenas al estar rodeados por un ambiente físico prístino y equilibrado, en donde la biodiversidad es la fuente de sustento para familias enteras, y había la facilidad, por así decirlo, de cazar, pescar, recolectar lo que necesitaban, la tecnología que elaboraban estaba adaptada a esa realidad, y no estaban presionados a crear algún tipo de avance significativo para mejorar la “calidad de vida”, puesto que no había sentido de hacerlo, ya que ese concepto no existe en su cosmovisión, dado que las condiciones de vida de sus pueblos estaban caracterizadas por tener necesidades satisfechas.

Esta adaptación tecnológica de acuerdo al entorno, es considerado como un hecho catastrófico al momento exacto del choque de civilizaciones, lo que trajo consigo las conquistas, puesto que el colonizador, quien en su contexto socio-cultural y político ha sabido adaptar la tecnología a otra realidad completamente distinta, supo disponer de dicha tecnología para someter y conquistar, hecho que no fue previsto por los pueblos indígenas.

Por lo tanto, el punto de partida para analizar los capítulos subsiguientes, es comprender que el mundo indígena a nivel global ha estado sometido históricamente a procesos de dominación y colonización sistemáticos, lo que ha calado profundamente en las generaciones subsecuentes, creando un panorama ideológico que pretende pormenorizar el rol de los pueblos indígenas en el mundo, lo que ha provocado un ostracismo étnico al momento de formular mecanismos de protección para garantizar sus derechos.

Dicho ostracismo étnico, que vendría a ser el efecto inmediato de un sistema estructurado a partir de visiones racistas, tuvo graves repercusiones en el

mundo indígena, y específicamente en los campos que conciernen a: autodeterminación, autogobierno, autonomía y autogestión; tierras y territorios; recursos naturales; conocimiento tradicional y expresiones culturales; administración de justicia consuetudinaria; salud y educación.

Los acápites antes mencionados son de interés absoluto al momento de determinar su cumplimiento a nivel mundial, y dado que muchos de esas temáticas guardan una profunda relación con las formas de vida de los pueblos indígenas, se consideran así mismo los pilares de muchas de sus luchas históricas lideradas por organizaciones representativas y legítimas, quienes han sido las que han encauzado el potencial de lucha para así incidir en el sistema jurídico, y a partir de ese momento, empezar a elaborar leyes que incluyan de manera protagónica a los pueblos indígenas, garantizando sus derechos.

1.1.2) Alcance del término “pueblos indígenas” en el contexto internacional

Si bien a nivel internacional, no existe una definición que haya trascendido los cánones académicos para establecerlos en documentos oficiales de organismos regionales o internacionales sobre la definición de “pueblos indígenas”, la tendencia universal es que no es necesaria una definición uniforme o formal que delimite el alcance de los sujetos de derechos que requieren de una protección especial por su condición particular.

Sin embargo existen varios documentos que han servido de base para dar pautas o directrices con el fin de establecer, si bien no una definición vinculante, sí una guía que permita identificar ciertos aspectos comunes de todos los pueblos indígenas del mundo.

En tal virtud, la definición de referencia es aquella contenida en el artículo primero subsección primera del Convenio 169 de la Organización Internacional

de Trabajo (OIT), la cual determina que “los pueblos tribales cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial”⁸.

Adicionalmente, y con el objeto de ampliar aún más la definición, el mismo cuerpo normativo señala que los pueblos son “(...) considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”⁹.

En concordancia con el hilo lógico que determina y amplía aún más la definición, el Convenio también declara que “la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá ser considerada un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del Convenio (auto-determinación)”¹⁰.

En la misma línea, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, que forma parte del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, a través del relator especial en ese entonces (1983) el señor José Martínez Cobo, presentó el Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas, en donde se menciona una definición aceptada a nivel internacional para establecer ciertos lineamientos al concepto de pueblos indígenas. Este estudio propone que

“son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en

⁸ Convenio No. 169 de la OIT, Artículo 1, subsección 1.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid. Subsección 2.

*esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblos, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sistemas legales*¹¹.

De igual manera dentro del documento de trabajo del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, al respecto de la definición de “pueblos indígenas”, enuncia los siguientes factores que han sido considerados pertinentes para la comprensión del concepto “indígena” tanto por las organizaciones internacionales como por los expertos jurídicos:

*“la prioridad en el tiempo por la que respecta a la ocupación y el uso de determinado territorio; la perpetuación voluntaria de la distinción cultural, que puede incluir los aspectos del idioma, la organización social, la religión y los valores espirituales, los modos de producción, las leyes e instituciones; o la conciencia de la propia identidad, así como su reconocimiento por otros grupos, o por las autoridades estatales, como una colectividad distinta; y una experiencia de sometimiento, marginación, desposeimiento, exclusión o discriminación, independientemente de que estas condiciones persistan o no”*¹².

Por lo tanto no existe una definición oficial, puesto que esto limitaría la amplitud real del derecho, y dado que muchos instrumentos de protección de derechos humanos no contienen las definiciones de aquellos derechos o sujetos que pretenden proteger, no quiere decir que eso impida la efectividad como tal del instrumento. Ese mismo criterio es usado a nivel de organismos internacionales, con la particularidad de que la auto identificación como indígena o tribal es considerada un criterio fundamental, y ésta es la práctica en

¹¹Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas (E/CN.4/Sub.2/1986/7).

¹² Documento de trabajo sobre el concepto de “pueblos indígenas” del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2).

las Naciones Unidas y sus agencias especializadas, así como en ciertas organizaciones intergubernamentales regionales.

1.1.3) Evolución y cronología de las luchas por los derechos de los pueblos indígenas

Para los pueblos indígenas, la tierra no es solo un medio de producción y supervivencia, sino que es esencial para la definición de su identidad. En muchos casos, los pueblos indígenas y sus hábitats naturales están íntimamente vinculados.

Por ejemplo, los masai con sus pastos en Kenia o Tanzania, los inuit con sus kayaks en Groenlandia, los quichua o aymara en la cordillera de los Andes, los ifugao y sus terrazas de arroz escalonadas en las Cordilleras (Filipinas), los sami con sus renos en las regiones árticas del norte de Noruega (además de Suecia, Finlandia y Rusia) o los agricultores jumma en los jhum (campos rotatorios) de las colinas de Chittagong en Bangladesh. Es así que los territorios indígenas se han visto durante mucho tiempo amenazados por el colonialismo, los colonos, las invasiones y la explotación; fenómenos que se han extendido hasta el día de hoy:

“Durante demasiado tiempo, los pueblos indígenas se han visto despojados de sus tierras, sus culturas han sido denigradas o directamente atacadas, sus idiomas y costumbres, prohibidos, su sabiduría y conocimiento tradicional ignorados o explotados y sus formas sostenibles de desarrollar los recursos naturales, despreciadas. Algunos incluso se han enfrentado a la amenaza de la extinción”¹³.

Las luchas indígenas a nivel mundial se destacan por tener componentes comunes, cuyo elemento conductor es la defensa de sus territorios ancestrales, puesto que para la cosmovisión indígena en esos espacios comunitarios se

¹³ Kofi Annan, Secretario General de la ONU, en el Día de los Pueblos Indígenas, 9 de agosto de 2004.

desarrolla la vida en su integralidad, y perder ese espacio esencial para su desarrollo equivale a una muerte implacable a nivel general.

A lo largo de la historia se han venido desarrollando innumerables cruzadas de conquista que han implicado masacres sin precedentes de pueblos enteros de indígenas, desde la llegada de los europeos al continente americano, donde se vivieron episodios de exterminio, desde los indígenas de América del Norte hasta los indígenas de lo que hoy es la Patagonia. Sin embargo muchas luchas documentadas dan fe de la tenacidad de algunos pueblos que resistieron los abatimientos de los ejércitos, en este caso colonos, por ejemplo en la famosa batalla de Little Big Horn, donde el general Custer atacó a un ejército de Sioux y Cheyennes dirigidos por Toro Sentado, Gall y Caballo Loco. En dicha batalla el general Custer y sus hombres fueron aniquilados totalmente.

De igual manera en otros continentes, como en Asia, descrita como una región de estados relativamente nuevos, poblados por antiguos pueblos. Esto tiene gran trascendencia cuando consideramos que casi dos tercios de los 300 a 370 millones de indígenas del mundo viven en Asia y quienes a causa de las formas de gobierno homogéneas a nivel general, hoy en día están entre los más marginados y desfavorecidos de la población, y sufren altas tasas de incidencia de pobreza, desnutrición, analfabetismo y mortalidad infantil y materna y bajos niveles de educación, empleo y bienestar general. Los estudios llevados a cabo por el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo confirman que las áreas indígenas suelen coincidir con las zonas de pobreza . Este es también el caso en aquellos países descritos como “países de renta media” como Malasia, y en los países en desarrollo, por ejemplo, Bangladesh, India e Indonesia.

En el caso africano, el emprendimiento colonial, marcado por la dominación y anexión de territorios, fue planeado y organizado por Leopoldo, el monarca belga, y Bismarck, el canciller alemán, alcanzando su punto álgido en la conferencia de Berlín de 1884, que fue convocada ostensiblemente para

regular las relaciones comerciales entre las potencias europeas pero terminó legislando sobre la división de África.

El resultado fue el desmembramiento del continente en 53 Estados multi-étnicos y raros, sin ninguna justificación de tipo científico o social, excepto la de resolver las disputas territoriales entre los colonizadores. Esto explica ciertamente el nacimiento de un movimiento para la unificación de África.

El colonialismo se basó en la creencia etnocéntrica de que la moral y los valores de los colonizadores europeos eran superiores a los de los africanos colonizados. Implicaba asimismo una discriminación racial extrema vinculada a las teorías seudocientíficas defendidas por los fanáticos cristianos de los siglos XVI y XVII.

El Estado post-colonial africano, que surgió de este artificio colonial, está lleno de debilidades que se han manifestado en serios conflictos étnicos, malos gobiernos, desigualdades injustas y pobreza crónica. Los derechos indígenas en África deben ser evaluados y reivindicados en este contexto.

Si bien es innegable que el Occidente hizo estragos y saqueó el continente entero a través de la esclavitud, el colonialismo y el neocolonialismo, las desventajas desproporcionadas que estas fuerzas generaron para algunas comunidades africanas son negadas con vehemencia. En ese sentido es comprensible que los Masai, que perdieron en favor de los británicos más de 400 mil hectáreas de tierras de pastoreo en el gran valle Rift de Kenya, sean hoy una de las comunidades más pobres del país. De igual manera la expulsión de los Batwa de los parques nacionales de Bwindi y Mgahinga en Uganda para allanar el camino hacia la protección de los gorilas de montaña (una atracción turística clave), ha llevado a la casi aniquilación de esta comunidad cazadora-recolectora. Y por último la penuria de los Herero en Namibia, que fueron masacrados en masa y utilizados como conejillos de Indias por los alemanes a fines del siglo XX¹⁴.

¹⁴ SING'OEI, Korir; "The rights of indigenous peoples in Africa"; extraído de internet: <http://www.pambazuka.org/en/category/comment/44413>. Última visita: 5 de marzo de 2011.

En nuestros días, y hablando específicamente del continente americano, también ha habido luchas emblemáticas que lograron llevar el nombre de los indígenas a esferas de reconocimiento mundiales, como es el caso de la lucha zapatista, inspirada por Emilio Zapata quien fue el creador del Ejército Liberador del Sur, en la revolución de 1910 en México, quienes defendían reivindicaciones sociales y exigían justicia y tierra para las clases desfavorecidas que en su mayoría se trataban de indígenas.

Éste movimiento resurgió de manera armada, el 1 de enero de 1994, bajo el mando del subcomandante Marcos, quienes se apoderaron de seis municipios en Chiapas (estado ubicado al sur de México), de igual manera, propiciaron el derrocamiento del presidente Carlos Salinas de Gortari, a quien acusaron de llegar al poder mediante fraude electoral. El 16 de febrero de 1996, se firmaron los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena entre el gobierno de México y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, por el cual las autoridades mexicanas, tomaban el compromiso de reconocer derechos y autonomía a los Pueblos Indígenas de México, a través de una reforma constitucional. Sin embargo el acuerdo no se cumplió¹⁵.

Igualmente, otro pueblo que hasta la actualidad se encuentra en resistencia ante el poder hegemónico colonial es el pueblo mapuche, ubicado en lo que hoy es Chile, quienes en el siglo XVI ocupaban un vasto territorio que comprendía del Valle del Aconcagua al seno de Reloncaví, e incluso hasta la Isla Grande de Chiloé.

La llegada de los españoles, irrumpió con violencia en el territorio antiguo con consecuencias desastrosas, pues fueron masacrados los mapuche que se encontraban entre Santiago y el río BíoBío y se desataron grandes migraciones hacia el sur del país, sin embargo, durante los siglos XVI, XVII y XVIII, los mapuche desarrollaron una heroica resistencia contra el avance invasor, logrando retirar a los conquistadores hacia el norte del BíoBío, estableciéndose

¹⁵ Portal Historia en La Guía 2000; <http://www.laguia2000.com/mexico/el-zapatismo>. Última visita: 5 de marzo de 2011.

así una frontera que dividía el dominio de la corona española y el territorio mapuche.

Sin embargo en 1860 comenzaron las incursiones militares chilenas y las migraciones de colonos al territorio mapuche. El gran poder militar del Estado logró derrotar entonces las rudimentarias armas mapuches y en 1883, luego de 23 años de batallas, el ejército chileno culminó la ocupación de los territorios mapuche al sur del BíoBío.

Es así que entre 1930 y 1940 importantes flujos migratorios conformados por mapuches, partieron a las ciudades en busca de mejores condiciones de vida, aunque solo consiguieron engrosar los cinturones de miseria de las poblaciones periféricas.

Cifras de organizaciones mapuches señalan por su parte que existen aproximadamente millón y medio, de los cuales más de la mitad están en las ciudades (500 mil tan sólo en Santiago). Los mapuches en las ciudades están creando espacios de resistencia urbanos, y de esta manera se vinculan con la lucha que se da en los territorios, resistiendo en la actualidad contra empresas forestales, infraestructura, hidroeléctricas y empresas turísticas que pretenden incursionar en sus territorios¹⁶.

En fin, las luchas de los pueblos indígenas a lo largo de la historia, si bien ha tenido episodios de victorias, es claro que las culturas foráneas, cuyas herramientas de dominación han sido de una efectividad impresionante, han sido las que a la postre definieron los patrones de comportamiento para llegar a un fin impuesto, y esto se refleja en la hoy homogeneizada sociedad global, que si bien aún conserva muchos aspectos multiculturales, éstos han sido encauzados hacia una muestra más estética que con contenido real y político, es decir desproporcionando el valor en sí mismo de la historia de los sujetos quienes practican la cultura.

¹⁶ MUÑOZ, Gloria; "El movimiento mapuche autónomo. Su lucha en vivo"; extraído de internet: <http://meli.mapuches.org/spip.php?article144>. Última visita: 5 de marzo de 2011

Sin embargo, los pueblos indígenas vieron la necesidad de llevar a cabo procesos dentro del mismo sistema colonizador, y usar las normas jurídicas para llevar sus demandas a espacios de diálogo mundiales, y así efectivizar sus exigencias, con el fin de que se visibilice su existencia, sus necesidades, su historia y su diversidad, es decir que sus voces sean escuchadas y que sus reclamos sean subsanados, argumentando un pasado lleno de sufrimiento y esclavitud, que perdura hasta nuestros días.

Es así que para realizar tales aspiraciones, se han suscitado varias aproximaciones a foros internacionales y parlamentos representativos del poder político a nivel mundial, sobre todo a partir de la primera mitad del siglo XX hasta la actualidad, logrando varios resultados tangibles que pusieron a luz de la opinión pública y del debate generalizado los derechos de los pueblos indígenas en el mundo.

Por ejemplo en 1923, el Jefe de HaudenosauneeDeskaheh viajó a Ginebra para entablar un diálogo ante la Sociedad de las Naciones y en representación de su pueblo, los Iroqueses, defender el derecho de su pueblo de vivir conforme a sus propias leyes, en su propia tierra y bajo su propia fe. Aunque no le fue permitido tomar la palabra, regresó a su pueblo en 1925, y su visión alimentó las generaciones que siguieron¹⁷.

De igual manera, en Nueva Zelanda, en el año de 1840, se firmó el Tratado de Waitangi, que garantizaba a los indígenas maoríes la propiedad de sus tierras, sin embargo, dicho tratado fue eludido y en ese contexto en el año de 1924, un dirigente religioso maorí llamado T.W. Ratana, viajó a Londres con una numerosa delegación para pedir ayuda al Rey Jorge, pero se le negó el acceso. Entonces envió a parte de su delegación a Ginebra para que se presentara ante la Sociedad de las Naciones, donde recibió un tratamiento

¹⁷ Historia del Foro Permanente de Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas; extraído de internet: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/history.html>. Última visita: 5 de marzo de 2011.

similar. Al año siguiente, Ratana viajó a Ginebra, pero también se le negó el acceso¹⁸.

En el mismo sentido, la OIT ha estado trabajando con pueblos indígenas y tribales desde los años veinte en reconocimiento de su particular vulnerabilidad y marginación. En el año de 1957 la OIT aprobó el primer instrumento jurídico internacional sobre los pueblos indígenas y sus derechos, llamada Convención internacional sobre Poblaciones Indígenas y Tribales (Convención No. 107). La Convención No. 107 ya no está abierta para ratificación pero sigue vigente en 19 países, incluyendo a Bangladesh, El Salvador, India y Panamá¹⁹.

En 1970, y en respuesta a informes sobre violaciones de los derechos humanos, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías recomendó que se hiciera un amplio estudio sobre la situación de los pueblos indígenas, y en 1971 nombró al Sr. José Martínez Cobo Relator Especial para que iniciara esa labor, quien a medida de que presentaba a la Subcomisión sus informes sobre el progreso de su trabajo, se comenzó a prestar atención a la situación de los pueblos indígenas.

Casi 200 delegados indígenas de todo el mundo viajaron a Ginebra para asistir a una conferencia de organizaciones no gubernamentales sobre la discriminación contra los pueblos indígenas. Inicialmente no se permitió la entrada a muchos de ellos porque no encajaban en ninguna categoría de organización establecida. Las Naciones Unidas hicieron rápidamente arreglos especiales para que pudieran participar y se han mantenido hasta hoy arreglos similares.

En 1984, el estudio del Sr. Martínez Cobo, consistente en cinco volúmenes fue decisivo para motivar un llamamiento elocuente a la comunidad internacional para que actuara con decisión en nombre de los pueblos indígenas.

¹⁸ Ibid

¹⁹ La OIT y los Pueblos Indígenas y Tribales; extraído de internet: <http://www.iwgia.org/sw4587.asp>

En 1982, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas creó el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas como órgano subsidiario de la Subcomisión, con el mandato de examinar los acontecimientos relativos a la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, prestando especial atención a la evolución de las normas relativas a esos derechos. Poco después de su establecimiento, se hicieron arreglos, únicos en el sistema de las Naciones Unidas, para que los pueblos indígenas participaran en los períodos de sesiones del Grupo de Trabajo.

En 1989, la OIT revisó la Convención No. 107 y adoptó la Convención de los Pueblos Indígenas y Tribales (Convención No.169). La transición de la anterior Convención marcó un cambio histórico de enfoque – alejándose de un enfoque integracionista y paternalista y acercándose a un reconocimiento de las culturas y estilos de vida de los pueblos indígenas y tribales y un reconocimiento de su derecho al control de sus propias vías de desarrollo²⁰.

Finalmente, una de las luchas por los derechos de los pueblos indígenas tuvo un reconocimiento trascendental a finales del año 2007, cuando terminó el largo proceso que llevaba el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y el Grupo de Trabajo sobre Cuestiones Indígenas de la ONU con representación de la mayoría de pueblos indígenas a lo largo del planeta, quienes lograron la adopción por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas de la Declaración de Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas, cuyo contenido representa un símbolo de lucha histórica que servirá para ejercer los derechos humanos de los pueblos indígenas que han sido conculcados de manera sistemática desde las cruzadas de conquista por parte de la cultura dominante, y que en la actualidad representa el instrumento que recoge el sentir global de un conjunto de derechos que deben ser respetados por todos los estados.

²⁰Ibid

1.2) Pueblos y Nacionalidades Indígenas en el Ecuador

Una vez extendidas las campañas colonizadoras por parte de los españoles en el Ecuador en el siglo XVI, los derechos violentados de los pueblos originarios han sido innumerables, en principio porque irrumpieron violentamente los territorios ancestrales de los mismos, usufructuaron de sus riquezas materiales, menospreciaron sus costumbres y ritos espirituales, esclavizaron a millones con el fin de realizar trabajos forzosos y establecieron una religión extraña al sistema autóctono, creando un sincretismo a la fuerza, desde arriba y siempre con la ideología cristiana justificante.

Por tanto, la guía a la que estaban atentos los españoles era a la construcción violenta de un nuevo régimen, y a imponer la idea de Estado en esos territorios nuevos. El proceso de formación del estado es el de la consolidación y formalización de los medios que aseguran y legitiman para la clase del capital la apropiación y acumulación de la mayor parte del producto del trabajo social, el control de la población, el territorio y el ejercicio de la hegemonía.

No obstante, la resistencia por parte de los pueblos indígenas con el fin de preservar sus valores y sus territorios ha sido significativa, dado el alto grado de organización alcanzado por los pueblos indígenas, lo que ha provocado importantes variaciones en estrategias, hasta obligar a los gobiernos de los estados nacionales a reconocer su presencia como componentes de formaciones sociales divididas en clases, multiculturales y pluriétnicas, y a enfrentar sus reivindicaciones.

Para citar algunos hechos históricos que demuestran la tenacidad de la resistencia de los pueblos originarios frente al embate español, se pueden mencionar algunos acontecimientos importantes, como por ejemplo el historiador Aquiles Pérez Tamayo, en su obra, señala una situación suscitada y documentada por la Corte Suprema de Justicia en la que describe como los

indios Malabas y los Tomolos, quienes habitaron las tierras de Esmeraldas, por varias ocasiones se sublevaron contra el dominio español²¹.

De igual manera otras sublevaciones que se dieron lugar durante el tiempo en que duró la Real Audiencia de Quito y que son presentadas magistralmente por Segundo Moreno en su libro,

“(...) analiza los factores que motivaron los levantamientos, estas son muestras que indican las distintas formas de protesta contra la explotación colonial, a través de las cuales el latente descontento se transformó en un conflicto público. De especial interés son en este caso, los levantamientos surgidos luego de las reformas administrativas durante el gobierno de Carlos III (1758-88), y aquellas contra el primer censo y los cambios dentro del marco de la política de fiscalización realizada por la corona española”²².

Incluso antes de la independencia y de la era republicana ecuatoriana, surgieron algunas pugnas cuyo eje catalizador fue la sublevación indígena ante la represión española. En ese sentido se pueden citar algunos acontecimientos trascendentales:

“En Poma Llacta ,1730; en Riobamba , 1764; en San Miguel de Molleambato, 1766; en el Obraje de San Idelfonso, 1768; en San Felipe, 1771; en el corregimiento de Otavalo, 1777; en Guano,1778; en Ambato 1780; en Píllaro 1770, en Guamote y Columbe, 1803”²³.

Por tanto, se puede definir a la estrategia colonial en tres rasgos principalmente: el afán de incorporar a la población indígena a los procesos productivos como fuerza de trabajo; la necesidad de protegerlos de los abusos de la explotación para preservarlos físicamente y preservar su auto

²¹PÉREZ, Aquiles R., “Las Mitas en la Real Audiencia de Quito”; Quito, 1947

²²Carlosama M. Movimiento indígena ecuatoriano: Historia y conciencia política. Boletín ICCY RIMAY. Publicación mensual del Instituto Científico de Culturas Indígenas. Año 2, No. 17, Agosto del 2000. [Sitio en Internet] Disponible en <http://icci.nativeweb.org/boletin/17/carlosama.html>; Consultado 12 de abril de 2011

²³Ibid

reproducción; y los esfuerzos por cambiar su visión del mundo y su modo de vida, civilizarlos, por medio de la evangelización²⁴.

1.2.1) La era Republicana y los pueblos indígenas

Los primeros años de la república, la aristocracia terrateniente y el clero, se beneficiaron del sometimiento de los indígenas como base de su economía y de la posibilidad de ejercer el poder.

El desarrollo de un sistema municipal de delegación del control social y el mantenimiento del Concordato con la iglesia permitieron que estos sectores ejercieran por el estado las funciones de articulación económica, política e ideológica de los indígenas. Los sistemas de concertaje de la mano de obra indígena, las tiendas de raya en las haciendas, la obligación de pagar diezmos y primicias a la iglesia y el monopolio de esta sobre la educación y el adoctrinamiento con el auspicio del estado, fueron eficaces para asegurar ese control y mediación entre los pueblos indígenas y sociedad.

En este contexto, continuaron las luchas y las contradicciones que se expresaron en la lucha por el poder político. Así el 5 de Junio de 1895, triunfó la Gran Revolución Liberal, liderada por el general Eloy Alfaro, en cuyos principios contemplaba la realidad indígena de liberarlos del concertaje, de los tributos, de los diezmos, de los castigos, los azotes.

La participación de varios pueblos y Líderes indígenas en la revolución de Alfaro, de manera especial en la provincia de Chimborazo, responden a la solidaridad con los campesinos montubios de la Costa , que formaron el ejército de los montoneros en contra del concertaje y que buscaban su libertad como lo había ofrecido el viejo luchador.

La naciente burguesía comercial y financiera, golpeada por los efectos de la crisis de los años veinte sobre el comercio de exportación, no consiguió su consolidación y dejó paso a una renovada oligarquía terrateniente que, aliada

²⁴ MURATORIO, Blanca; "Misioneros e Indios en la Amazonía Norte del Ecuador: 1538-1898" en Etnicidad, Evangelización y Protesta en el Ecuador, Quito, CIESE, 1982.

al ejército y a la iglesia, intentaría reorganizar el campo para el ejercicio de la hegemonía y construir la anulada sociedad nacional unitaria y consensual.

Pero esta nueva perspectiva se vio enfrentada al ascenso de las luchas populares y a la formación de las primeras organizaciones de obreros y campesinos; al mismo tiempo que un amplio movimiento protagonizado por intelectuales de la clase media, provoca la incorporación de la heterogeneidad cultural (definida a partir de un redescubrimiento de la vida rural y de sus pobladores) en lo “nacional”²⁵.

“En estos años comienza el intento de conformar una organización nacional indígena en 1931 se organizó el primer congreso nacional de organizaciones indias la cual fue frustrada por la intervención y ataque de los terratenientes por lo que varios líderes sufrieron amenazas y amedrentamiento por ese intento de reunión. Hasta que más tarde preparan las condiciones un grupo de líderes indígenas y diez años más después, en 1944, aprovechando de las condiciones creadas por la revolución progresista del 28 de Mayo, se creó la Federación Ecuatoriana de Indios, siendo su primera Secretaria General la histórica dirigente indígena Dolores Cacuango”²⁶.

Su participación en las luchas populares por la democracia es sumamente significativa, a la vez que provoca las primeras ocupaciones por una política agraria correctiva de la desigual distribución de la tierra y de la explotación precaria del trabajo. La cuestión indígena queda incorporada plenamente en el discurso político de las fracciones socialistas y desde entonces es una preocupación ineludible de los gobiernos y de los partidos.

Hasta 1940 la atención sobre la cuestión indígena se había limitado a la población quichua del callejón interandino y muy levemente a otros grupos de ceja de montaña, relacionados esporádicamente con los centros urbanos.

²⁵Erika Silva: En torno al surgimiento de la cultura nacional en el Ecuador, México, FLACSO, 1980.

²⁶Carlosama M. supra 22.

La ocupación de territorios en la amazonia por el ejército peruano por una parte y, por otra, las expectativas levantadas por las prospecciones petroleras de la Shell en territorios ocupados por grupos lingüísticos shuar y waorani ampliaron, en la década de 1940, el horizonte de este asunto, planteando problemas nuevos y más complejos, relativos a una masa de población indígena prácticamente desconocida, incontrolable por su dispersión y que desde la Colonia fue considerada beligerante. El desarrollo del pequeño comercio y la ocupación de los territorios étnicos por colonos espontáneos compitieron y en algunos sitios desplazaron a las misiones religiosas. La extracción de maderas finas y el establecimiento de hatos ganaderos fue la quimera que sustituyó a la canela.

Los pueblos nativos se replegaron hacia el interior de la selva sin disputar el territorio al avance “civilizatorio”, pero cobraron tributo en la vida de algunos comerciantes y aventureros que se adentraron en la selva; incidentes de este tipo llamaron la atención de los gobiernos acerca de la urgencia de conocer los grupos indígenas de la amazonia, entrar en contacto con ellos y desarrollar actividades para “pacificarlos” y lograr su incorporación nacional.

1.2.2) Las nacientes organizaciones indígenas y los pueblos y nacionalidades del Ecuador

Las primeras ideas de la formación de una organización popular surgieron de algunos sectores de la Iglesia Católica y especialmente de los párrocos comprometidos con el trabajo de base, su principal protagonista es el Obispo de los Indios, Monseñor: Leonidas Proaño. La idea era promover una organización indígena y que sea una alternativa al tradicional movimiento indígena de la FEI, controlado por el Partido Comunista Ecuatoriano.

En 1970 y 1971 se organizaron dos convenciones de presbíteros, en donde se analizaron los lineamientos del Concilio Vaticano II y de la Conferencia Episcopal de Medellín. Luego algunos curas realizaron varias reuniones con líderes indígenas de varias provincias de la sierra lo que desembocó en un Primer Congreso Constitutivo del Ecuarrunari en 1972, con la participación de más de 200 indígenas en la Comunidad de Tepeyac - Chimborazo.

Resulta clara la matriz conceptual en la que emerge el ECUARUNARI con un acento profundamente eclesial ligado a los sectores más progresistas de la iglesia de los 70's. Una contradicción implícita estuvo presente desde el inicio. La definición de si era una organización indígena o era una organización campesina a la que podían pertenecer los sectores campesinos. Esta contradicción tenía una lectura más profunda en la medida que respondía a intereses particulares de los dos sectores que siempre bregaron por el control de la organización, los de orientación étnica que buscaban mantener al movimiento al margen de la acción sindical nacional, y los que pretendían un acercamiento del naciente movimiento de las organizaciones de corte clasista, pese a que tenían un proyecto organizativo de corte tradicional (indigenista).

La discusión sobre lo que era lo indígena y lo campesino nunca se la abordó y probablemente se la asumió desde la discusión en las que estaban inmersas las Ciencias Sociales y los proyectos políticos de la época. En donde el concepto clase empataba de mejor forma con el de campesino y era la única vía para los procesos de transformación agraria. La vía de recuperación histórica de los pueblos indígenas salía fuera del modelo y de la práctica política, no se la incluyó en la discusión académica, ni se preocupó por la conceptualización, incluso se la consideraba como retardataria. Para la década de los 70's e inclusive hasta los 80's, proliferaron los estudios de los pueblos indígenas desde el enfoque campesinista; la antropología, la sociología rural y la economía agraria, abarcaban bajo el término campesino toda una población rural que emergía bajo una serie de reivindicaciones, en especial la tierra. Este mundo del conocimiento no distinguió la diversidad y teorizó por igual a todos.

En 1980 se crea la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia (CONFENIAE), legalmente reconocida con personería jurídica por el Gobierno Ecuatoriano en 1984, mediante acuerdo ministerial N. 0666, ha establecido su sede en la comunidad de Unión Base, a pocos kilómetros del Puyo, provincia de Pastaza, y cuyos objetivos son la autodeterminación de los pueblos y nacionalidades, la defensa y la legalización de los territorios indígenas, la preservación del ecosistema y de los recursos naturales, el

establecimiento de zonas intangibles, consolidación de las nacionalidades y pueblos y lograr la integración de las nacionalidades y pueblos al contorno nacional con justicia y libertad.

En 1980 la CONFENIAE y la ECUARUNARI, deciden constituir el Consejo de Coordinación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONACNIE, el mismo que en 1986 se convierte en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

La CONAIE en su afán de organizar a los pueblos indígenas de la Costa, crea la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Costa Ecuatoriana (COICE), la misma que posteriormente se convierte en la Confederación de las Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana (CONAICE).

La CONAIE en 1990 convocó a un levantamiento de miles de indígenas al que se le denominó Inti Raymi. Tras 10 años de democracia, el movimiento indígena se sentía defraudado por las políticas económicas y por la marginación a la que estaban sumidos.

La reivindicación de crear un estado plurinacional y mejoras de hacienda provocó una ola de revueltas y represión por parte del estado, y a partir de aquí, la CONAIE ve la importancia de la movilización social que tenía la posibilidad de participar como un actor político consolidado.

En 1995 se crea el partido político Pachakutik, Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP), autónomo pero ligado a la CONAIE, con una política antiliberal y multicultural. Gran número de afiliados son de la CONAIE pero también existe un parte destacada de campesinos no indígenas, afro ecuatorianos, ecologistas, cristianos de base, trabajadores urbanos.

Con la amplia fuerza política, la CONAIE y el Pachakutik consiguieron integrar varias temáticas pendientes relativas a los derechos de los pueblos indígenas en la codificación de la Constitución en 1998 tras los movimientos y protestas contra el gobierno derribado de Abdalá Bucaram en Febrero de 1997. Es así

que dentro de la Constitución de 1998 se consiguieron incluir y reconocer derechos colectivos.

Ahora con la aprobación y puesta en vigencia de la constitución de Montecristi, los pueblos y nacionalidades indígenas han alcanzado otras victorias plasmadas en artículos constitucionales y basados así mismo en tratados internacionales, como es la inclusión de una lógica no occidental como eje rector filosófico de la constitución como es el buen vivir o *sumakkawsay*, de igual manera el reconocimiento de derechos colectivos enunciados expresamente y sobre todo el reconocimiento constitucional de que el Ecuador es un estado plurinacional donde se respetan sus diversas formas de organización política y jurídica.

1.3) Culturas Milenarias Vs. Desarrollo. Extinción cultural sistemática

A lo largo de la historia, las acciones colonizadoras y el discurso racista por parte de la cultura dominante se han manifestado de diversas maneras, desde el exterminio total, la imposición de costumbres y la reducción de territorios de pueblos originarios. Éstas prácticas, si bien han ido mutando de forma, conforme al avance de la sociedad, esto no quiere decir que hayan desaparecido del todo, simplemente se han adaptado a los nuevos contextos socio-políticos, para que su implementación no sea demasiado frontal, pero sí lo suficientemente eficaz para consolidar una agenda económica.

Es en ese sentido que entra un elemento esencial en el análisis histórico ecuatoriano del colonialismo contemporáneo, y es la noción de desarrollo; concepto que vendría a ser la evolución lógica de su progenitor el "progreso", que a su vez fue y sigue siendo la motivación fundamental del sistema económico basado en el libre mercado, el cual pregona que una sociedad debe estar en constante crecimiento económico para asegurar el bienestar, bajo cualquier medio y bajo cualquier circunstancia.

No obstante, el crecimiento económico, en su conceptualización constitutiva, es algo que no tiene límites, es infinito, supera la barrera del tiempo y del espacio; lo que implica que los medios de producción también deberían ser infinitos para

poder sostener dicha idea. Sin embargo, esta idea de materias primas infinitas es irrisoria, puesto que como sabemos, los recursos naturales tienen un límite, y su explotación sin restricciones es una utopía.

El Ecuador ha sido y sigue siendo un país cuya economía se basa en la explotación de recursos naturales no renovables como el petróleo, la minería y los recursos maderables.

Este hecho tiene gran relevancia al momento de emprender un análisis del avance del desarrollo y la pérdida sistemática de la cultura, los territorios ancestrales e incluso la vida misma de los pueblos indígenas (sobre todo los aislados como ya veremos más adelante), debido a que la única manera que tiene el Ecuador actualmente para llegar a tan ansiado concepto como es el desarrollo, es a través de la explotación de todo recurso natural posible, y dado que muchos de estos valiosos recursos se encuentran en territorios indígenas, lo lógico es que se presente una situación llena de tensión que eventualmente puede generar conflictos graves.

Los conflictos se generan principalmente debido a la inoperancia del Estado al momento de garantizar los derechos de las poblaciones indígenas, irrespetando sus territorios, su opinión y su cultura, ya que las concesiones de bloques destinadas a la explotación de recursos naturales, sin considerar los efectos en poblaciones indígenas, constituye una violación grave a sus derechos.

Para fines del presente trabajo de titulación, solo se analizará el fenómeno petrolero en la amazonía, debido a que su operatividad es la que más ha afectado a los pueblos indígenas, sin embargo cabe mencionar que las industrias madereras y mineras de igual manera han supuesto factores que incidieron en la modificación de patrones culturales de poblaciones indígenas.

1.3.1) El ingreso del petróleo en el Ecuador y la modificación de dinámicas culturales

Desde sus primeras incursiones en la región Amazónica del Ecuador, a comienzos del siglo XX hasta estos días, la actividad petrolera ha marcado los

procesos de desarrollo y los patrones de ocupación del espacio amazónico ecuatoriano. Los intereses petroleros han sido determinantes para la definición de las principales políticas que se aplican a la región, prevaleciendo, sobre los intereses y los derechos de sus pobladores.

La existencia en territorio ecuatoriano del recurso hidrocarburífero ha constituido un factor para que los pobladores ancestrales de las zonas donde se encuentra el recurso, sean permanentemente sometidos a presiones e intromisiones de poderosos intereses que han afectado gravemente su modo de vida.

La primera empresa en ingresar a la Amazonía ecuatoriana, en la década de los años 30 del siglo XX, fue *Leonard Exploration Company*, subsidiaria de *Standard Oil*. Sus actividades las realizó en la concesión otorgada por Ecuador en el centro de la región Amazónica. La *Anglo Saxon Petroleum Company Limited*, afiliada a la *Royal Dutch Shell*, ingresó también a la zona central de la Amazonía a partir de 1937. Al Estado ni siquiera le fue posible saber a ciencia cierta las actividades y los hallazgos de la Shell.²⁷

El modelo extractivista petrolero, que estructura la economía en base a la explotación intensiva de un recurso natural no renovable “en el mayor volumen posible, en el menor tiempo posible, con el menor costo posible”, vino gestándose en casi un siglo. A partir del ingreso de las empresas petroleras a la Amazonía en alianza con misioneros de diferentes confesiones, se da inicio al agresivo proceso de dominación y ocupación del espacio de los habitantes ancestrales, que hasta la actualidad constituye una de las características de la actividad hidrocarburífera en esa frágil región.

Aún antes de los años 70, cuando se produce el llamado “boom petrolero”, Ecuador, al igual que otros países de la región, era parte de los intereses transnacionales petroleros²⁸.

²⁷ Acosta, Alberto. La maldición de la abundancia. Editorial AbyaYala. Septiembre de 2009. Quito.

²⁸ Galarza, Jaime. El festín del petróleo. Ediciones Solitierra. 1972. Quito. Según Galarza, el conflicto armado de 1941 entre Ecuador y Perú resultó de las rivalidades entre dos empresas petroleras, la *Standard Oil* y la *Royal Dutch Shell*, de las cuales la primera había sido expulsada del Ecuador bajo presión por parte de la segunda y se había establecido en la Amazonía peruana. Este conflicto concluyó en enero de 1942, con el denominado “Protocolo de Río de Janeiro”. Dicho Protocolo estableció una frontera

En 1964 la Junta Militar que gobernaba el Ecuador firmó un contrato que a la postre cambiaría la faz de nuestro país. El Estado otorgó en la región amazónica una concesión de casi un millón y medio de hectáreas, para la exploración y explotación de hidrocarburos por un periodo de 58 años, a favor del consorcio *Texaco-Gulf*. Para 1967 el Consorcio anunciaba el descubrimiento de petróleo de buena calidad y en cantidades comerciales, desatando “una ola de especuladores y traficantes que trataban de conseguir del gobierno concesiones para prospectar petróleo, a fin de poder, contrato en mano, salir al exterior a vender con grandes ganancias los derechos de concesión a compañías extranjeras que podrían interesarse en este negocio”²⁹.

El arranque de la época de auge petrolero se produjo en 1972, cuando el consorcio empezó la fase de explotación en un área de concesión que en 1969 había sido reducida a 500.000 has. En 1974, el Estado ecuatoriano ingresó al consorcio con un 25% de participación, a través de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana –CEPE-, y en 1977, se convirtió en el socio mayoritario tras adquirir las acciones de *Gulf*, con un 62,5% de la operación de producción y un 50% del Oleoducto Transecuatoriano. La responsabilidad sobre la operación siguió estando en manos de Texaco, como lo había estado desde 1964. Esta situación se modificó en 1992 cuando Texaco salió del consorcio y revirtió al Estado los campos y la infraestructura desarrollada.

La historia económica del Ecuador conoce como el “boom petrolero” el período 1971-1981, durante el cual la renta de la explotación de petróleo produjo un crecimiento acelerado de la economía nacional.

Durante dicho periodo el aumento de las exportaciones totales fue impresionante³⁰. El ingreso del Ecuador a la era petrolera implicó un acelerado crecimiento de su economía, reflejado en la modernización de la infraestructura

entre ambos países que fue cuestionada por Ecuador durante más de medio siglo. Solamente en 1998, y tras dos guerras más (1981 y 1995) se solucionó el conflicto y se cerró la frontera.

²⁹ Gordillo, Ramiro. *¿El oro del diablo? Ecuador: historia del petróleo*. 1ª. Edición. Corporación Editora Nacional. Quito.2003.

³⁰De 199 millones en 1971 a 2.568 millones de dólares de los EEUU en 1981; en el mismo período, el PIB aumentó de 1.602 millones a 13.946 millones de dólares y la reserva monetaria internacional creció de 55 millones a 563 millones de dólares. Acosta, Alberto. *Preparémonos para lo que se avecina. En El Oriente es un Mito*. 1ª. Edición. AbyaYala/CEP. Quito. 2003.

en las ciudades principales, Quito y Guayaquil, y la construcción de una red vial que vincula a dichos polos entre sí y con ciudades intermedias de la sierra y la costa.

Asimismo, se iniciaron grandes proyectos hidroeléctricos así como el establecimiento de un sistema de energía eléctrica a través del Sistema Nacional Interconectado, uniendo a los grandes centros de consumo con las plantas más importantes de generación de electricidad³¹.

Sin embargo, el crecimiento acelerado tuvo el efecto de atraer a los grandes prestamistas internacionales: bancos privados, instituciones financieras internacionales, hacia el Ecuador visto como sujeto de crédito, un nuevo rico con capacidad de endeudamiento, garantizada por su reserva petrolera. En el período analizado (1971-1981) la deuda externa ecuatoriana creció 22 veces: de 260,8 millones dólares a 5.869,8 millones de dólares. Consecuentemente, el servicio de la deuda pasó de requerir el 15% de los dólares obtenidos por exportaciones en el año 71 al 71% en el año 81³².

En el período subsiguiente, la actividad petrolera continuó siendo el principal puntal de la economía ecuatoriana³³.

Pese a la importancia del petróleo en los indicadores macroeconómicos, el crecimiento de la deuda externa creció correlativamente. Entre 1970 y 2002, Ecuador recibió préstamos externos por un total de 88.935 millones de dólares, mientras que canceló por concepto de amortizaciones de capital e intereses un total de 95.870 millones de dólares. Es decir que en esos 32 años, Ecuador pagó a sus acreedores internacionales 6.934 millones de dólares más de lo que recibió. A pesar de los voluminosos pagos, para el 2002 la deuda externa ecuatoriana ascendía a 16.288 millones de dólares. A inicios de 2010 se calculaba que, luego de los procesos de recompra de los Bonos Global

³¹CONADE/GTZ. Ecuador Siglo XXI. El reto de la energía en las próximas dos décadas. Quito. Junio, 1992.

³²Acosta, Alberto. Preparémonos para lo que se avecina. En El Oriente es un Mito. 1ª. Edición. AbyaYala/CEP. Quito. 2003.

³³Para los años 1998 al 2002, la extracción de petróleo crudo aporta al PIB entre el 19 y el 21.5 % .Mientras tanto, el aporte de los ingresos petroleros al financiamiento del Presupuesto General del Estado (PGE) ha sido de 29.90% en 1974, 50.88% en 1986, 51,10 en 1992, 35.4 % en 2000, 27.4 % en 2001, 22.1% en 2002, 23.3 % en 2003 y 34.08 en 2008. (Acosta: 2009)

realizados en 2009 por el Gobierno Nacional, el monto de la deuda pública ecuatoriana estaría en \$7.521 millones (14,6% del PIB)³⁴.

“Si Ecuador era un país pobre al empezar la era petrolera, con casi un 50% de su población bajo la línea de pobreza, un subempleo del 15% y una deuda pública de 0.24 billones³⁵ de dólares treinta años después, las condiciones socioeconómicas de la población han caído dramáticamente. Ahora la pobreza llega a un 70%, el subempleo al 71% y la deuda pública a 16 billones³⁶ de dólares”³⁷.

En la zona norte de la región amazónica ecuatoriana, de donde se extrae la mayor cantidad de petróleo, han quedado los impactos negativos más graves de la actividad: contaminación, descomposición social, miseria.

El boom petrolero, tuvo un protagonista, la transnacional de origen estadounidense Texaco. Esta empresa operó en la Amazonía ecuatoriana desde 1964 hasta 1990. Perforó 339 pozos y extrajo 1.500 millones de barriles de petróleo. El área afectada por la operación de Texaco se extendió por alrededor de dos millones y medio de hectáreas de bosques amazónicos. En esa área se derramaron a las fuentes hídricas unos 20.000 millones de galones de agua de formación, producto de desecho de la extracción de hidrocarburos, altamente tóxico. Se quemaron al aire libre 235.000 millones de pies cúbicos de gas y se derramaron 16.800 millones de galones de crudo. A su salida del país, Texaco dejó abandonadas 600 piscinas con desechos de petróleo a la intemperie³⁸. A partir de los datos citados, no es exagerado calificar la era petrolera en el Ecuador como un “desastre ambiental y social”.

³⁴ Diario Hoy, 3 de enero de 2010. Disponible en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/gobierno-reduccion-de-deuda-externa-fue-el-mejor-logro-economico-en-el-2009-385441.html>. Última visita: 17 de abril de 2011

³⁵240 millones.

³⁶16.000 millones.

³⁷Jochnick, Chris. Perilous prosperity. *New Internationalist* 335. June 2001. www.newint.org/issue335/perilouse.htm. Última visita: 17 de abril de 2011

³⁸Yanza, Luis. Se ha logrado mantener la unidad de los afectados. En *El Oriente es un Mito*. 1ª. Edición. AbdaYala/CEP. Quito. 2003.

Texaco impuso un estilo, un *knowhow*, del que ha sido heredera la industria petrolera ecuatoriana. Ese estilo se caracteriza por la mínima inversión y la máxima ganancia, sin considerar los impactos ambientales y sociales que se generen.

En años más recientes, Petroecuador, se constituyó en el *holding* estatal heredero de la operación y de sus mecanismos. Entre 1994 y 2001, Petroecuador extrajo 810.306 barriles de crudo. En igual lapso se produjeron 991 derrames, que vertieron al ambiente amazónico 29.398 barriles de los cuales sólo se pudieron recuperar 22.247. Los derrames producidos entre 1998 y 2002 contaminaron 1'509.552 m²³⁹.

En los últimos años, aun cuando no se dispone de estadísticas actualizadas, los derrames de petróleo siguen siendo un grave problema, como lo recoge la prensa nacional⁴⁰.

Mientras tanto, la preocupación por las afectaciones a la salud de la población por los impactos de la actividad petrolera, es permanente. El 1 de agosto de 2010, el Dr. César Paz y Miño, científico ecuatoriano, docente e investigador de la Universidad de las Américas y editorialista del Diario El Telégrafo afirmaba en su columna de opinión:

“En la UDLA hemos realizado varios estudios en personas expuestas laboralmente a hidrocarburos, así como directamente en los pobladores de zonas petroleras del Oriente ecuatoriano, y hemos encontrado daño del material genético en el 100% de personas, en un rango del 26% de alteraciones comparadas con el 4% de alteraciones de la población control. La conclusión general de los estudios sobre la exposición a los hidrocarburos y sus

³⁹Arteaga, Aída. Indicadores de gestión e Impactos de la actividad petrolera en la Región Amazónica Ecuatoriana. En *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador*. 1ª. Edición FLACSO-Petroecuador. Quito. 2003

⁴⁰Así por ejemplo, el Diario Hoy de 20 de junio de 2010, en la nota titulada “Dos derrames de petróleo en tres días”, da cuenta de dos hechos producidos en la Provincia de Orellana que habrían afectado 4.000 metros cuadrados de pantanos. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/dos-derrames-de-petroleo-en-tres-dias-298277-298277.html> ; el 12 de julio de 2010 el diario El Universo informaba sobre el derrame de 1.300 barriles de fuel oil a un río cercano a la Refinería de Esmeraldas, propiedad de Petroecuador. La nota menciona que el río afectado atraviesa varias comunidades.

derivados es que estos producen mutaciones genéticas. Los efectos a largo plazo de los daños del ADN aún no se conocen con certeza, pero los estudios muestran que hay una asociación directa con un 10% de riesgo de desarrollo de cáncer, 5% de riesgo de hijos con malformaciones y 5% de riesgo de infertilidad en las personas”.

Señala además que aparte de los problemas de salud, los derrames de petróleo provocan una “hecatombe ecológica”⁴¹.

Hace casi cuarenta años, cuando la actividad petrolera se tornó intensiva en el nororiente del Ecuador, los habitantes ancestrales de las selvas ribereñas de los ríos Aguarico, Napo y sus principales afluentes se encontraban, dispersos y debilitados.

En varios casos, la presión previamente ejercida sobre ellos por caucheros, militares y misioneros, determinó que pusieran poca o ninguna resistencia al ingreso masivo a sus tierras de obreros, caminos, maquinaria, infraestructura y una muchedumbre de colonos que, al amparo de las compañías petroleras, iban formando lo que luego serían las “ciudades petroleras”, Lago Agrio, Shushufindi y Coca.

Kichwas, cofanes, sionas, secoyas, vieron reducida dramáticamente su heredad territorial. Su modo de vida sufrió cambios irreversibles⁴². Actualmente, al menos dos pueblos permanecen ocultos en la selva del Yasuní, aislados de la cultura dominante⁴³. Otros grupos, como los Tetetes y los Sansahuaris, sencillamente desaparecieron.

⁴¹<http://www.bittium-energy.com/cms/content/view/44478/126/>

⁴² Por ejemplo, Los Waorani, el grupo más aislado y reacio al contacto con la cultura occidental, fue incorporado a medida en que el ritmo del negocio petrolero imponía en un proceso en el cual las misiones religiosas encargadas de evangelizarlos y cooptarlos, tuvieron un papel protagónico.

⁴³ Los Taromenani, se encuentran en una desesperada lucha de resistencia frente a la presión de madereros y petroleros que pugnan por acceder a los recursos naturales de su territorio, mientras que grupos Waorani los han masacrado en una brutal reedición de sus odios ancestrales, avivados, probablemente, por intereses externos. Los Tagaeris, quizá hayan ya desaparecido, víctimas de guerras internas o de enfermedades para ellos desconocidas. Cabodevilla, Miguel Angel. El Exterminio de los Pueblos Ocultos. CICAME, Quito. 2004.

Mientras tanto, en el centro de la Amazonía ecuatoriana, en las provincias de Pastaza y Morona Santiago, los Kichwas, Shuar y Achuar, desde los años sesenta han ido asumiendo procesos de relacionamiento con la sociedad nacional, en mejores condiciones: con menos presión de las industrias extractivas. Eso permitió que emprendieran esfuerzos políticos organizativos muy intensos.

Por tanto es evidente que la incursión de la industria petrolera, cuyas operaciones han tenido la venia del Estado con la justificación del desarrollo, han provocado secuelas irreversibles en cuanto a la vulneración de derechos de los pueblos indígenas, provocando en algunos casos la extinción de algunos pueblos, debido a que el contacto con una civilización nueva tiene como consecuencia la exposición a enfermedades que no existen en territorios indígenas, de las cuales no tienen defensas, imposición de costumbres foráneas y reducción de su territorio.

Es decir que es un ejercicio de colonialismo dentro de la modernidad, en donde ya existen derechos declarados universalmente, donde existe un marco legal vigente que tiene como fin la protección de los grupos indígenas más vulnerables, pero que a pesar de eso se siguen cometiendo atrocidades de este tipo.

Es en ese contexto que algunos pueblos indígenas en el país, específicamente los pueblos Tagaeri y los Taromenane, siendo conscientes de que un mal gigantesco les acecha y podría terminar con su existencia en conjunto, toman la decisión de aislarse del resto de la sociedad, hecho que supone un bagaje considerable de responsabilidades para el Estado y para el mundo entero.

1.4) El aislamiento como respuesta al etnocidio

El presente apartado pretende analizar de qué manera los pueblos indígenas aislados de la Amazonía ecuatoriana, que por el momento se han evidenciado la presencia de dos: Tagaeri y Taromenane, han decidido adentrarse en la selva del nororiente ecuatoriano, con el fin de, según algunas teorías, huir de la presión de las empresas petroleras, las misiones religiosas y la expansión

urbanística que desde los años 30's se han venido suscitando en los territorios de dichas familias, haciendo del aislamiento un mecanismo pragmático del cual hacen uso estas dos etnias para sobrevivir a la absorción de la cultura dominante o simplemente para no extinguirse física o culturalmente.

1.4.1) Los pueblos indígenas en aislamiento del Ecuador

Los pueblos en aislamiento, o pueblos no contactados del Ecuador están ubicados, en la actualidad, en una extensa área de nororiente de la Amazonia ecuatoriana que se extiende, referencialmente, entre los ríos Napo al norte y Curaray al sur y en sus desplazamientos probablemente comprendan zonas aledañas en territorio peruano.

Mediante decreto ejecutivo 552, publicado en el registro oficial suplemento 121 de 2 de febrero de 1999, fue declarada una " zona intangible de conservación vedada a perpetuidad a todo tipo de actividad extractiva" de aproximadamente 700.000 hectáreas ubicadas en las parroquias de Cononaco, y Nuevo Rocafuerte, canton Aguarico, provincia de Orellana y en la parroquia de Curaray, cantón Pastaza, que comprende las tierras de habitación y desarrollo de los grupos Waorani conocidos como Tagaeri, Taromenane y otros eventuales que permanecen sin contacto"⁴⁴.

Este espacio territorial está localizado en una parte del parque nacional Yasuní⁴⁵, que también mantienen la categoría de Reserva de la Biosfera⁴⁶, en parte de la reserva Étnica Waorani y en la parte sur del bloque 17. Fue parte de una amplia zona ocupada por numerosos grupos familiares Waorani y que abarca cerca de 20.000 kilómetros de selva tropical, entre las provincias de Orellana, Pastaza y Napo, en la parte noroccidental de la Amazonia ecuatoriana fronteriza con la parte norte de la amazonía peruana.

⁴⁴ Decreto Ejecutivo 552 de 2 de febrero de 1999

⁴⁵ Creado en 1979 mediante Acuerdo Ministerial 032 de 26 de julio de 1979, tenía una extensión de 1.476.000 has. En 1990 se reduce la extensión del Parque a 625.000 has., y en el 2002 se vuelve a ampliar a 982.000 has., actual extensión del Parque.

⁴⁶ El Parque Nacional Yasuní, junto con el Territorio Indígena Waorani constituyen Reserva de Biosfera Yasuní, declarada por la UNESCO en 1989.

En la actualidad este amplio territorio comprende el protectorado y el territorio Waorani, el parque nacional Yasuní y, y varios bloques petroleros.

“Los pueblos Tagaeri y Taromenane se rehusaron al contacto al momento del proceso de pacificación, reubicación y pérdida del territorio padecido por los indígenas Waorani, debido a la avanzada de la frontera petrolera y a la obra del Instituto Lingüístico de Verano (ILV) durante la década del sesenta. Si bien la mayoría de Waorani fueron contactados, algunas familias y grupos conocidos como Tagaeiri, junto con otros grupos conocidos como Taromenane, con quienes están relacionados cultural y lingüísticamente, se adentraron más en la selva, huyendo de la colonización y quedando hasta la actualidad en una vulnerable situación de aislamiento.

La actividad extractiva en el territorio de los pueblos aislados impulsada por el Estado ecuatoriano representa en la actualidad el mayor peligro para la supervivencia de estos grupos.

Tagaeiri significa en waotededo (lengua wao) “la gente de Tagae”. Tagae fue un líder perteneciente al grupo asentado en las cuencas del río Tivacuno y Tiputini (los Niwairi, gente de Niwa), en las cabeceras del río Yasuní, en la provincia de Orellana.

Tagae y su gente se separaron del clan al cual pertenecían y se aislaron internándose en la selva. Al utilizar el término Tagaeiri nos referimos a varios grupos organizados en casas comunales (nanicaboiri), liderados por descendientes de Tagae. Es posible que se compongan por descendientes de otros Waorani que rehusaron el contacto y mantienen, inclusive hasta hoy día, relaciones de parentesco con Waorani que aún viven.

La definición del grupo Taromenane es por el contrario más controversial debido a que deriva de la manera en la cual algunos Waorani denominan a este grupo, aunque hay otras definiciones utilizadas por los diferentes grupos locales. Son gente distinta pero similar, “otra pero igual”, según

las definiciones de los Waorani. Podría tratarse de un grupo de Waorani que quedó separado de los demás clanes wao al principio del siglo XX, cuando la mayoría de ellos había dejado su territorio tradicional en la actual frontera Ecuador-Perú para remontar las cabeceras de los ríos Yasuní y Tiputini. Los denominados Taromenane son entonces un grupo lingüístico y culturalmente relacionado a los Waorani, manteniendo características en la cultura material (por ejemplo, las medidas y formas de las lanzas y bodoqueras) y lingüística (las terminaciones de las palabras) que los diferencian del grupo Tagaeiri-Waorani”⁴⁷.

Siguiendo con la descripción, los Tagaeri son un grupo que en un primer momento fueron un pequeño conglomerado (entre 8 y 15), que más tarde aumentó con agregaciones de algunos Waorani que huían de la reducción misional, por el intercambio con otros grupos aislados y por la propia reproducción del clan.

Se han documentado, desde el final de la década de los 60, numerosos incidentes de este grupo con obreros de las exploraciones petroleras, derivados en muertes violentas de parte y parte.

Pero, vista la evidente desproporción de las fuerzas, la peor suerte la corrieron los indígenas arrinconados. Varias decenas de ellos murieron a lo largo de 20 años de exploraciones; primero en incidentes directos, causados por disparos del ejército (que vigiló durante tiempo algunas operaciones petroleras y trataba de ahuyentar a los inquilinos de bohíos cercanos), de vigilantes petroleros o de los mismos trabajadores, que muchas veces iban armados.

En los años 90 los petroleros utilizaron a Waorani contactados para una doble misión: defender a sus obreros de los Tagaeri e intentar con los últimos de éstos un contacto forzoso. De esta temeraria práctica, hecha sin conocimiento y control de instituciones indígenas o gubernamentales, se derivaron varias muertes en el clan asediado y el convencimiento entre los Waorani contactados

⁴⁷ PROAÑO José y COLLEONI Paola; “Informe IWGIA: caminantes de la selva. Los pueblos en aislamiento de la Amazonía ecuatoriana”; pp. 5; 2010

de que éstos disponían, prácticamente a su arbitrio, de la vida y bienes de los tagaeri pues las muertes siempre quedaban impunes ante la justicia ecuatoriana.

Los Babeiri, un grupo Wao que vivía en contacto constante con los petroleros, hicieron durante esos años varias incursiones a las casas Tagaeri, produjeron diversos muertos entre ellos, raptaron a una de sus mujeres. No hubo en ningún caso reacción oficial.

Según algunos expertos, en este momento los Tagaeri están seguramente casi del todo exterminados⁴⁸.

Por otro lado los Taromenane, en cuanto a su similitud o diferencia de su forma de cultura material, como la de su lenguaje, hacen pensar en un grupo paralelo, pero diverso; con territorio y características propias.

A comienzos del siglo XX los clanes waorani ascendieron por las cuencas de afluentes del Napo, tales como el Tiputini, Cononaco, Nashiño, hacia el norte, ocupando una región que había estado años atrás en manos de los ya desaparecidos záparos; los taromenani, seguramente también algunos clanes waorani sin contacto posterior, quedaron instalados más al sur, a partir de la frontera con el Perú, en unas tierras que quedaban despobladas.

Se sabe muy poco sobre los Taromenane. Nadie ha conseguido una noticia directa de su boca. La mayor parte de los clanes Waorani actuales tiene sobre ellos unos conocimientos legendarios, propios de quien hace mucho tiempo ya no ha renovado la información.

Los Taromenane eran al año 2003 al menos tres grupos (entre 50-100 cada uno de ellos) que habitaban las cuencas entre los ríos Tiputini-Nashiño-Cononaco. Con unas costumbres semejantes a los antiguos waorani, aunque con ciertos detalles de un mayor desarrollo técnico, se habían mostrado siempre pacíficos con aquéllos y sólo tuvieron varios incidentes con las familias

⁴⁸ CABODEVILLA Miguel Ángel; "Pueblos indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial en la Amazonía y el Gran Chaco"; IWGIA, 2007.

Tagaeri que al parecer, en distintas ocasiones habían intentado negociar o robar mujeres de los Taromenane para su propio clan.

En la última de estas confrontaciones podrían haber quedado definitivamente eliminados, los restos del pequeño y belicoso clan Tagaeri.

Lo que se sabe es que a finales de abril de 2003, integrantes del clan Babeiri y de otros vecinos, hicieron una de sus correrías hacia lo que conocían por tierras de los Tagaeri. Pero ya no encontraron Tagaeri alguno, sino a una familia Taromenane a quien masacraron con inaudita saña. Al menos se contaron después de su incursión 15 cadáveres, casi todos mujeres y niños.

Por el momento existen dos hipótesis sobre la relación de los grupos Waorani y Taromenane. La primera, soportada por el testimonio de una muchacha Tagaeri raptada por el clan Waorani de la comunidad de Tiwino, menciona que su grupo habría sido asimilado por los Taromenane, los cuales se habrían quedado con las mujeres Tagaeri y matado a los hombres.

Esta hipótesis asume que los Taromenane o algunos de ellos abandonaron sus territorios fronterizos y chocaron con los Tagaeri ubicados hacia el oeste.

La segunda hipótesis es que los dos grupos existen separadamente, manteniendo relaciones de alianza, enfrentamiento o las dos posibilidades alternativamente, según los patrones tradicionales flexibles que definen las relaciones de alianza o de guerra en la cultura waorani.

De todas formas los Taromenane aunque con mermas tan dramáticas como las descritas, siguen existiendo en la actualidad. Últimamente se han filmado al menos a dos clanes, bien separados, y con seguridad existe todavía un tercero.

Capítulo II: Marco Normativo Internacional y Nacional en relación a los PIA's

2.1) Análisis de los convenios Internacionales ratificados por el Ecuador (Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Convenio 169 de la OIT, Declaración americana sobre Pueblos Indígenas)

Una vez que los pueblos indígenas, a partir de varios mecanismos de exigibilidad alrededor del mundo, lograron consolidar una agenda común cuyo fin era el buscar espacios en instituciones internacionales que reconozcan sus derechos y los garanticen, muchas organizaciones junto con representantes de los pueblos indígenas comenzaron una tarea de cabildeo global, cuyo objetivo era el incluir todas las exigencias y necesidades que debían ser cubiertas a través de los derechos internacionalmente reconocidos.

Para esta tarea de grandes proporciones, se debía contar con el aval de los estados, para que de esa manera, los convenios internacionales aprobados en los organismos de los cuales los estados son parte, puedan ser viabilizados a través de la creación de leyes internas a fin de darle vida jurídica a los derechos reconocidos.

De esta manera, y basándose en el principio del *pacta sunt servanda*, que según el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, establece que "todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe", el Estado ecuatoriano ha ratificado varios tratados internacionales cuyos contenidos reconocen derechos humanos específicos a los pueblos indígenas, esto sin perjuicio de los derechos humanos reconocidos universalmente a través de tratados como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Sociales y Económicos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros.

Al hablar de pueblos indígenas en aislamiento, hay que tener muy presente que, por encima de todo, se está hablando de pueblos indígenas, como una característica común que es la de mantenerse aislados, del resto del mundo.

Y esto es muy importante para poder concretar el tratamiento jurídico que se les debe otorgar y sobre todo los derechos que les corresponden de manera específica por el hecho de ser pueblos indígenas, ya que en la actualidad exige todo un cuerpo normativo internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Además su característica más peculiar compartida por todos ellos, el aislamiento, les sitúa en una situación especial que requiere de una protección específica del derecho internacional de los derechos humanos.

Esta situación especial en la que se encuentran resulta ser muy delicada debido a las dificultades crecientes de estos pueblos para mantener su aislamiento y para proteger sus formas de vida, en un mundo cada vez más colonizado, en donde no quedan muchos espacios vírgenes y en donde el empuje de la explotación de los recursos naturales nos está llevando a la destrucción drástica de la naturaleza y de las selvas, moradas habituales de estos pueblos.

Su condición de aislamiento, junto al empuje de la colonización del planeta provoca un peligro inminente para estos pueblos que debido a que generalmente son pueblos con pocos miembros y muy vulnerables a las enfermedades y agresiones, genera una amenaza de genocidio permanente para la mayoría de pueblos no contactados.

Su situación de aislamiento ha provocado que sus niveles de evolución y desarrollo hayan sido acorde a sus necesidades y a sus formas de vida y no hayan tenido mucha relación con el desarrollo de las sociedades no indígenas y la adopción del capitalismo como modelo social y económico. Esto provoca que los pueblos no contactados mantengan formas de vida y costumbres ancestrales y que sus modelos de desarrollo sigan siendo modelos de subsistencia, en permanente armonía de la naturaleza y con su entorno, y que

no conozcan el valor material de los recursos naturales ni la importancia del dinero.

La situación de aislamiento les genera también una vulnerabilidad altísima en relación con enfermedades y problemas de salud típicos de las sociedades occidentales, ya que sus organismos están adecuados al medio natural en el que viven y no conocen muchas de las enfermedades con las que nosotros ya no sufrimos ni padecemos.

Los pueblos en aislamiento tienen el riesgo de sufrir los mismos problemas que sufrieron los primeros pueblos indígenas que fueron colonizados en los siglos precedentes, para los cuales enfermedades comunes como la gripe o el sarampión fueron motivo de grandes epidemias que diezmaron o incluso extinguieron a muchos pueblos desde la colonización y dominación de estos pueblos.

El hecho de cada vez la colonización esté más cerca de los territorios de estos pueblos en aislamiento, y de que por lo tanto el riesgo de contactos esporádicos aumente, el peligro que corren estos pueblos ante estas enfermedades aumenta de sobremanera.

La situación de aislamiento, también provoca una mayor indefensión ante cualquier tipo de agresión y favorece la existencia de la impunidad, ya que no conocen los sistemas de justicia desarrollados por nuestras sociedades y no saben cómo poder demandar o exigir su tranquilidad.

Sus únicas formas de defensa suelen ser armas rudimentarias como lanzas y arcos, lo cual unido a la escasez de miembros que suele haber en cada pueblo, y al desarrollo tecnológico de las armas en las sociedades modernas, les genera un problema muy alto de indefensión. Además el interés creciente en determinados sectores de las sociedades occidentales por colonizarles o exterminarles para ocupar sus territorios (colonos, madereros, petroleros...etc.), acrecienta aún más su situación de indefensión y aumenta preocupantemente el riesgo de sufrir un genocidio que pueda quedar impune,

como tantos otros que han ocurrido en los siglos precedentes y que han quedado en la más absoluta de las impunidades.

Uno de los últimos tristes ejemplos de esta impunidad vergonzosa, lo encontramos en la amazonía ecuatoriana en Mayo del año 2003, cuando un grupo de aproximadamente de 30 personas, entre ancianos, mujeres y niños del pueblo en aislamiento Taromenane, fueron masacrados en la zona intangible Tagaeri-Taromenane, a manos de sus vecinos Waorani, de la comunidad de Tigüino, dirigidos por el jefe local Babe, quienes organizaron una expedición en su búsqueda gracias los apoyos de una empresa maderera que tenía intereses comerciales con la madera de los territorios del pueblo en aislamiento. A pesar de que la masacre se realizó siguiendo métodos no tradicionales, asesinando a las víctimas a balazos antes de atravesarlos con las lanzas tradicionales, y que los asesinos contaron con apoyo de agentes externos, que costearon todos los gastos derivados de la sangrienta expedición, las investigaciones realizadas tanto por las organizaciones Waorani, influenciadas por el cabecilla de la expedición Babe, como por el enviado de la Fiscalía, resultaron concluir que la masacre había sido un conflicto interno y debía resolverse según lo decidieran los ancianos de la comunidad de los asesinos y las organizaciones Waorani.

Curiosamente se decretó el perdón de todo el grupo de asesinos, a pesar de las evidencias más que probadas de que no se habían seguido los métodos tradicionales en el ajuste de cuentas y de la influencia más que demostrada de los intereses madereros externos a los pueblos indígenas en conflicto en la realización de la masacre.

Seguramente, el hecho de que el cabecilla del grupo de asesinos fuera un jefe local de la comunidad de Tigüino, el jefe Babe, pudo tener una influencia trascendental en dejar el crimen en la más absoluta de las impunidades⁴⁹.

Este ejemplo mencionado tan dramático, se convierte, por otro lado, en un ejemplo perfecto y triste a la vez para ilustrar el gran peligro que acecha a

⁴⁹CABODEVILLA, Miguel Ángel, "El Exterminio de los Pueblos Ocultos", Cicame, Quito, 2004.

estos pueblos en aislamiento de sufrir un genocidio programado por intereses comerciales sobre las riquezas de los recursos naturales de las regiones habitadas por estos pueblos, también es un ejemplo perfecto para ilustrar los mecanismos que se utilizan para dejar todos estos crímenes en la impunidad, utilizando a los propios pueblos indígenas para favorecer la aplicación de la justicia indígena en casos que poco tiene que ver con dicha justicia y con sus métodos de aplicación. Curiosamente, en el exterminio de los pueblos aislados, se están recuperando formas y mecanismos en la primera colonización, al provocar el enfrentamiento de pueblos hermanos con distintas argucias y engaños.

Estas situaciones descritas demuestran la especial vulnerabilidad de estos pueblos, que desde la óptica de los derechos humanos se convierten, sin ninguna duda, en uno de los sujetos más vulnerables a las violaciones de los derechos humanos y a la impunidad. Precisamente ese desconocimiento de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, y el desconocimiento mismo de los derechos humanos, unido al aislamiento en el que viven estos pueblos que dificulta de sobremanera las posibilidades de comunicar y denunciar lo que les pasa, hacen que se conviertan en un objetivo fácil de todo tipo de violación de derechos humanos.

Por lo mismo, y apelando a la universalidad de todos los derechos humanos para todas las personas y los pueblos, urge adoptar medidas encaminadas a reducir la impunidad que rodea a estos pueblos y a favorecer la protección de los derechos humanos tanto generales como específicos de estos pueblos.

Por tanto, el presente capítulo busca el análisis jurídico y sus principales implicancias de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el Ecuador, haciendo énfasis en los pueblos indígenas en aislamiento.

2.1.1) Convención 169 de la Organización Internacional de Trabajo

Supuso una revisión del Convenio n° 107, del año 1957 y a diferencia de este abandona el integracionismo que perseguía el anterior convenio y por fin reconoce y respeta a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de

derechos. Actualmente, es el único instrumento internacional que aborda exclusivamente los derechos humanos de los pueblos indígenas aplicable en los 17 estados que lo han ratificado⁵⁰.

El Convenio nº 169 supone el reconocimiento de muchas de las reclamaciones tradicionales de los pueblos indígenas como el reconocimiento de los derechos a la tierra y territorio, el reconocimiento de las formas tradicionales de organización indígenas, el reconocimiento de las tradiciones y estructuras políticas indígenas y el reconocimiento y protección de las culturas indígenas.

Además establece mecanismos de protección y defensa para los pueblos indígenas como el derecho a la Participación, el derecho a ser consultados y la posibilidad de presentar reclamaciones ante el Comité de Expertos de la OIT, en función de los art. 22 y 24 de su Constitución.

El Convenio, a pesar de su utilidad y del avance que supuso en el proceso de legitimación de los pueblos indígenas como sujetos de derechos y actores políticos, no satisfizo totalmente a los pueblos indígenas porque el Estado mantiene un papel preponderante en el cumplimiento del Convenio ya que es quien debe supervisar la realización del Convenio y quien debe otorgar el reconocimiento de muchos de los derechos reconocidos en el Convenio; porque muchas de las disposiciones del convenio son meras declaraciones de intenciones, ya que no se les dota de contenido sino que se les ha tenido que ir dando contenido a base de reclamaciones; y porque no se acaba de reconocer a los Pueblos Indígenas como Pueblos dentro del Derecho Internacional, ya que el artículo 1 a pesar de que habla de pueblos, afirma que la utilización del término pueblos no quiere significar nada en el contexto del derecho internacional.

La estructura del Convenio está dividida en un Preámbulo y diez partes en las que se enuncian los derechos contenidos en el Convenio. La parte Primera (artículos 1º a 12º), que contiene la Política general, establece la definición de pueblos indígenas, elimina cualquier connotación política del término pueblos,

⁵⁰ Los países que han ratificado el Convenio nº 169 de la OIT son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Dominica, Ecuador, Fiji, Guatemala, Honduras, Mexico, Holanda, Noruega, Paraguay, Perú y Venezuela.

concreta la responsabilidad de los Estados en el cumplimiento del Convenio, concreta también la plena vigencia de los derechos humanos, la necesidad de adopción de medidas especiales, el reconocimiento de los valores y prácticas culturales, sociales y espirituales de los pueblos indígenas, el mecanismo de la consulta y participación, derecho a decidir su desarrollo, la vigencia del derecho consuetudinario, vigencia de los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos, la prohibición de que se les impongan trabajos obligatorios y la necesidad de protegerles de los violaciones de derechos humanos.

La parte Segunda (artículos 13º a 19º), que contiene los apartados relacionados con las Tierras, reconoce los derechos ambientales, la propiedad de la tierra, control y gestión de recursos naturales, prohibición de traslados y reubicaciones, la vigencia de los sistemas indígenas de transmisión de las tierras, establece sanciones contra los intrusos, y promueve la adaptación de los programas agrarios a las necesidades indígenas.

La parte Tercera (artículo 20º), aborda la Contratación y las condiciones de empleo y reconoce los derechos laborales.

La parte Cuarta (artículos 21º a 23º), trata sobre la Formación profesional, artesanías e industrias rurales y garantiza la formación profesional y la realización de programas especiales adaptados y se reconocen los métodos tradicionales de subsistencia, industrias agrarias, pesca, caza, recolección.

La parte Quinta (artículos 24º a 25º), habla de la Seguridad social y la Salud, estableciendo el derecho a la salud, y la necesidad de protegerles con la seguridad social.

La parte Sexta (artículos 26º a 31º), habla sobre Educación y medios de comunicación, afirmando el derecho a la educación, la necesidad de educar a la población no indígena y la necesidad de adaptar los medios de comunicación para favorecer la educación indígena.

La parte Séptima (artículo 32º), aborda los Contactos y Cooperación a través de las fronteras, reconociendo la vigencia de las organizaciones indígenas transfronterizas.

La parte Octava (artículo 33º),aborda temas de Administración, afirmando que el estado debe asegurarse del cumplimiento del convenio.

La parte Novena (artículos 34º a 35º) establece las Disposiciones Generales, concretando el alcance del convenio y la vigencia de otros tratado.

Y la parte Décima (artículos 36º a 44º) establece las Disposiciones finales, afirmando ser una revisión del Convenio nº 107, limitando su aplicación a los países miembros de la OIT que han ratificado el convenio y estableciendo las reglas de expiración del convenio y notificaciones.

El Convenio nº 169 se ha convertido en un instrumento bastante eficaz en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, principalmente en el continente americano, donde hay una mayoría importante de Estados que lo han ratificado y lo han incorporado a sus textos constitucionales, dando pie a afirmar que los derechos reconocidos en el convenio se han convertido en derecho consuetudinario para los pueblos indígenas de América.

Desgraciadamente la importancia de este convenio en otros continentes no es tan importante, ya que por ejemplo de África o Asia no se ha incorporado ni un solo Estado al convenio y por lo tanto su aplicación en estos dos continentes sigue siendo parte de las esperanzas de los pueblos indígenas. Esto demuestra, las grandes diferencias que existen entre los pueblos indígenas de unos y otros continentes y sobre los diferentes tratamientos que se les dan en unas partes del mundo y otras.

Evidentemente, en África y Asia los Estados se muestran, por lo general, muy contrarios al reconocimiento de derechos para los pueblos indígenas, y esto indudablemente afecta también a las situaciones que puedan vivir los pueblos indígenas en aislamiento que habiten en estos continentes, ya que el ejercicio de sus derechos es todavía más difícil. A pesar de esta falta de aplicación en

otras partes del mundo que no se encuentren en América, el Convenio nº 169 resulta una referencia fundamental en cualquier proceso de reconocimiento de derechos para pueblos indígenas, no solo por el contenido mismo del convenio, sino también por la interesantísima jurisprudencia que se ha derivado de él, gracias a la actuación del Comité de expertos de la OIT en la resolución de las disputas que se han generado a raíz de la aplicación del Convenio. Este Comité de expertos ha contribuido de manera reseñable a concretar muchos de los derechos reconocidos en el convenio y, por regla general, ha establecido interpretaciones muy favorables a los intereses de los pueblos indígenas⁵¹.

2.1.2) Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas adoptada por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2007, es el instrumento internacional más completo y avanzado sobre los derechos de los pueblos indígenas y la última incorporación a un creciente *corpus* de derecho internacional de los derechos humanos. Por primera vez en el derecho internacional, los titulares de los derechos, los pueblos indígenas, jugaron un papel central en las negociaciones sobre su contenido.

La Comisión de Derechos Humanos de la ONU prestó escasa atención a la cuestión de las minorías y prácticamente ninguna a los pueblos indígenas. Esto cambió en los años 70, cuando los pueblos indígenas, algunos delegados gubernamentales y los expertos de la ONU llamaron la atención sobre los continuados problemas de derechos humanos a los que se enfrentaban los pueblos indígenas en varios países.

Por esta razón, varias delegaciones de los pueblos indígenas de diversos lugares del mundo, apoyadas por organizaciones simpatizantes de la sociedad civil, fueron a visitar la sede de la ONU en Ginebra para presentar sus reclamaciones y demandar atención a sus problemas. Estas acciones

⁵¹Ver Mikel Berraondo, "El Caso AwasTingni: La esperanza ambiental indígena", en El Caso AwasTingni contra Nicaragua. Nuevos horizontes para los derechos humanos de los pueblos indígenas, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 2003. P 29-61

condujeron al establecimiento, dentro de la Comisión de Derechos Humanos, del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, que elaboró el primer proyecto de la Declaración.

La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es muy completa ya que cubre toda la gama de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Además, reconoce los derechos de los pueblos indígenas como inherentes. Es innovadora porque expresa los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas lo que no hace, por ejemplo, la Declaración de la ONU sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías. La Declaración no solo profundiza en estos derechos sino que también impone obligaciones a los estados y a las organizaciones internacionales y los organismos intergubernamentales.

De igual manera, dentro del presente instrumento internacional, versan varias disposiciones, cuya integración en el texto inicial, en primer lugar son los aportes que los pueblos indígenas han exigido a lo largo de 30 años de lucha en el ámbito de los derechos humanos, y en segundo lugar, son las disposiciones que más discusión generaron al momento de debatir su incorporación en el documento final, dado que muchos intereses se contraponen en esas líneas. Es así que lo esencial de la declaración se resume en los siguientes principios recogidos:

“Utilización del término pueblos en todo el documento, lo que garantiza que los derechos reconocidos bajo las normas y leyes internacionales para todos los pueblos se reconocen y aplican también para los pueblos indígenas, sin calificación ni excepción, como es el caso del derecho a la libre determinación, al desarrollo y a los medios de subsistencia.

Igualdad de derechos y no discriminación, que puede utilizarse para enfrentarse a todas las formas de discriminación cultural, ambiental, social, judicial, educativa o legal. La Declaración es la primera norma internacional centrada sobre todo en el reconocimiento de **derechos**

colectivos más que en derechos humanos individuales, respondiendo a nuestra persistente insistencia a lo largo de muchos años de que como pueblos indígenas nuestros derechos e identidad, que están basados en nuestras relaciones con nuestras tierras, en nuestras prácticas culturales y ceremoniales, modos de vida, economías de subsistencia, lenguas y sistemas políticos, se ejercen y aplican colectivamente, como pueblos.

Libre determinación, que es una disposición esencial y no negociable que sirve como la base para todos los demás derechos contenidos en la Declaración.

Derechos a las tierras, territorios y recursos naturales “que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido”. El reconocimiento de este derecho esencial en estas palabras proporciona un instrumento para las luchas de incontables pueblos indígenas en todo el mundo cuyas tierras y recursos tradicionales no están legalmente reconocidos por los estados en los que viven o a los que se niega estos derechos.

Consentimiento libre, previo e informado expresado como un derecho de los pueblos indígenas y, a la vez, como una obligación de los estados en muchas de las disposiciones de la Declaración, incluyendo, sobre todo, en relación con la adopción por los estados de medidas legislativas o administrativas y como requisito previo para el desarrollo, utilización o explotación de las tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas.

Derecho a la subsistencia y al desarrollo, que incluye la protección de las instituciones, actividades económicas y modos de vida de subsistencia de los pueblos indígenas.

Naturaleza internacional de los tratados concluidos entre los pueblos indígenas y los estados y el pleno reconocimiento, por primera vez, de

que los derechos de los tratados tienen un carácter, interés y responsabilidad internacionales.

*La Declaración proporciona un marco para el establecimiento de **procesos justos y equitativos de reparación, restitución y resolución de conflictos**, con la plena participación de los pueblos indígenas implicados, incluidos los criterios mínimos para los procesos de negociación y acuerdo relativos a las tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas, incluidos aquellos que tradicionalmente poseían, o de otro modo ocupaban o utilizaban y que fueron confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.*

*La Declaración reconoce también los derechos exigidos para la práctica de las **culturas y modos de vida tradicionales, para la protección de lugares sagrados, el control de los sistemas educativos, la preservación de las lenguas indígenas, la defensa del medio ambiente y de la capacidad productiva de nuestras tierras, la prevención del desplazamiento forzoso** y muchos otros derechos esenciales para nuestra supervivencia, además de varias obligaciones específicas de los estados para garantizar y facilitar el ejercicio y aplicación de estos derechos⁵².*

Así mismo, los derechos que conciernen de manera directa a los pueblos indígenas en aislamiento, aparte del derecho al territorio y a la libre autodeterminación, son dos artículos contenidos en la Declaración, cuya aplicación debe ser constante y a su vez reflejarse en un marco normativo interno:

⁵²CARMEN Andrea; "Informe desde el campo de batalla del Consejo Internacional de Tratados Indios –la lucha por la Declaración"; en EL DESAFIO DE LA DECLARACION: Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas; Claire Charters y Rodolfo Stavenhagen; pp. 98-97; documento no. 127 de IWGIA; marzo 2010.

“Artículo 7

1. Las personas indígenas tienen derecho a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona.
2. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo de vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzado de niños del grupo a otro grupo”⁵³.

En el artículo citado se debe enfatizar el reconocimiento del derecho a la vida y por ende la prohibición de cualquier acto de genocidio o violencia, lo que se torna sumamente importante al traslaparlo a la realidad de los Tagaeri y Taromenane en el país, puesto que como ya se desarrolló en la introducción al presente capítulo, al ser pueblos de extrema vulnerabilidad, su existencia está en continuo riesgo, por dos razones, por un tema de salud y por un tema de violencia, que como ya ha pasado en años pasados, la incursión de grupos externos con un interés en la erradicación de estas poblaciones para la explotación de recursos naturales en sus territorios es evidente.

En ese sentido, si la vida de estos pueblos se vería truncada de manera colectiva por alguno de los factores antes mencionados, obviamente se estaría incurriendo en un acto de genocidio y de violación al derecho a la vida de todo un pueblo.

Por otro lado, el otro artículo de la declaración que tiene gran relevancia para el contexto de los pueblos en aislamiento es el artículo 8, que pregona lo siguiente:

“Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a no sufrir la asimilación forzada o la destrucción de su cultura”⁵⁴.

⁵³ Artículo 7 de la Declaración de Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas

⁵⁴ *Ibidem*, Artículo 8

El artículo citado es de suma importancia, puesto que dado el caso en que no se incurra en una violación a la vida y concomitantemente a un genocidio, los sobrevivientes de los pueblos corren un gran peligro debido a que el interés de los agentes externos sobre los recursos dentro de sus territorios, son una clara motivación para que incurran en una campaña por el despojo de todo su bagaje cultural, idiomático y espiritual, elementos que pueden obstaculizarla consolidación de sus objetivos sobre los recursos, y generando paralelamente una práctica de etnocidio⁵⁵, ergo una violación flagrante al artículo 8 de la Declaración, puesto que se estaría forzando a que todo un pueblo asuma una cultura foránea a través de varios mecanismos, en este caso el contacto.

2.1.3) Proyecto de Declaración Interamericana de Pueblos Indígenas

Los Estados que forman parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) y los pueblos indígenas del continente han venido trabajando a lo largo de más de diez años con el fin de definir una declaración amplia para promover y proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Este proceso ha sido impulsado desde el más alto nivel, tal como se refleja en la Declaración de Mar de del Plata, adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cuarta Cumbre de las Américas, realizada en noviembre del 2005, que en su apartado 31 manifiesta que:

“Reafirmamos nuestro compromiso de respetar los derechos de los pueblos indígenas y nos comprometemos a concluir exitosamente las negociaciones de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El ejercicio pleno de estos derechos es indispensable para la existencia, el bienestar y el desarrollo integral de los pueblos indígenas y para su plena participación en las realidades

⁵⁵ En este caso se considera al etnocidio a la pérdida total o parcial de costumbres enraizadas en una cultura indígena a través de varios mecanismos, con el fin de defender un interés particular, como la explotación de un recurso natural o algún interés semejante. La diferencia con el genocidio es que si bien el colectivo humano no es exterminado físicamente, su base cultural e idiomática sí desaparece, lo que significa que se ha establecido una práctica colonialista que en este caso no ha tenido el consentimiento del colectivo perjudicado.

nacionales, por lo que debemos crear las condiciones necesarias para facilitar su acceso al trabajo decente y a condiciones de vida que permitan superar la pobreza, la exclusión y la desigualdad social”⁵⁶.

La Asamblea General, máximo foro político de la OEA, reiteró la prioridad del tema en su última sesión, realizada en Fort Lauderdale, Florida, en junio de 2005. Hizo un llamado para que se intensifique el proceso de negociación para una pronta adopción de la Declaración Americana de los Pueblos Indígenas.

En febrero de 2006, el Consejo Permanente de la OEA aceptó la invitación del gobierno de Brasil para ser sede de la Séptima Reunión de Negociaciones para la Búsqueda de Consensos del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Dicha reunión se realizó del 21 al 25 de marzo en la ciudad de Brasilia.

Este Grupo de Trabajo, creado en 1999 por instrucciones de la Asamblea General, originalmente basó sus trabajos en un Proyecto de Declaración presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA. Este documento se revisó al detalle entre 1999 y 2003, particularmente a nivel de sesiones especiales, reuniones de expertos y reuniones técnicas.

Mediante este proceso se recibieron de los Estados miembros, de los representantes de los pueblos indígenas, organismos especializados y otras entidades, un gran volumen de aportes, comentarios y propuestas, todo lo cual sirvió para preparar un nuevo documento base para las negociaciones, hoy conocido como el Texto Consolidado de la Presidencia que consiste de 35 artículos.

Con base en dicho documento, desde noviembre de 2003, se está realizando en el marco de la OEA la denominada Etapa Final de Negociaciones. Entre los

⁵⁶Declaración de Mar del Plata emitida durante la IV Cumbre de las Américas el 5 de noviembre de 2005.

temas que se considerarán a fondo son la autonomía o autogobierno, así como, tierras y territorios, siendo la primera vez que se reunieron en Antigua, Guatemala, en octubre de 2005.

Un aspecto fundamental del proceso es el asegurar la amplia participación de representantes de pueblos indígenas en las negociaciones y promover la transparencia en todo el proceso. Con el fin de abrir la participación a representantes indígenas de todos los países, se ha establecido un Fondo Específico con contribuciones voluntarias de Estados miembros y observadores permanentes de la OEA, para cubrir los gastos que esto ocasiona.

Además de las negociaciones del Grupo de Trabajo, los gobiernos de los Estados miembros continúan realizando consultas nacionales con los respectivos pueblos indígenas. Se ha fomentado el intercambio de información con otros países sobre dichas consultas y se han emprendido otras actividades en el marco de las Cumbres de las Américas. Se continúa invitando a los países a que cooperen con el financiamiento del Fondo Específico que cubre actividades del proceso de negociación de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En dicho proyecto de Declaración, se incluye el reconocimiento de derechos tales como el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, a su actuar colectivo, es decir a su organización social, política y económica; a sus sistemas jurídicos; a sus propias culturas; a profesar y practicar sus creencias espirituales; a usar sus lenguas, y a administrar y controlar sus tierras, territorios y recursos naturales.

Específicamente, el borrador del Proyecto de la Declaración Americana, incluye un apartado que reconoce y obliga a los estados miembros de la OEA, a generar políticas que protejan los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento:

“Artículo XXVI. Pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial”

1. *Los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial, tienen derecho a permanecer en dicha condición y de vivir libremente y de acuerdo a sus culturas.*

2. *Los Estados adoptarán políticas y medidas adecuadas, con conocimiento y participación de los pueblos y las organizaciones indígenas, para reconocer, respetar y proteger las tierras, territorios, medio ambiente y culturas de estos pueblos, así como su vida e integridad individual y colectiva.”⁵⁷*

En este contexto podemos afirmar que los pueblos en aislamiento que habitan en territorios de América, específicamente los Tagaeri y Taromenane, se privilegian de contar con un sistema regional de protección de derechos humanos totalmente volcado con el reconocimiento y respeto de los derechos humanos de los pueblos indígenas, y que por lo tanto, se mostrará más propenso que otros sistemas a su protección. Además, en su favor juega buen aparte de la jurisprudencia que se ha generado entre la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que aborda la cuestión de los derechos territoriales, que siempre ha destacado por ser especialmente favorable a los intereses de los pueblos indígenas y que para las problemáticas que afrontan los pueblos no contactados resulta especialmente interesante porque muchas de las afirmaciones que han pronunciado en diferentes casos, sentado jurisprudencia, resultan muy útiles.

⁵⁷Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; Registro del estado actual del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; Octava Reunión de Negociaciones para la Búsqueda de Consensos; OEA/Ser.K/XVIGT/DADIN/doc.278/06; Washington DC – del 4 al 8 de diciembre de 2006.

2.2) Análisis Constitucional

Varios son los aspectos que han supuesto un avance cualitativo en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas en la actual constitución, y esto se debe principalmente a que el movimiento indígena se ha ido fortaleciendo políticamente sobre todo a partir de finales de los años ochenta, donde a partir de varios mecanismos de cabildeo y de exigencias al Estado-nación, se han ido incorporando muchas demandas en el marco de la política y la gestión de lo público, que ha significado una inclusión paulatina de las organizaciones indígenas en la construcción del Estado.

Por tanto, es necesario acotar que el último proceso constituyente del año 2007 y 2008, fueron decisivos al momento de incluir varias demandas que ha sido postergadas por los gobiernos de turno, y que valiéndose de la coyuntura de ese entonces, el movimiento indígena aprovechó la oportunidad de incluir varias propuestas para reformar el texto constitucional en donde el espectro de sus derechos se amplíe de manera considerable, beneficiando a su lucha en el ámbito jurídico y político.

En ese sentido, han sido varias las reformas cualitativas que se han añadido a la amplia gama de nuevos derechos y de nuevos enfoques dentro de la Constitución, como son el principio del buen vivir o sumakkawsay, que viene a ser una filosofía o cosmovisión de los indígenas en general, que a la vez vendría a ser el principio rector o el ideal último en el que está encaminado el Estado en su construcción, y en ese sentido la Constitución lo define en su artículo 75 inciso tercero, como “el buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza”.

Otro punto de avance dentro de la Constitución es la definición del Estado como plurinacional e intercultural, lo que supone el Ecuador está conformado

por varias nacionalidades y pueblos, por tanto, toda la institucionalidad estatal debe reflejar este principio, como reza el artículo primero de la constitución: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de forma descentralizada.”

En el aspecto de los derechos colectivos, en la actual Constitución son titulares específicamente a los pueblos y nacionalidades indígenas, no obstante, se reconocen explícitamente como sujetos de derechos a las comunidades, comunas, pueblos, nacionalidades, al pueblo afro y, por primera vez, se reconoce al pueblo montubio. Adicionalmente, los derechos colectivos reconocidos en la Constitución actual deben equipararse y estar acorde con los instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Por último, la Constitución en su artículo 57 numeral 21, garantiza el derecho al territorio de los pueblos indígenas en aislamiento, lo que significa que toda actividad extractiva está explícitamente prohibida, esto con el fin de garantizar la integridad de sus vidas y la irreductibilidad de su territorio.

2.2.1) Estado Plurinacional

Partiendo de la premisa que la plurinacionalidad se sustenta en la diversidad real e innegable del Ecuador. Por ello la concebimos como la propuesta de un nuevo modelo de Estado, institucional, cultural, económico, democrático, territorial, que incluye a todas las personas ecuatorianas, que busque el bienestar equitativo de los seres humanos, regiones, culturas y naturaleza, que garantice el AlliKausay⁵⁸, cuyos componentes lo desarrollaremos en el título de la plurinacionalidad.

⁵⁸AlliKausay, frase kichwa cuya traducción literal es buen vivir. En la filosofía andina es un principio que permite la armonía del ser humano con la familia, la comunidad y la naturaleza.

Concebida así la plurinacionalidad y conscientes que la propuesta nació liderada por el movimiento indígena en el caso del Ecuador, es preciso dejar sentado que no es una propuesta “indigenista” o solamente para indios, sino una propuesta integral en la que se incluyen a todas las personas ecuatorianas, diversidades, regiones, culturas y naturaleza no como objeto, sino como parte complementaria del todo.

Por otra parte, se debe aclarar que la plurinacionalidad no es una propuesta exclusiva del Ecuador ni de América Latina, pues en el mundo existen varios países como Bolivia, Canadá, Suiza, Bélgica y España que se reconocen como plurinacionales. Es importante además señalar que en el mundo casi todos los países son culturalmente diversos. Como excepción a lo anterior, se suele poner a Islandia y las dos Coreas como ejemplo de países que son más o menos culturalmente homogéneos.

“La plurinacionalidad no escapa de ser una propuesta de Estado constitucional de derecho pero en funcionamiento práctico, que debe tener la capacidad de resolver un sinnúmero de problemas no resueltos y otros que generen el reconocimiento de las diversidades en su sentido más amplio. Problemas tan básicos y a la vez tan complejos, como la interpretación de los principios y normas constitucionales en un estado plurinacional, el desarrollo de nuevos métodos de interpretación que den vida a la plurinacionalidad, el uso de los principios del derecho indígena, el uso del derecho comparado por parte de los jueces supremos, la interpretación constitucional a la luz de los principios del derecho indígena, las lógicas de interpretación en la administración de justicia indígena, la real convivencia de varias lógicas de administración de justicia, el derecho de la naturaleza como parámetro para conseguir el equilibrio persona-comunidad-naturaleza; el principio del buen vivir como una lógica distinta al modelo desarrollista y capitalista, estos y otros

*temas que deben ser procesados por la Corte Constitucional e investigados por la academia*⁵⁹.

Pero además, la plurinacionalidad es una propuesta postcolonial que pretende romper con la herencia colonial que aun vivimos, por eso será desarrollado casi de manera transversal en cada uno de los componentes del estado plurinacional.

Consecuentemente, la plurinacionalidad es también una propuesta emancipadora dentro de un nuevo tipo de constitucionalismo, que implica un acto de fundación o refundación del Estado, un proyecto político de país diferente, con reconocimiento de culturas, democracias, territorialidades, de institucionalidad públicas no estatales, pluralidad jurídica, un nuevo modelo de vida no desarrollista-capitalista e incluyente a todos y todas las ecuatorianas como sujetos de y parte integral del cosmos.

Desde la óptica del estado plurinacional, conviven o coexisten al menos dos conceptos históricos de nación. El primero es el liberal que hace coincidir la nación con el Estado, ello implica, que hay una sola nación en un Estado, cuya consecuencia es la invisibilización y marginación de las naciones indígenas o pueblos indígenas. El segundo es el comunitario no liberal, en donde la nación no conlleva necesariamente al Estado, pues desde este concepto nación es una identidad cultural y no forzosamente una identidad política y conlleva un concepto de autodeterminación interna, pero de independencia o soberanía estatal.

El reto del Estado plurinacional es la convivencia teórica y práctica de esos diferentes conceptos de nación. Y lo emancipador está en el reconocimiento de esas otras naciones o pueblos marginados como sujetos de derechos y productores de conocimiento, que hoy más que nunca son necesarios para la

⁵⁹ LLÁSAG Raúl; "Plurinacionalidad: una propuesta constitucional emancipadora"; en Neconstitucionalismo y Sociedad, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Quito, 2008; p. 337

vida de la humanidad que está en peligro de extinguirse, sobre todo por la depredación del medio ambiente.

2.2.2) Derechos colectivos

Los derechos colectivos en la Constitución actual son herramientas jurídicas que permiten a los pueblos y nacionalidades indígenas defender muchas de sus demandas históricas, y dado que los derechos colectivos vendrían a ser derechos que subvierten de alguna manera la tradición liberal de protección de derechos individuales, son considerados como derechos que corresponden a la construcción de un Estado plurinacional, en donde varios elementos están de por medio, incluyendo la forma de explotación de los medios de producción, cuyo dueño es el Estado, en donde, para que tenga sentido la propuesta, se tiene que abandonar paulatinamente el modelo extractivista de recursos naturales, puesto que muchos de estos recursos están en territorios de pueblos indígenas.

Los pueblos indígenas, como ya se explicó en capítulos anteriores, comparten una historia, un territorio, idiomas, culturas y ritos de diversa índole y de tipo ancestral, y reconociendo que ese ejercicio de valores culturales y territoriales se los practican de manera colectiva a lo largo del tiempo, se gesta el concepto de derecho colectivo, y esa conceptualización está plasmada en la Constitución, en el artículo 56 y 57.

Dentro de estos artículos, los derechos colectivos, que específicamente en esta Constitución se los denominó como Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, cuyos titulares son los pueblos y nacionalidades indígenas, afro-descendientes y montubios, se garantizan derechos territoriales, culturales, de participación política, de consulta y consentimiento previo, libre e informado, de educación intercultural, de conocimiento ancestral, autogobierno y organización política interna, pluralismo jurídico y derecho consuetudinario, de salud y de conservación de los recursos naturales de manera tradicional.

Cabe mencionar que el artículo 57 equipara el contenido de los derechos colectivos y de derechos humanos que benefician a los pueblos indígenas, con aquellos derechos contenidos en instrumentos internacionales, lo que le otorga un rango de constitucionalidad a derechos de pueblos indígenas reconocidos por instrumentos como el Convenio 169 de la OIT o la Declaración de Naciones Unidas de Derechos de Pueblos Indígenas, en donde la protección a los derechos de pueblos indígenas es sumamente amplia y garantista.

2.2.3) Derechos de los Pueblos en Aislamiento

Uno de los avances más significativos, sobre todo para efectos del presente trabajo de titulación, es la inclusión de un artículo específico para la protección de la vida de los pueblos en aislamiento, ya que gracias al movimiento indígena y su injerencia en el proceso constituyente, las voces de los pueblos en aislamiento pudieron representarse efectivamente, y el hecho de llevar a la Constitución un artículo que obligue al Estado a adoptar medidas que protejan a este grupo tan vulnerable, es un acto sin precedentes que constituye un avance trascendental en la construcción de un estado plurinacional.

Textualmente, la Constitución en su artículo 57 numeral 21 segundo inciso precisa que “los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva”.

Lo que significa este artículo es que se reconoce el carácter ancestral de los territorios de los pueblos Tagaeri y Taromenane, es decir que se reconoce su historia y su procedencia, incluyendo sus avatares con los agentes colonizadores que fueron los que indirectamente incidieron para que estos pueblos decidan el adentrarse en la selva para evitar la asimilación cultural en el cónclave dominante.

De igual manera se reconoce el carácter irreductible, lo que significa que el territorio donde habitan los pueblos en aislamiento no es objeto de enajenación por ningún motivo, y su detrimento o disminución por cualquier justificación o medio, conllevaría a acciones legales o constitucionales que penalicen al Estado por omisión de dicha afirmación.

Por último se reconoce de igual manera el carácter intangible de su territorio, lo que implica que toda actividad de cualquier clase está vedada y prohibida, con el fin de salvaguardar su integridad física y cultural, ya que como ya se señaló, cualquier intromisión de un grupo de gente proveniente del exterior, puede acarrear eventos catastróficos en términos de salud, perjudicando irreversiblemente a los aislados.

Así mismo, la segunda parte del mismo artículo establece que “el Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos”.

En tal virtud, el Estado está en la obligación de hacer todo lo posible para que estas familias de indígenas distribuidos en varios puntos de la amazonía ecuatoriana, no perezcan, salvaguardando así mismo el derecho a la autodeterminación de los pueblos en aislamiento, es decir el derecho de estos pueblos a decidir la forma en la que quieren ejercer su derecho a la vida digna por fuera completamente de la óptica de la sociedad dominante y de la cultura occidental, permaneciendo en la selva y conservando sus dinámicas tradicionales, su idioma y su forma de producción autóctona y de organización propia. Éste conjunto de acciones que son responsabilidad del Estado de hacerlas cumplir, es la única vía de garantizar los derechos de los pueblos en aislamiento.

Por último, la frase que culmina el artículo es el mecanismo o más bien la figura jurídica típica que condena al Estado en caso de que los derechos de estos

pueblos no se hayan garantizado, y es que según la Constitución, “la violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley”; lo que implica que el Código Penal tendrá que contener un nuevo delito que sería en este caso el de etnocidio, el cual e interpretando el presente artículo de manera literal, el Estado, quien según el nuevo marco constitucional de derechos, es quien debe resguardar los derechos de todos sus habitantes, incluidos los pueblos indígenas en aislamiento, sería en consecuencia éste el presunto culpable en caso de que los derechos de estos pueblos no se garanticen, configurándose el delito de etnocidio.

De igual manera, es relevante el análisis del artículo 407 de la Constitución, debido a que su relevancia yace en el hecho en que se prohíbe la extracción de recursos en zonas intangibles, como dice textualmente el mismo:

“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”⁶⁰.

Se colige por tanto, que dentro de las actividades extractivas se encuentra tanto la exploración como la explotación petrolera y minera, e incluso la maderera en las áreas protegidas y en las zonas intangibles, blindando en teoría todo el patrimonio natural del Estado, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y lo más importante, la única zona intangible del país, es decir la Zona Intangible Tagaeri Taromenane, la cual se encuentra en el Parque Nacional Yasuní. Por tanto, hay que destacar que esta protección constitucional es un gran avance para pasar del paradigma desarrollista al paradigma sustentable y de garantía de derechos humanos y de la naturaleza, sin embargo este blindaje tiene una debilidad, y es que el Presidente de la

⁶⁰ Art. 407 de la Constitución de la República

República podría eventualmente declarar de interés nacional junto con la Asamblea Nacional, y así permitir la explotación de recursos naturales no renovables en esas zonas. Y dado que la conciencia ambiental y de derechos humanos no ha calado aún en la mayoría de ciudadanos del país, probablemente el discurso desarrollista de quienes fomenten la explotación de los recursos podría dejar a merced de la voluntad política a través del mecanismo de una consulta popular, permitiendo así permitir que se violenten derechos, lo que tendría que ser analizado previamente por la Corte Constitucional, quienes ponderarán sobre la pertinencia o no de una potencial explotación de recursos.

2.3) Análisis legislativo y políticas públicas

Dentro del contexto de Estado Constitucional de derechos y justicia, en donde los principios y derechos constitucionales se los garantiza de forma legislativa, política y jurisprudencial, los derechos que asisten a los pueblos indígenas y específicamente a los Pueblos en Aislamiento no es la excepción, en el sentido de que el contenido de derechos se manifiestan dentro de la legislación y las políticas públicas, en concordancia con lo que establece el mandato constitucional, garantizando un óptimo funcionamiento orgánico que da vida a lo escrito en la constitución, y ese es el enfoque que analiza el presente acápite.

2.3.1) Legislación secundaria relativa a Pueblos en Aislamiento

2.3.1.1) Ley Reformatoria al Código Penal que tipifica el delito de Genocidio y Etnocidio

Tanto la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos como el Comité Indígena Internacional para la Protección de los Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial de la Amazonía, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay (CIPIACI) habían recomendado "(...) reformar, si fuera necesario, los códigos penales (...) establecer sanciones de prisión para aquellos que a través del contacto forzado y no deseado atenten contra el territorio, la vida y la integridad de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y

Contacto Inicial”⁶¹, lo que ya había sido recogido en la Constitución vigente (art. 57, literal 21).

De esta manera, la Asamblea Nacional aprobó la Reforma al Código Penal, que tipifica los delitos de Genocidio y Etnocidio⁶², siendo el primer país en vincular el contacto forzado con el genocidio.

Esta ley sanciona toda acción que afecte directa o indirectamente a la vida, cultura, costumbres, religiosidad y saberes autóctonos de los PIA, pues “si el genocidio liquida los cuerpos, el etnocidio mata el espíritu de los pueblos”⁶³. Así, establece castigos de 16 a 25 años de reclusión mayor especial por muerte de PIA, con reclusión menor ordinaria de 6 a 9 años, a quien ocasione lesión grave a su integridad física o mental y a quien les someta a condiciones físicas que lleven a su muerte. Quien no respete su autodeterminación de permanecer en aislamiento, será sancionado con penas de reclusión menor ordinaria de 3 a 6 años. La tentativa será sancionada con la mitad de la pena. Por objeción parcial presidencial, las acciones y las penas por estos delitos serán imprescriptibles⁶⁴.

El Programa de Medidas Cautelares para los Pueblos Indígenas en Aislamiento (PMC-PIA) en su plan de trabajo de 2009 tenía contemplado reforzar la Ley, pues fue consultada por la Asamblea el día anterior a su aprobación y no fue posible incorporar todas las sugerencias aportadas por el Ministerio del Ambiente y por el Ministerio Coordinador de Patrimonio Nacional Cultural (MCPNC)⁶⁵. La CONAIE expresó su descontento con el uso del término etnocidio, recogido en la constitución, por considerar que es un “vocablo menos

⁶¹ Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Informe del Seminario regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonía y el Gran Chaco, Santa Cruz de la Sierra (E/C.19/2007/CRP.1), Sexto período de sesiones (20-22 noviembre 2006), Nueva York, 28 de marzo de 2007, p. 3. Consultar en: www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/6session_crp1.doc

⁶² ASAMBLEA NACIONAL, Ley Reformatoria al Código Penal que tipifica el delito de genocidio y etnocidio, Quito, 9 de abril de 2009, Registro Oficial Nº. 578, suplemento, 27 de abril de 2009. El nuevo texto fue agregado al Art. Nº 441 del Código Penal. Consultar: www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4936&Itemid=530#LEYORGANICALECTORAL

⁶³ SALMÓN ALVEAR, C. La Decisión 674 y la realidad acerca de la participación indígena en el Ecuador, p. 89. Consultar: www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas-juridicas/derecho-publicotomo-3/83a120_LaDecision.pdf

⁶⁴ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Objeción parcial al Proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal que tipifica el Delito de Genocidio y Etnocidio, Oficio Nº T. 4191-SGJ-09-866, Quito, 17 de marzo de 2009.

⁶⁵ MINISTERIO COORDINADOR DE PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL, Comentario a la Ley de Etnocidio, Quito, 9 de marzo de 2009.

connotativo” que el término genocidio⁶⁶, y ha denunciado, junto a los peticionarios, la amenaza de genocidio para los PIA de darse la explotación de los campos petroleros que se encuentran en sus territorios⁶⁷.

2.3.2) Políticas Públicas concernientes a la protección de los PIA

2.3.2.1) Política Nacional para la protección de los Pueblos en Situación de Aislamiento Voluntario (PIAV) (2007).

Dada la fuerte presión social y la reciente delimitación de la Zona Intangible Tagaeri Taromenane (ZITT), se presenta oficialmente la Política PIAV⁶⁸, por la que el Estado asume su responsabilidad frente a los instrumentos y mecanismos internacionales de protección de los Derechos Humanos de los PIA, ya que reconoce expresamente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Convenio 169 y la Carta Americana de Derechos Humanos.

La Política PIAV establece los siguientes principios, basados en los instrumentos internacionales analizados: Intangibilidad de los territorios inalienables de uso ancestral, en los que está restringido todo tipo de actividad y vetadas a perpetuidad las que sean extractivas; Autodeterminación para permanecer aislados; Reparación; Pro homine, que garantiza la aplicación de las normas (internacionales y nacionales) que den mayor protección a los PIA; No contacto, que de darse será por iniciativa voluntaria de los PIA; Diversidad cultural a ser recogida en un nuevo marco jurídico; Principio de Precaución en todas las decisiones públicas; Igualdad de derechos, con una protección especial dada su vulnerabilidad; y, Respeto a la dignidad humana, por el que “jamás puede admitirse el exterminio físico o cultural de los pueblos en

⁶⁶ CONAIE, supra n. 62, p. 3

⁶⁷ CONAIE, Solicitud de adhesión como copeticionarios de las medidas cautelares a favor de los pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane.

⁶⁸ GOBIERNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Política Nacional de los Pueblos en situación de Aislamiento Voluntario. Documento de consulta, Quito, 18 de abril de 2007, p. 4.

aislamiento voluntario como un medio para obtener los recursos que hacen falta en los procesos de desarrollo en beneficio de los demás ecuatorianos”⁶⁹.

En base a estos principios, se plantean las siguientes líneas de acción:

1. Consolidar el principio de intangibilidad: a través de un nuevo ordenamiento territorial, de una política bilateral y regional de protección de los PIAV, y del compromiso nacional de evitar el contacto.
2. Asegurar la integridad física, cultural y territorial de los PIA: elaborando un marco legal especial sobre PIAV, protocolos de actuación y de salud como política preventiva, entre otros;
3. Equilibrar la presencia de actores externos en la ZITT: reglamentando el turismo y extracción petrolera, y autorizando a la Comisión Interinstitucional para suspender las actividades que causen un impacto social, ambiental y cultural negativo para los PIAV;
4. Detener las amenazas externas dentro del territorio PIA, mediante un sistema de monitoreo y control del comercio ilícito de madera, flora y fauna silvestre, aplicando el principio de responsabilidad por omisión a las autoridades que lo permitan;
5. Consolidar la comunicación, la participación y la cooperación, implementando planes de educación intercultural sobre PIAV a nivel nacional, actualizando el registro de los PIAV en el CODENPE, promocionando la conformación de veedurías ciudadanas, organizando un sistema de comunicación nacional, etc.; y,
6. Fortalecer la coordinación interinstitucional a través de un Comité de Gestión, de la ejecución de un Plan de Acción (que contará con presupuesto propio), de la coordinación entre el CODENPE y las organizaciones indígenas, teniendo a la Defensoría del Pueblo como veedora del cumplimiento de la Política.

⁶⁹Ibidem, p. 11

Es decir, Ecuador reconoce expresamente los derechos de los PIAV y se compromete a adoptar todas las medidas necesarias (positivas y negativas) para garantizar su vida, su cultura, la inviolabilidad de sus territorios, y respetar y hacer respetar su autodeterminación de permanecer en aislamiento. Éste supone el avance oficial más significativo en Sudamérica.

Por otro lado, la presentación de la Política PIAV fue sólo el primer paso de un proceso de socialización liderado por el MAE (como entidad ejecutora de la Política), pues en su elaboración no se contó con la participación de representantes indígenas (CONAIE, CONFENIAE, NAWA, ni AMWAE), ni sociales. Sin embargo, tres años después, no se han tenido avances pues no fue un tema priorizado por el PMC-PIA, por lo que la Política PIAV no ha sido aún publicada en el Registro Oficial, es decir, no ha sido oficialmente reconocida por el Estado.

2.3.2.2) Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010) y Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013)

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2007-2010, recoge la obligación del Estado de proteger a los PIAV, garantizando su derecho a la vida, a sus territorios y al Consentimiento Previo Libre e Informado para salvaguardar la continuidad de sus procesos sociales, culturales y naturales⁷⁰, también reconoce que la actividad petrolera provoca conflictos con los PIA⁷¹. Estas obligaciones son recogidas en dos políticas:

“Mejorar la gestión del Estado en áreas de alta conflictividad socio-ambiental, a través de los procesos de seguimiento y auditoría de las actividades extractivas, el impulso del diálogo y control social y la implementación de políticas y planes locales para pueblos y comunidades” (Política 4.9), para lo que debe ajustarse e implementarse la Política PIAV (Estrategia 3) y desarrollar una ley para su protección y la de sus territorios.⁷²

⁷⁰ SENPLADES, Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010), p. 58 y p. 167. Consultar en: <http://plan2007.senplades.gov.ec/>

⁷¹Ibidem, p. 150

⁷²Ibidem, p. 167

“Impulsar el conocimiento, valoración y afirmación de las diversas identidades socioculturales” (Política 8.1), en la que la Estrategia 7 establece la protección a los PIAV, también recogida en el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009-2013⁷³. Para ello propone: realizar estudios especializados sobre los PIAV; la protección de sus culturas y de sus derechos colectivos; el respeto a su territorialidad, incorporando normas y mecanismos que lo garanticen; el Consentimiento Previo Libre e Informado en procesos de negociación y convenios con las empresas; y, la armonización del sistema ordinario de justicia con el sistema jurídico indígena⁷⁴.

Estos puntos fueron posteriormente recogidos en la Constitución vigente.

2.3.2.3) Zona Intangible Tagaeri y Taromenane (ZITT)

En 1999, 700.000 hectáreas del Parque Nacional Yasuní fueron declaradas “Zona Intangible Tagaeri-Taromenane”⁷⁵, pero no es hasta ocho años más tarde, y una vez solicitadas las medidas cautelares por la CIDH, que se dan las coordenadas definitivas de la ZITT, designándose finalmente una extensión de 744.531 hectáreas⁷⁶ que se superponen al Territorio Waorani, quedando en su interior las comunidades de Bwanamo, Bamenó y Gabaron (que han visto limitadas sus posibilidades de desarrollo), al Parque Nacional Yasuní y a cinco bloques petroleros.

Dicho decreto ejecutivo dice lo siguiente:

“Es obligación del Estado el reconocimiento legal de los territorios originarios y tradicionales, y la condición de inalienabilidad, inviolabilidad, indivisibilidad, imprescriptibilidad de éstos, a fin de garantizar la integridad y continuidad física y cultural de los pueblos ocultos no contactados”⁷⁷ y,

“Se garantizará y respetará el derecho del pueblo Huaorani y de los pueblos ancestrales en aislamiento voluntario a realizar sus tradicionales actividades de

⁷³ SENPLADES. Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013), p. 266. En él, la Política cambia su nombre a: Apoyar la construcción de la sociedad plurinacional e intercultural dentro de relaciones de reconocimiento de la diferencia y respeto mutuo, bajo los principios del Buen Vivir. La Estrategia se recoge en el literal h. Consultar: <http://plan.senplades.gov.ec/documentos-del-pnbv>

⁷⁴ SENPLADES, supra n. 69, p. 224.

⁷⁵ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Decreto Presidencial N° 552, 29 de enero de 1999. Registro Oficial N° 121, 2 de febrero de 1999.

⁷⁶ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Decreto Presidencial N° 2187, 3 de enero de 2007. Registro Oficial N° 01, 16 de enero de 2007.

⁷⁷ Ibidem.

caza y pesca; así como, el uso habitual de los recursos de la biodiversidad con propósitos de subsistencias (sic)”⁷⁸.

A su vez, la ZITT queda rodeada por la protección de una Zona de Amortiguamiento Tagaeri Taromenane de 10 Km. De ancho en la que sólo las comunidades ancestrales “podrán realizar actividades tradicionales de caza, pesca y uso de la biodiversidad con fines de subsistencia; así como, actividades de turismo moderado y controlado, bajo un sistema de restricción y de bajo impacto”⁷⁹.

Es importante resaltar que en el Decreto se especifica: “Esta es una medida de protección mínima, a sabiendas de (sic) que no se tiene la certeza en cuanto a la ubicación y la extensión del territorio por el cual transitan y perviven estos pueblos”⁸⁰. Es decir, este Decreto no soluciona la delimitación real del territorio ancestral de los PIA tal y como exigía el Decreto de 1999.

La categoría de ZITT, la cual podría considerarse como una categoría ambiental afinal de cuentas desvirtúa el concepto del derecho indígena al territorio. Además, la superposición de la ZITT al Territorio Waorani, el PNY y a las concesiones petroleras, y su vecindad con el área de colonización, vuelven su manejo extremadamente complejo, con dinámicas sociales y económicas que la vuelven permeable, en absoluto aislada.

⁷⁸Ibidem.

⁷⁹Ibidem. Artículo 1

⁸⁰Ibidem.

Capítulo III: Evaluación del marco jurídico

El presente capítulo abordará la implementación real de las políticas dentro del ordenamiento institucional, y a su vez se analizará el cumplimiento efectivo de esas políticas y la forma en cómo se articulan para cumplir con el mandato constitucional, las medidas cautelares que emitió la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la legislación interna, a fin de proteger la integridad cultural y física de los PIA.

3.1) Pueblos en Aislamiento Voluntario. Experiencias en otros países

Los Pueblos Indígenas Aislados, como ya se vio anteriormente, son aquellos pueblos o, mayormente, segmentos de pueblos que rechazan el establecimiento de relaciones de interacción sostenido con miembros de la sociedad envolvente, como una manera de garantizar su integridad física y sociocultural. Presentan un aislamiento geográfico y cultural, y su condición respondería a experiencias traumáticas de contacto vividas en épocas pasadas y actuales.

Los pueblos en aislamiento y contacto inicial habitan en cinco países de la Región Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Además, se encuentran en los bosques del Gran Chaco y la Región Oriental, en Paraguay, así como en la amazonía brasileña. El hecho de albergar a aproximadamente 69 pueblos en aislamiento convierte a Brasil en el país del continente con mayor número de colectividades viviendo en estas condiciones.

Pertenecen a diversos grupos etnolingüísticos y presentan características culturales, demográficas, organizativas, territoriales, simbólicas propias. Han atravesado procesos históricos similares, marcados por agresiones, que los han llevado a optar por el aislamiento y, por ende, su distanciamiento geográfico y cultural respecto a la sociedad envolvente, a cuyos miembros, consideran amenazas. Es posible que, en algunos de estos pueblos, su decisión de aislarse haya conllevado el abandono de prácticas culturales que significan permanencia en un solo lugar, como la agricultura y la fabricación de

cerámica, para de esta manera poder desplazarse con mayor facilidad y evitar el contacto sostenido con agentes externos.

En su mayoría, se ubican en las zonas más inhóspitas de sus territorios ancestrales, espacios que pueden ser considerados “refugios”, cuya lejanía del resto del país les ha facilitado en alguna medida el mantenimiento de su aislamiento. Estos lugares, en varios casos, se encuentran en zonas fronterizas, demandando la aplicación de un enfoque transfronterizo en el momento de analizar su problemática y plantear propuestas de protección.

La escasa información existente, en general, sobre su situación impide presentar cifras e información precisa respecto a su número, ubicación, características socio culturales, entre otros aspectos, sin embargo existen pruebas materiales, denuncias sólidamente fundamentadas e informes oficiales de diferentes sectores del Estado que demuestran la violación sistemática de sus derechos fundamentales, en el contexto del avance principalmente de los frentes extractivista y agropecuario hacia sus territorios.

Las agresiones de las que vienen siendo objeto se expresan en la invasión de sus territorios, enfrentamientos, persecución, contactos y desplazamientos forzados, matanzas, esclavitud, expansión de epidemias, saqueo y contaminación de sus espacios vitales.

3.1.1) Caso Boliviano

En Bolivia existen al menos seis grupos indígenas en aislamiento, entre ellos están los Pawara, cuyas familias en aislamiento sumarían un aproximado de 50 personas, ubicadas entre los ríos Negro y Pacahuaras, en el Municipio de Abuná, provincia Federico Román, departamento de Pando, cerca de la frontera con Brasil. Así mismo están presentes los Chákobo que pertenecen al conjunto etno-lingüístico Pano y se ubican dentro de la Tierra Comunitaria de Origen Chákobo – Pacawara, en el departamento de Beni. De igual manera existen los Araonaquienes forman parte de la familia lingüística Takana y habitan los bosques del norte del departamento de La Paz. En el mismo sentido los Toromona habitan la zona del Parque Nacional Madidi, al norte del

departamento de La Paz y al sur de Pando, quienes estarían emparentados con los Araona, sin embargo los datos sobre su existencia son escasos. De igual manera los MbyaYuki habitan los bosques húmedos del norte de Santa Cruz de la Sierra, por el río Usurinta, el cual atraviesa la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) Yuki. Y por último los Ayoróde que pertenecen a la familia lingüística Zamuca y habitan el área del Parque Nacional Kaalya, en la región del Gran Chaco que se extiende entre el sureste de Bolivia y el norte de Paraguay y quienes son principalmente cazadores y recolectores.⁸¹

La temática de los pueblos en aislamiento y contacto inicial empezó a ser abordada por el Estado boliviano, de manera sistemática y como parte de la problemática de los pueblos considerados “altamente vulnerables”, a partir del año 2006, en el marco del Seminario Regional sobre pueblos en aislamiento y contacto inicial de la Amazonía y el Gran Chaco. Este evento internacional fue co-organizado por el Vice-Ministerio de Tierras de Bolivia, el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, CIDOB y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas - IWGIA.

El diagnóstico, preparado por el gobierno boliviano para esa ocasión, enfatizaba las agresiones de índole económica, ideológica, cultural y social, de las que estos pueblos son objeto principalmente de parte de agentes externos y del sistema económico imperante. A la vez, la organización indígena nacional, CIDOB, proponía al Estado boliviano la formulación, en forma conjunta y participativa, de una política pública, así como de estrategias y acciones concretas de protección.

En el año 2007, el Ministerio de la Presidencia creó la Comisión Interinstitucional para la Protección de los Pueblos Altamente Vulnerables, la cual está integrada por representantes de la Defensoría del Pueblo, los Ministerios de la Presidencia, de Educación y Cultura, de Salud y la CIDOB, y tiene como objetivo definir políticas públicas sobre pueblos indígenas altamente

⁸¹ HUERTAS Beatriz; “Análisis de Situación de los Pueblos en aislamiento, contacto reciente y contacto inicial de la región andina”; Primera edición, junio 2011; Lima –Perú; p. 32-36.

vulnerables, entre ellos, los que se encuentran en aislamiento y contacto inicial. La Comisión espera la formalización de su creación a través de una resolución que debe ser emitida por el Ministerio de la Presidencia, la cual le permitirá contar con presupuesto y realizar un trabajo más eficiente.

La Comisión tiene como uno de sus mayores obstáculos la falta de información sobre la situación de estos pueblos y, de otro lado, la falta de sensibilización hacia esta problemática de parte de los funcionarios que forman parte del aparato estatal y que desde sus propias instancias toman decisiones que los afectan.

Entre las acciones que viene realizando la Comisión, están: diagnóstico de la situación de los pueblos indígenas altamente vulnerables, promoción de una política pública de salud, habiendo obtenido el compromiso del Ministro del sector para definir una política específica para pueblos altamente vulnerables dentro del marco de la política nacional de salud, respuesta a denuncias sobre violaciones de derechos, entre otros.

A nivel normativo, la Constitución Política de Bolivia, aprobada en referéndum, el 25 de enero de 2009, señala en el artículo 31, del Capítulo Cuarto “Derechos de las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos”, del Título II “Derechos Fundamentalísimos, Derechos Fundamentales y Garantías” lo siguiente: “I. *Las naciones y pueblos indígenas originarios en peligro de extinción, en situación de aislamiento voluntario y no contactados, serán protegidos y respetados en su forma de vida individual y colectiva. II. Las naciones y pueblos indígenas en aislamiento y no contactados gozan del derecho a mantenerse en esa condición, a la delimitación y consolidación legal del territorio que ocupan y habitan*”⁸².

De esta manera, Bolivia es el segundo país de América del Sur, después del Ecuador, en reconocer los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento a nivel Constitucional.

⁸² Constitución Boliviana, art. 31

3.1.2) Caso Colombiano

Dentro del territorio colombiano existen al menos dos pueblos en aislamiento, siendo el primero de ellos el pueblo Yuri, quienes contarían con una población de más de 200 personas, y habitan al suroeste del departamento de Amazonas, en las cabeceras del río Puré, territorio sobre el cual en el año 2002, el gobierno colombiano creó el Parque Nacional Natural Río Puré. De igual manera los Cabiari se localizan entre el curso medio del río Apoparis y su afluente, el río Cananarí, en el departamento de Vaupés y forman parte del grupo mayor que suma aproximadamente 300 personas; su idioma está clasificado al interior de la familia lingüística Arawak.⁸³

Actualmente, no existen en Colombia políticas públicas dirigidas a la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Las acciones que se han dado desde el Estado han respondido más que nada a situaciones coyunturales y específicas. Efectivamente, con respecto al pueblo Yuri, en situación de aislamiento, el 5 de agosto de 2002, a través de la Resolución 0764, el Ministerio del Medio Ambiente de Colombia, creó el Parque Nacional “Río Puré”, que abarcó su territorio. Entre los considerandos de esta norma se señala que:

- *“Dentro del área delimitada como Parque Nacional Natural se encuentra la zona comprendida entre el río Bernardo y las cabeceras del río Puré, lugar donde posiblemente habitan indígenas de la etnia Yuri, Arojes o Carabayo, quienes no tienen ningún tipo de contacto con otras sociedades.*
- *Los procesos y avances de la colonización existentes en la Amazonia colombiana convierten la zona del Puré en vulnerable y pueden atentar contra la libre determinación del Pueblo Yuri, Arojes o Carabayo.*
- *La categoría de Parque Nacional Natural es la que más se adecua a los intereses de conservación bio-cultural del área, ya que permite la protección de ecosistemas altamente diversos y la protección del territorio ancestral para el pueblo Yuri, Arojes o Carabayo, área de vital*

⁸³ HUERTAS, Beatriz; supra 74; p. 41

importancia para este pueblo, inseparable de su identidad y de su existencia como etnia.

- *La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente reconoce la importancia de proteger el territorio de la etnia Yuri, Arojes o "Carabayo" y, por tanto, la viabilidad de definir dentro del Parque Nacional Natural Río Puré, una zona destinada al uso y manejo de esta etnia sobre su territorio tradicional, como un instrumento de protección adecuado para garantizar el respeto a su decisión de no contacto con la sociedad mayoritaria.*
- *La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente, respeta y reconoce el carácter público de las autoridades de los Pueblos Indígenas, para coordinar actividades de manejo en el área protegida en consonancia con los sistemas regulatorios propios de las comunidades involucradas, garantizando la supervivencia y conservación cultural, espiritual y física de estos pueblos.”⁸⁴*

Con respecto a la delimitación de los territorios para uso y manejo de la etnia Yuri, indica que ésta será llevada a cabo por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente mediante la utilización de sensores remotos y estudios comparativos con otras etnias seminómadas, en coordinación con los pueblos indígenas y/o las asociaciones y organizaciones indígenas de la región, que tengan conocimiento sobre el mencionado grupo y deseen participar en este proceso, para así prevenir un contacto forzado con este grupo indígena.

3.1.3) Caso Peruano

En Perú, hay una gran diversidad de pueblos o segmentos de pueblos indígenas aislados (existen informaciones sobre alrededor de 20 grupos) y otros en contacto inicial, en general a lo largo de la frontera con Brasil, pero también en diversos otros puntos.

⁸⁴ Resolución 0764 del Ministerio del Medio Ambiente de Colombia, publicada el 16 de agosto de 2002 en el diario oficial 44902

Hoy la mayoría se encuentra en el seno de cinco Áreas Naturales Protegidas (ANP) o en cinco Reservas Territoriales que corresponden a sus áreas de desplazamiento y que fueron establecidas para ellos, como la Reserva Comunal Amarakaeri (Madre de Dios) donde habitan los pueblos Yine, Yora y Pano. De igual manera la Zona Reservada Biabo Cordillera Azul (Ucayali) donde habitan los pueblos CashiboCacataibo; el Parque Nacional del Manu (Cusco/Madre de Dios) donde viven los grupos Mashco Piro, Matsiguenga y familias Yura, así como otros no identificados; la Reserva Comunal Asháninka, Reserva Comunal Matsiguenga y Parque Nacional Otishi⁸⁵.

El carácter paradójico de la situación peruana es que a pesar de la existencia de estas figuras territoriales que son inéditas en el mundo, no se ha mostrado capacidad en el país para proteger efectivamente estos territorios, dejando a los PIA en situación de grave riesgo debido a la invasión de sus territorios por madereras ilegales, misiones, turistas informales, etc. También muchos grupos de aislados están amenazados por las actividades con hidrocarburos que se desarrollan en sus territorios, fruto de las políticas de los gobiernos. Esta situación ha generado un importante movimiento institucional para la definición de políticas y acciones de protección.

Perú es hoy el país de la región con el más grande número de organizaciones acompañando el tema de la protección de los aislados. Las organizaciones indígenas AIDSESEP y FENAMAD, así como la Defensoría del Pueblo tienen un rol fundamental, y colaboran con diversas ONGs. Se está también construyendo una cooperación con Brasil tanto para utilizar su experiencia como para monitorear de manera conjunta la larga frontera entre los dos países.

Las primeras Reservas Territoriales a favor de pueblos en aislamiento y contacto inicial fueron creadas en la década de los años 1990, a través de resoluciones ministeriales o directorales regionales. Las organizaciones indígenas que promovieron su creación se ampararon en la Ley de

⁸⁵ BRACKELAIRE, Vincent; "Situación de los últimos pueblos indígenas aislados en América latina (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela): Diagnóstico regional para facilitar estrategias de protección"; Brasilia, enero 2006.

Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de Selva y Ceja de Selva, que establecía la reserva de tierras, en forma transitoria, a favor de estas poblaciones.

En el año 2001, se oficializó a través del Decreto Ley 015-2001 un plan que incorporaba una serie de planteamientos relacionados a la necesidad de establecer oficialmente Reservas Territoriales para pueblos aislados y consolidar legalmente las existentes.

“La Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro-peruano, CONAPA, creada durante el gobierno de Alejandro Toledo, junto al Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional – Camisea (GTCI), emprendieron la ejecución de acciones orientadas básicamente a la elaboración de “Protocolos de contacto con pueblos indígenas en aislamiento” y la emisión del Decreto Supremo 028. Al mismo tiempo que, mediante esta norma se eleva de categoría legal la resolución de creación de la Reserva Nahua Kugapakori, se encarga a CONAPA la actuación como tutor provisional para representar a los pueblos indígenas o grupos étnicos en aislamiento voluntario y contacto inicial de la Reserva”⁸⁶.

En el año 2005, CONAPA fue desactivada y reemplazada por el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro-Peruano, INDEPA. El artículo 13 de la ley de creación de este organismo señala que se da un tratamiento prioritario a los pueblos andinos, amazónicos y afro-peruanos que se encuentren en zona de frontera y aquellos que se encuentren en aislamiento voluntario.

En mayo de 2006, el Congreso de la República del Perú aprobó la Ley para la protección de los pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (Nº 28736), la cual si bien reconoce ciertos derechos a los pueblos mencionados, también oficializa la ejecución de actividades hidrocarburíferas al interior de sus territorios, además de debilitar

⁸⁶ HUERTAS, Beatriz; supra 74; p. 79

sus derechos territoriales, exponiéndolos a condiciones que inevitablemente afectarán negativamente su integridad física, socio cultural y territorial.

La crisis permanente que ha sufrido el INDEPA, desde su creación, se refleja en el hecho que desde 1999 no se haya establecido oficialmente ni una sola Reserva Territorial a favor de pueblos en aislamiento, de las que se encuentran en condición de propuesta. De la misma manera, ninguna Reserva Territorial oficialmente creada cuenta con mecanismos de protección efectivos, y los casos de violaciones de derechos fundamentales de estas poblaciones no son atendidos.

En marzo de 2009, en medio de una presión mediática sin precedentes debido a las numerosas denuncias lanzadas contra el gobierno por la violación de los derechos de los pueblos en aislamiento y contacto inicial, en la frontera Perú-Brasil, se creó, la Comisión Multisectorial para la Protección de los Pueblos en Aislamiento y Contacto inicial, en el marco de la implementación de la Ley de 28736 (Ley de pueblos aislados). La Comisión, liderada por el INDEPA, está integrada por representantes del Ministerio de Salud, Educación, Agricultura, Energía y Minas, Mujer y Desarrollo Social; el Gobierno Regional de Loreto, Gobiernos Locales de Loreto y Ucayali, la Pontificia Universidad Católica y, en calidad de observadora, la Defensoría del Pueblo.

La Comisión tiene como función, implementar la Ley de Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial, a través del establecimiento oficial de Reservas Indígenas a su favor y la adecuación de las Reservas Territoriales oficialmente creadas, a lo establecido en la norma.

3.2) Acciones reales y medidas cautelares

3.2.1) Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Surge de la Carta de la OEA y de la CADH, y actúa en representación de todos los países miembros de la OEA. La CIDH, de forma similar a la Relatoría de DDHH de la ONU, examina regularmente la situación de los pueblos indígenas en sus informes país, con visitas in situ y audiencias, y está procesando un registro de los casos que involucran a pueblos indígenas.

De hecho, existe una Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la CIDH que impulsa, sistematiza, refuerza y consolida la acción de la Comisión.

El examen de la situación de DDHH en la Amazonía ecuatoriana fue impulsado inicialmente en 1990, por una denuncia de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE), indicando que los DDHH del pueblo Waorani se encontraban amenazados por las actividades petroleras en sus territorios tradicionales⁸⁷, en clara violación de la CADH y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Esta denuncia motivó una vista de la Comisión y la realización, en 1997, de un Informe sobre la situación de los DDHH en Ecuador, en el que:

“La Comisión recomienda que el Estado adopte las medidas que sean necesarias a fin de garantizar la vida y la integridad física de los Tagaeri, y de los Taromenane y Oñamenane (de los que se tienen muy pocas referencias) que puedan sobrevivir en la selva, el establecimiento de alguna forma de protección legal para las tierras que habitan, en tanto su propia extinción como pueblos está en juego.”⁸⁸

Este punto es recogido literalmente en el Informe anual de 1998 de la CIDH⁸⁹.

Nueve años más tarde, el 10 de mayo de 2006, la CIDH concedió medidas cautelares para la protección de los pueblos Tagaeri y Taromenane respondiendo a la solicitud de un grupo de ciudadanos, para lo que vuelve a insistir en el derecho de los PIA a sus tierras y territorios ancestrales:

“La Comisión recomienda que el Estado adopte las medidas que sean necesarias a fin de garantizar la vida y la integridad física de los Tagaeri, y de los Taromenane y Oñamenane que puedan sobrevivir en la selva, el

⁸⁷ CIDH. Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Ecuador (OEA/Ser.L/V/II.96; Doc. 10 rev. 1), 24 de abril de 1997. Capítulo IX.

⁸⁸ *Ibidem*, Capítulo IX

⁸⁹ CIDH. Reporte Anual, 1998, acápite 111.

*establecimiento de alguna forma de protección legal para las tierras que habitan, en tanto su propia extinción como pueblos está en juego.*⁹⁰

Las medidas cautelares del Caso N° P-422-06 Pueblos Libres en Aislamiento Voluntario Tagaeri, Taromenane, Oñamenane y Otros tendrán vigencia hasta que, oídas las observaciones de las partes, la CIDH decida si es procedente prolongarlas o levantarlas.

De conformidad con el artículo 25(4) del Reglamento de la CIDH, el otorgamiento de medidas cautelares no constituye prejuzgamiento sobre el fondo de la cuestión. Éste proceso, al que estatalmente hace seguimiento la Procuraduría General, sigue abierto cuatro años después y, consiguió dar un giro a la protección de los PIA en el país.

Los peticionarios de las medidas cautelares aseguraban que el Estado no había realizado medidas efectivas para controlar la tala ilegal, ni para proteger los derechos de los pueblos ocultos⁹¹, así mismo se referían al ingreso de Petrobras en territorio PIA para la explotación del Bloque 31 sin cumplir con el Consentimiento Previo Libre e Informado, y sin la debida transparencia y acceso público a la información.

Ante estos hechos se solicitaba el control de la tala ilegal, con participación de la sociedad civil y expertos internacionales, el monitoreo permanente, el cierre de las vías de acceso a la Zona Intangible Tagaeri Taromenane (ZITT), la delimitación de la ZITT, la salida de las petroleras del territorio PIA, la investigación de las muertes en territorio PIA y el establecimiento de mecanismos de seguridad para evitarlas, así como la difusión a nivel nacional de la existencia y realidad de los PIA.

Las Medidas Cautelares dictadas por la CIDH, tuvieron el efecto de empujar políticamente la decisión del Estado ecuatoriano de concretar políticas de protección a los pueblos Tagaeri y Taromenane.

⁹⁰ CIDH. Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenani, Medidas Cautelares MC-91/06. Ecuador, Washington DC, 10 de mayo de 2006.

⁹¹ PONCE, F., Petición de medidas cautelares a favor de los pueblos indígenas Tagaeri y Taromenani, Quito, 1 de mayo de 2006; pp. 4-5

Muchas de las decisiones de política pública, son justificadas por el propio Ejecutivo como una respuesta a las Medidas Cautelares. La CIDH solicitó al Gobierno ecuatoriano que informara sobre la adopción de las Medidas en un plazo de 10 días y que actualizara cada dos meses dicha información. Esto nunca se ha cumplido, limitándose la entrega de información a las escasas reuniones de seguimiento convocadas por la CIDH.

En noviembre de 2009, CONAIE y NAWE solicitaron a la CIDH adherirse como copeticionarios a las Medidas Cautelares pues “algunos actos cometidos por el gobierno se desdican de su voluntad de acatar con absoluta fidelidad la medida cautelar de impedir el ingreso de extraños en los territorios ancestrales de los pueblos libres”⁹², haciendo referencia a la supuesta disposición presidencial para explotar el campo Armadillo, el Bloque 31 y continuar con la producción de Hormiguero Sur, pese a los ataques, muertes, avistamientos y localización de malocas.

Poco después, las tres comunidades Waorani ubicadas dentro de la ZITT también solicitaron ser copeticionarias. Ambos pedidos fueron aceptados por la CIDH.

En marzo de 2010, los tres peticionarios solicitaron la adopción de medidas provisionales dado que “el país denunciado no ha cumplido ni está dispuesto a acatar las medidas cautelares”⁹³ al avanzar los trámites para la explotación de Armadillo. La CIDH no se ha pronunciado al respecto.

Lamentablemente, los peticionarios no tienen la capacidad de hacer un seguimiento sostenido del caso, por lo que, cuatro años después, el proceso sigue abierto.

⁹² CONAIE, Solicitud de adhesión como copeticionarios de las medidas cautelares a favor de los pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane.

⁹³ CONAIE Y PETICIONARIOS MEDIDAS CAUTELARES. Solicitud de medidas provisionales. Quito, 10 de marzo de 2010.

3.3) Análisis de la gestión institucional

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas de los Derechos Humanos, el Convenio de Diversidad Biológica y el Comité Indígena Internacional para la Protección de los Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial de la Amazonía, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay (CIPIACI) coinciden en la necesidad de establecer instituciones específicas para la protección de los derechos de los PIA, con rango ministerial y autonomía financiera, técnica y administrativa.

Recomiendan la creación de una comisión nacional, en las que participen los indígenas (actor indispensable en todos los ámbitos) y la sociedad civil. También recomiendan fortalecer a la Defensoría del Pueblo.

Por lo tanto, el presente acápite busca analizar la constitución de la institucionalidad ecuatoriana que trabaja el tema de protección de los PIA y de qué manera su trabajo se efectúa o articula.

3.3.1) Comité Interinstitucional para la Protección de los PIA

El Comité Interinstitucional, creado mediante Acuerdo Interministerial⁹⁴, es el encargado de la ejecución de la Política PIAV y del cumplimiento de las Medidas Cautelares. En él se acuerda que el Ministerio de Minas y Petróleos elaborará un Código de Conducta de las empresas petroleras; que se ejecutarán acciones de control forestal y monitoreo (creando puestos de control en la ZATT); y, que se realizarán y socializarán el Plan de Manejo para la ZITT y metodologías y protocolos de contacto.

Estas tareas las ejecuta el Plan de Medidas Cautelares para Pueblos Indígenas en Aislamiento (PMC-PIA) y serán analizadas a continuación.

El Comité se reúne cada tres meses desde febrero de 2008, y en él participan los Ministerios con incidencia en la protección a los PIA: Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural (MCPNC), Ministerio del Ambiente (MAE) (que

⁹⁴ Ministerio Coordinador del Patrimonio Nacional y Cultural, Ministerio del Ambiente del Ecuador y Ministerio de Minas y Petróleos, Acuerdo Interministerial N° 33, de 8 de octubre de 2007. Registro Oficial N° 194, de 19 de octubre de 2007.

lo preside), Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (MRNNR), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MJDH); Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI); Ministerio de Gobierno y Policía (MGP); Ministerio de Defensa Nacional (MIDENA); Inclusión Económica y Social (MIES), Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Turismo (MINTUR) y Secretaría de Pueblos, así como otras instancias estatales que no son siempre invitadas (CODENPE, el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE), Procuraduría General del Estado y Defensoría del Pueblo) por ser instancias del Estado y no del Gobierno, pese a que en la Política PIAV estaba contemplada la participación permanente del CODENPE.

Tampoco se invita a participar a los representantes indígenas, ni a organizaciones defensoras de DDHH.

Excepto por los tres convocantes, el resto de instituciones son emplazadas en función del tema a tratarse, por lo que no hay continuidad ni seguimiento entre las reuniones, en las que rotan funcionarios de segundo y tercer nivel. Además, no se elaboran actas, por lo que resulta complicado hacer el seguimiento a las decisiones y compromisos adoptados.

El MAE es la única institución que rinde cuentas, pues el resto de instituciones escuchan, pero no aportan, todo lo contrario a lo que sugería la Política PIAV.

Por ello, en marzo de 2010 se aprobó la creación de un Comité Técnico, que empezó a operar en junio de 2010, en el que el personal técnico de cada institución informa mensualmente de los avances dados en la materia.

De no contar con un claro respaldo político e institucional, muy probablemente este Comité caiga en la dinámica de los anteriores. En este espacio de coordinación también se deberían superar las inconsistencias que en ocasiones se dan en las políticas de las instituciones (siendo el caso más claro el del MAE y el MRNNR).

La Defensoría del Pueblo no tiene un papel veedor del cumplimiento de la Política PIAV, tal y como está establecido en ésta, y en 2009 se eliminó la

Dirección Indígena creándose la Dirección Nacional de Protección de DDHH y de la Naturaleza.

La coordinación con las entidades locales de gobierno sigue siendo un tema pendiente que continúa postergándose, pese a ser una demanda de los gobiernos descentralizados.

3.3.2) Plan de Medidas Cautelares para Pueblos en situación de Aislamiento

En respuesta a la Política PIAV y al Acuerdo Interministerial N° 33, desde enero de 2008 (casi un año después de la presentación de la Política), el MAE ejecuta el PMC-PIA, constituido como una Unidad Técnica del Plan de Remediación Ambiental y Social (PRAS).

Inicialmente estaba contemplado un plazo de dos años para su ejecución, lo que no garantizaba ni una visión, ni una protección a largo plazo de los PIA, tampoco ha contado con un presupuesto propio, como indicaba la Política PIAV. Este plazo venció en enero de 2010. Cinco meses después de esta fecha, por Disposición Presidencial, el MJDH asume la coordinación del PMC-PIA, atendiendo al Decreto Presidencial N° 1317⁹⁵.

El proceso de traspaso con el MAE está aún por definirse, aunque inicialmente, éste último conservaría la competencia, el personal y los equipos para realizar el monitoreo y control de la zona.

Como hemos visto el PMC-PIA es la respuesta del Gobierno a las Medidas Cautelares otorgadas por la CIDH, a quien se presentó en octubre de 2007 un plan de trabajo inicial⁹⁶. Sin embargo, hay que destacar que el enfoque del PMC-PIA no se ha limitado al control de las actividades extractivas, como

⁹⁵ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Decreto Presidencial N° 1317, 9 de septiembre del 2008. Registro Oficial N° 428, 18 de Septiembre de 2008. A través de este Decreto, el MJDH asume la coordinación de la ejecución de las Medidas Cautelares otorgadas por el Sistema Interamericano, el Sistema Universal y demás compromisos internacionales en DDHH.

⁹⁶ MCPNC, Plan de medidas cautelares a favor de los pueblos Taromenani y Tagaeri, septiembre de 2007. También recogido en: MAE, Plan de medidas cautelares para Pueblos en situación de Aislamiento Voluntario. Plan integrado de acción, 20 de enero de 2008, p. 2. Esta propuesta fue modificada para darle un alcance más amplio.

solicitaba la CIDH, sino que intenta incidir en los graves problemas locales (salud, servicios básicos, ingresos, etc.).

Muchos actores conocedores del tema, han destacado la debilidad institucional del PMC-PIA (así como han reconocido los grandes esfuerzos realizados por sus técnicos para operativizarlo), el error que supuso ubicarlo en el MAE (por el simple hecho de que los PIA residan parcialmente en el PNY) y no en una instancia de protección de los DDHH, y la falta de respaldo político en estos momentos. Sin embargo, ésta iba a ser una ubicación temporal, pues en los seis primeros meses se tenía que haber definido una nueva institucionalidad, que se visualizaba como una Subsecretaría de Protección de PIA, adscrita a Presidencia, con una Unidad operativa de gestión dentro del MAE y un Grupo Asesor Técnico a nivel nacional e internacional que reforzase el papel del Comité de Gestión Interinstitucional.

Esta Subsecretaría iba a tener la suficiente autoridad sobre las otras instancias del gobierno, e iba a ser autónoma administrativa y económicamente, pero la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) no dio paso a la propuesta. Así pues, el PMC-PIA quedó como una instancia operativa, sin incidencia en el plano político, con un incipiente trabajo de desarrollo metodológico, atendiendo a las emergencias que surgían hasta que, derivó en un ente asistencialista.

Al contrario de lo que recomiendan los instrumentos internacionales, para la elaboración del PMC-PIA no se contó con la participación de la sociedad civil, ni se incluyeron los criterios de las comunidades Waorani (recordemos que tres están ubicadas dentro de la ZITT), de la NAWA, ni de la CONAIE. Tampoco se consultó con instancias gubernamentales como CODENPE o ECORAE. Por otro lado, el PMC-PIA queda restringido a las Medidas Cautelares (que por definición son temporales), por lo que el Estado debe discutir internamente cómo garantizar a largo plazo los derechos de los PIA.

3.3.3) Comité de Gestión del Plan de Medidas Cautelares

El Comité de Gestión del PMC-PIA, creado en enero de 2009, es la máxima instancia de decisión política (más no técnica) sobre la protección de los PIA, constituido por el MCPNC, MJDH y MAE, que preside el Comité.

Aunque se estableció que se reuniría mensualmente para revisar los avances y sugerir acciones y políticas para la protección de los PIA a otras entidades del Estado, lo cierto es que sólo se ha reunido puntualmente, ante situaciones de emergencia, y que el seguimiento a las Medidas Cautelares no se ha realizado en este espacio, sino en el Comité Interinstitucional.

Según el Acuerdo, el Comité tendrá suficiente capacidad para actuar de manera emergente ante situaciones en las que se ponga en riesgo la vida de los PIA. En el caso de emergencia en Los Reyes, se mostró poco efectivo para conseguir una respuesta coordinada y eficaz de los miembros del Comité Interministerial. Además, ha ido perdiendo peso político, pese a estar integrado por los propios ministros.

3.4) Anomías y Antinomias en el marco jurídico

El presente acápite tiene como fin el analizar algunas actividades consideradas nocivas para todo el conglomerado de PIA dentro de su territorio, a fin de demostrar que si bien existe una normativa, una gestión institucional y una política clara, las presiones por parte de grupos de interés ajenos a los Pueblos Indígenas es contraria a lo que contiene los lineamientos normativos, creando un marco complejo y de violación de derechos humanos que son totalmente incompatibles con las directrices internacionales.

3.4.1) Actividades económicas en territorio de los Pueblos Indígenas Aislados

Las presiones a las que se ven sometidos los PIA por la ejecución de actividades económicas en sus territorios, suponen uno de los mayores riesgos a su supervivencia. Tanto el Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra, como el Relator Especial recomiendan prohibir y revocar inmediatamente los contratos

de concesión con fines extractivos superpuestos a los territorios de los PIA, controlar la tala ilegal de madera y reasentar en otras zonas a los colonos que se encuentren en estos territorios.

El Relator, además sugería elaborar un plan integral de reconversión del sistema económico Waorani. CIPIACI también recomendaba impedir la entrada de turistas, misioneros, militares y cazadores en el área, así como detener la explotación del Bloque 31.

Recordemos que, según el artículo 407 de la Constitución: “Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en áreas protegidas y en zonas intangibles, incluida la explotación forestal.”

Pese a la intangibilidad del territorio, en la ZITT ingresan permanentemente militares, turistas, madereros, aventureros, periodistas e indígenas (recordemos que hay tres comunidades Waorani en su interior). De hecho, una de las líneas más importantes de trabajo del PMC-PIA durante dos años ha sido el ordenamiento de la actividad turística en la ZITT, desarrollada por las comunidades, pero también por empresas privadas.

Éste quizás sea también uno de los temas más polémicos, pues se podría decir que el propio Estado promueve y prima los intereses de desarrollo económico de terceros por encima del derecho al no contacto de los PIA y la intangibilidad de su territorio, para otros se está ofreciendo una alternativa económica a las actividades de tala, caza, etc. destructivas para los ecosistemas y, por lo tanto, para la integridad de los PIA.

Para manejar con un mayor control el área, y cumpliendo con la Política PIAV, el MAE trabaja junto con el Programa Yasuní en los nuevos planes de manejo y de ordenamiento territorial del Parque Nacional Yasuní y de la Reserva de Biósfera Yasuní, aún en borrador⁹⁷.

⁹⁷ PROGRAMA PARA LA CONSERVACIÓN Y EL MANEJO SOSTENIBLE DEL PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL DE LA RESERVA DE LA BIOSFERA YASUNÍ; PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Decreto Presidencial N° 2187, 3 de enero de 2007. Registro Oficial N° 01, 16 de enero de 2007.

3.4.1.1) Actividad turística

Una de las líneas más importantes de trabajo del PMC-PIA durante dos años ha sido el ordenamiento de la actividad turística en la ZITT, desarrollada por las comunidades Waorani (Bameno, Omaka y Boanamo), pero también por empresas privadas (ShiripunoLodge y BataburoLodge). Éste quizás sea también uno de los temas más polémicos, pues se podría decir que el propio Estado promueve y prima los intereses de desarrollo económico de terceros por encima del derecho al no contacto de los PIA y la intangibilidad de su territorio, para otros se está ofreciendo una alternativa económica a las actividades de tala, caza, etc. destructivas para los ecosistemas y, por lo tanto, para la integridad de los PIA.

Para ello el gobierno cuenta con la asistencia técnica y económica de la Organización Mundial del Turismo (OMT), en el marco del Programa Yasuní, lo que ha provocado graves diferencias con otras agencias de NNUU, especialmente con la UNESCO.

Como se comentó en la delimitación de la ZITT, el apoyo del MAE al turismo en la zona ya existía en 2007. Pero, tal y como argumenta la UNESCO, y el Relator Especial, el Decreto de delimitación de la ZITT establece que la actividad turística no puede realizarse al interior del área (que debe ser intangible e inalienable) y pone en riesgo permanente a los turistas y guías, que permanecen durante días dentro de la ZITT, ante un posible contacto violento, y a los PIA por la transmisión de enfermedades, ya que los controles médicos a los waoranis y turistas no son permanentes.

3.4.1.2) Actividad petrolera

Desde agosto de 2009, se evidencia una importante falta de respaldo político, desde que la protección de los PIA entró en colisión, en un momento de grave déficit fiscal, con el desarrollo petrolero de la zona circundante a la ZITT (los ingresos por exportación de petróleo financian alrededor del 25% del presupuesto general del Estado).

El PMC-PIA ha identificado malocas en varios campos hidrocarburíferos; ante este hecho, la disposición gubernamental ha sido la de continuar con la explotación. Esto, pese a que la Política PIAV explícitamente recoge que jamás podrá admitirse el exterminio físico o cultural (por acción u omisión) de los PIA como un medio o consecuencia de obtener los recursos necesarios para el desarrollo y beneficio de los demás ecuatorianos, ni como resultado colateral inevitable⁹⁸.

De autorizarse la explotación en Armadillo, el ITT o el bloque 31 y de no cerrar Hormiguero Sur, tanto el Estado como las empresas petroleras estarían incumpliendo con la Constitución, la Política PIAV y la prohibición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto al ingreso de terceros en el territorio de los PIA⁹⁹.

En abril de 2010, una delegación de la CONAIE denunció en el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas y ante el Relator Especial, la violación a los derechos de los Tagaeri y Taromenane por la explotación petrolera del ITT y del campo Armadillo.

En ese sentido, el 26 de marzo de 2011 la CONAIE interpuso una denuncia contra varios funcionarios de gobierno, entre ellos el presidente de la república y varios ministros, amparados por los delitos de genocidio reconocido en el Código Penal, *“debido a la fragilidad cultural de estos pueblos y a su dependencia absoluta en los ecosistemas de su territorio ancestral, cualquier impacto significativo en su medio, les provoca problemas acumulativos que los vulnerabiliza y los conduce a un proceso de desaparición cultural y física, con lo que se configura un delito de etnocidio o genocidio”*¹⁰⁰.

⁹⁸ GOBIERNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, supra n° 67; p.7.

⁹⁹ Además, la Constitución prohíbe la explotación petrolera en áreas protegidas “Asegurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas (...)” (Art. 397) y “Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en áreas protegidas y en zonas intangibles, incluida la explotación forestal” (Art. 407).

¹⁰⁰ “CONAIE presenta denuncia por genocidio a los pueblos aislados, en contra del Presidente de la Republica y otros funcionarios públicos”; consultar en: <http://www.conaie.org/component/content/article/1-ultimas-noticias/387-conaie-presenta-denuncia-por-genocidio-a-los-pueblos-aislados-en-contra-del-presidente-de-la-republica-y-otros-funcionarios-publicos->

3.4.1.3) Actividades militares

Hay tres destacamentos permanentes de las Fuerzas Armadas en el interior de la ZITT, donde los militares cazan, pescan, y patrullan permanentemente, con el riesgo de contacto que ello implica, a lo que hay que añadir que son personas armadas y no vacunadas.

En la actualidad está en pleno desarrollo la IIRSA, financiada por el BID, que implica la construcción de enormes superestructuras de transportes, energía y comunicaciones. El corredor amazónico Manta – Manaus (Ecuador-Brasil) conectaría el Pacífico con el Atlántico brasileño atravesando el Parque Nacional Yasuní, a través de algunos de los bloques petroleros mencionados (31 e ITT), así como del territorio ancestral Tagaeri-Taromenane. El CIPIACI ya alertó sobre ello por las migraciones masivas, las invasiones de tierras indígenas y los conflictos socioambientales que afectarán a los PIA¹⁰¹.

¹⁰¹ CIPIACI. “Declaración de Pucallpa, Pucallpa”, 30 de octubre al 1 de noviembre de 2008, párrafo 24, p. 3. Consultar: www.cipiacy.org/pdf/DECLARACION_PUCALLPA.pdf

Capítulo IV: Recomendaciones para el diseño de un mecanismo de consulta previa

4.1) El Derecho de Consulta Previa: Definición y Alcance

Un tema central en las disputas por la tierra y los recursos naturales es el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas y tribales. El debate sobre el contenido y alcance de este derecho surge debido a que muchas de las actividades extractivas o de desarrollo autorizadas o implementadas por los Estados se llevan a cabo en territorios indígenas, en innumerables ocasiones, sin la realización de un proceso previo de consulta o sin el logro de un acuerdo previo con las comunidades afectadas.

En tal sentido, se podría definir a la consulta como el derecho que tienen los pueblos de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, en el derecho de dichos pueblos de participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente¹⁰².

Dicho derecho a la consulta, tiene que contener varias características fundamentales para que pueda considerarse válido, y en ese sentido, lo más importante es el hecho de informar acerca de las particularidades del proyecto o programa que se pretende impulsar en territorio indígena, de igual manera, la consulta lo que busca en primera instancia es conocer la opinión y las expectativas de participación de los Pueblos Indígenas con respecto al impacto del proyecto o de la iniciativa normativa dentro de su territorio y al desarrollo dentro del mismo, además de concertar los términos de implementación y generación de efectos de los proyectos, incluyendo los beneficios del mismo en términos de calidad de vida y bienestar de largo plazo, sin dejar de lado un monitoreo de los impactos ambientales y sociales. De igual forma, la consulta

¹⁰² Convenio 169 de la OIT, Artículo 7

debe ser realizada a través de la representación auténtica de la comunidad para la vinculación al proceso, respetando la estructura organizativa interna de la comunidad y por último, realizar la consulta en el idioma nativo de la comunidad, ajustando el discurso a la realidad cultural de la misma para que la comunidad logre una comprensión holística del alcance del proyecto.

Por tanto, se debe tomar en cuenta que la consulta previa, como concepto, nace a partir de la urgencia de contar con un mecanismo idóneo, en donde se articule una relación honesta y transparente entre los intereses de quienes quieren ingresar a los territorios de los pueblos indígenas con el fin de extraer recursos o implementar un tipo de proyecto que potencialmente podría conllevar a impactos, sean positivos o negativos, vulnerando igualmente varios derechos, y los pueblos indígenas que son dueños de los territorios donde se quiere intervenir.

En relación a los derechos potencialmente vulnerados, vinculados por la omisión del derecho a la consulta, subyacen los derechos colectivos al territorio y a los recursos naturales que se encuentren en el territorio, elementos constitutivos de las formas de vida de los pueblos indígenas, sin los cuales no habría sentido hablar de etnicidad ni identidad, puesto que esos elementos son los fundamentales y que a partir de los cuales se construyen las visiones y la interpretación del universo de los pueblos originarios, configurando de manera categórica los rasgos más profundos de su cultura.

4.1.1) La consulta previa en el contexto internacional y su relación con el Ecuador

El Ecuador cuenta con sólidos estándares internacionales en materia de derecho a la consulta como consecuencia de la ratificación de instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, específicamente de aquellos que abordan los derechos de los pueblos indígenas. Dichos estándares se transforman no solo en una guía que puede iluminar el camino a seguir para lograr hacer realidad el derecho a la consulta en los territorios indígenas, sino en obligaciones internacionales vinculantes que pueden hacer incurrir a los Estados en responsabilidad internacional por incumplimiento de

sus obligaciones de respeto y garantía de los derechos internacionalmente protegidos de los miembros de los pueblos indígenas y tribales.

En el ámbito regional, el Ecuador ha ratificado la Carta de la Organización de Estados Americanos, bajo cuyo marco posteriormente se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), que tiene competencia, entre otros aspectos, para conocer de violaciones de derechos humanos cometidas en las jurisdicciones estatales y para emitir recomendaciones en caso de encontrar que dichas violaciones han ocurrido y que el Estado es responsable.

Asimismo, se ha aprobado el catálogo de derechos consagrados en la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre. Adicionalmente ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos y aceptó la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para conocer asuntos que surgen del incumplimiento de las obligaciones que emanan de la Convención Americana.

Las decisiones y pronunciamientos de ambos órganos son de particular relevancia para el país, especialmente aquellos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa.

Por otra parte, ha ratificado el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que contempla, entre otros, el derecho a la consulta previa; asimismo, cuentan con sendos pronunciamientos de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR).

Además, en el ámbito universal, el Ecuador aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007 y ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Por ello, son importantes los pronunciamientos emitidos por el Comité de Derechos Humanos de las

Naciones Unidas, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas y, por último, las recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas.

En ese sentido, es de suma importancia mencionar el artículo 32 de la Declaración de Naciones Unidas y los artículos 6, 7 y 15 del Convenio N° 169 de la OIT referentes al otorgamiento de participación a los pueblos afectados, siempre que sea posible, en los beneficios que reporten tales actividades, al igual de una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Dentro de la amplitud de esos artículos, es trascendental mencionar que en el caso de las concesiones mineras o de hidrocarburos, de explotación de recursos que alteren el medio ambiente o de realización de obras de infraestructura, el Estado tiene el deber de consultar a las comunidades en cuyos territorios se pretende llevar a cabo el proyecto, en razón del inevitable impacto que estas actividades tienen sobre otros recursos naturales protegidos y de la interferencia con el derecho del pueblo a usar y gozar sus tierras tradicionalmente poseídas y sus recursos naturales.

Así mismo, un punto si bien controvertido, es el más importante del proceso de consulta, puesto que es el que desencadena los efectos jurídicos posteriores a la consulta, y es el tema del consentimiento previo, libre e informado, el cual está contenido tanto en el Convenio 169 de la OIT, aunque de manera un tanto ambigua, y dentro de la Declaración de Naciones Unidas de manera expresa y clara, lo que quiere decir que en general los parámetros internacionales señalan que el consentimiento previo, libre e informado, otorgado de conformidad con las costumbres y tradiciones del pueblo o pueblos afectados es la finalidad de todo proceso de consulta. Esto significa que la consulta debe estar claramente encaminada hacia la obtención del consentimiento, y para ello debe cumplir ciertos requisitos mínimos que han sido establecidos.

Así, en el marco de los procesos de consulta se debe buscar un entendimiento mutuo y se deben tomar decisiones consensuadas cada vez que se quieran realizar proyectos en territorios indígenas o aprobar leyes o medidas administrativas que podrían afectarlos. De lo que se trata es de aplicar el principio de buena fe en todo proceso de consulta, lo que implica un diálogo permanente en el que todas las partes involucradas estén dispuestas a escuchar y a ceder en sus posiciones mientras defienden sus legítimos intereses, y en el que los acuerdos alcanzados vinculen a las partes¹⁰³.

Ahora, en el caso en que dentro de la comunidad exista una negativa de la adopción del proyecto o programa dentro de su territorio, hay que recordar que la consulta es un derecho en sí misma, a parte de un mecanismo de participación, por tanto el cumplimiento de ese derecho es una precondition exigible, sin la cual el proyecto o programa simplemente no puede darse, por lo tanto, a falta de consentimiento y de acuerdo, el Estado debe respetar la decisión de la comunidad y suspender el proyecto¹⁰⁴.

4.1.2) Alcance Constitucional de la consulta previa

La Constitución incorpora en su capítulo cuarto sobre los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, derechos específicos para estas colectividades, lo que implica un enfoque de mayor protección conforme a la teoría del Estado Plurinacional, dentro de los cuales se encuentra el derecho a la consulta previa libre e informada¹⁰⁵.

Dentro del capítulo cuarto, en el artículo 57, en el numeral 7 se reconoce lo siguiente:

¹⁰³ Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Informe provisorio del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, Cit., párr. 49; Convenio N° 169 de la OIT, artículos 6.1 y 6.2 y Declaración de Naciones Unidas, artículo 32.

¹⁰⁴ Ver, por ejemplo: MC 260-07 a favor de las Comunidades del pueblo Maya (Sipakapense y Mam) de los municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán en el Departamento de San Marcos, Guatemala.

¹⁰⁵ Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. James Anaya, Observaciones sobre los avances y desafíos en la implementación de las garantías de la Constitución Política del Ecuador sobre los derechos de los pueblos indígenas, Doc. A/HRC/15/37/Add.7, 13 de septiembre de 2010.

“Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.”¹⁰⁶

De esta manera, la Constitución extendió a los pueblos indígenas y afroecuatorianos y al pueblo montubio el derecho a ser consultados sobre los planes relacionados con los programas de exploración y explotación de recursos no renovables que se encuentran en sus territorios y que puedan ir en detrimento del ambiente o de su cultura.

Con respecto a la disposición sobre la obtención del consentimiento de la comunidad consultada, se ha generado incertidumbre sobre la forma en que debe proceder el Estado y sobre los requisitos de las decisiones que adopte cuando no cuente con el consentimiento de las comunidades afectadas.

Así mismo, el apartado 17 del mismo artículo 57 se refiere a la consulta prelegislativa, y textualmente dice:

“17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.”¹⁰⁷

¹⁰⁶Constitución del Ecuador, artículo 57 numeral 7

¹⁰⁷Ibidem, numeral 17

Con base en esta norma, si se aprobare una ley que los pudiera afectar sin haberse realizado previamente el procedimiento de consulta, dicha norma sería inconstitucional.

Por otra parte, el artículo 398 de la Constitución establece en su sección sobre naturaleza y medio ambiente el deber de consultar en general con la comunidad:

“Art. 398.- Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta.

El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Si del referido proceso de consulta resulta 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.”¹⁰⁸

Este último artículo corresponde a la consulta con la comunidad en general y no tiene en cuenta las especiales características del derecho a la consulta previa como derecho colectivo de los pueblos indígenas. Además, deja al Estado en una situación extrema de poder sobre las decisiones adoptadas por la comunidad consultada y no concede peso a la oposición expresada por la comunidad afectada, ya que exige simplemente que si el Estado desea continuar tiene que hacerlo por decisión motivada. Adicionalmente, no

¹⁰⁸Ibidem, artículo 398

contempla la necesidad de realizar un estudio previo de impacto social y ambiental¹⁰⁹.

Por tanto nos hallamos ante la distinción de dos tipos de consulta, que si bien están contempladas de manera expresa en la constitución, no quiere decir que tengan el mismo alcance ni la misma forma de ejecución. Con relación a la consulta obligatoria a la ciudadanía en general, ésta tiene como fuente la Declaración de Río sobre Medio Ambiente, que se refiere a la consulta previa para la protección de un derecho difuso, como es el ambiente, ejercida por todos los ciudadanos, es decir que el espíritu de la inclusión de este tipo de consulta, era el de otorgar un concepto amplio para que todo aquello que se decida desde el poder público y pueda afectar al ambiente deba ser consultado, y no sólo se limite a los grandes proyectos de explotación, en donde los efectos, son desde luego visibles. Por lo tanto existen diversas decisiones del poder público sobre las cuales debe realizarse de forma obligatoria una consulta previa a la comunidad en general, que van desde las decisiones acerca de la construcción de un relleno sanitario, la instalación de una torre eléctrica, la construcción de una gasolinera, la autorización para ingresar productos genéticamente modificados, la apertura de una cantera, hasta la explotación de una mina o un campo petrolero.

Por otro lado, la acepción de consulta específica para los pueblos indígenas, tiene su fuente en el Convenio 169 de la OIT que hace referencia a la consulta para actividades de prospección, explotación y comercialización de recursos naturales no renovables que se encuentren en territorios indígenas, estableciendo la obligatoriedad de consultar a los Pueblos y Nacionalidades Indígenas, cuando dentro de sus territorios, se pretenda explotar recursos del subsuelo, es decir, la consulta previa para Pueblos Indígenas, sin menoscabo de que puedan participar en los procesos de consulta sobre las demás materias mencionadas anteriormente, deben de forma específica y obligatoria, ser consultados, cuando el fin sea explotar los recursos no renovables que se hallen en sus territorios. Además, otra situación que le diferencia a la consulta

¹⁰⁹ Jaime Vintimilla. "La consulta previa en Ecuador: Un derecho colectivo justiciable o una mera formalidad administrativa?", en *Aportes DPLF*, Revista de la Fundación para el Debido Proceso Legal, Número 14, año 3, septiembre de 2010, pág. 21 y 22.

Previa para Pueblos Indígenas, de la consulta en general, es que en el caso de las nacionalidades indígenas, el grado de impacto a tomar en cuenta para ser consultados, no sólo se refiere a lo ambiental, sino también a lo cultural, cuando el determinado proyecto signifique una afectación a los aspectos culturales de los pueblos y nacionalidades indígenas.

Por tanto, los mecanismos de consulta no pueden ser los mismos al momento de ejecutarlos a la ciudadanía en general que para pueblos indígenas, en primer lugar porque en el rango de derechos sobre esta materia, los Pueblos Indígenas tienen una categoría del respeto a los derechos mucho mayor, debido fundamentalmente a que además de los derechos garantizados por la Constitución, los Pueblos Indígenas tienen otros derechos reconocidos también en el Convenio 169 de la OIT, y la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas. En segundo lugar, los aspectos socio - culturales, territoriales, lingüísticos, etc., que giran en torno a la lógica de vida de las comunidades indígenas, es totalmente diferente a la de la comunidad nacional general por lo que la metodología de consulta debe tomar en cuenta estas variables, de modo que los resultados del proceso de consulta no sean simplemente redactados según la interpretación del relacionador comunitario o funcionario público, que esté a cargo del proceso.

No obstante el derecho a la consulta previa todavía no ha sido plasmado en la legislación secundaria correspondiente, ni en la institucionalidad estatal, ni en el presupuesto público, lo cual ha dificultado su plena implementación en la práctica. Los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales se realizan sin consulta previa y sin haber obtenido el consentimiento de los afectados.

4.1.3) Análisis de la Sentencia de Constitucionalidad de la Ley de Minería

El 17 de marzo de 2009, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), presentó ante la Corte Constitucional para el Período de Transición una demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Minería publicada en el registro oficial No. 517 del 29 de enero de 2009. Dicha demanda contenía objeciones de forma y fondo a la ley, sin embargo fue la

falta de consulta prelegislativa a pueblos y nacionalidades indígenas la que levantó más revuelo en los ámbitos jurídico y político del país.

El 18 de marzo de 2010, la Corte Constitucional para el Período de Transición a través de la Sentencia 001-10-SIN-CC decidió desechar la demanda de la CONAIE y declarar la constitucionalidad de la Ley de Minería con ciertas salvedades o condiciones.

Adicionalmente en la mencionada sentencia, la Corte Constitucional, a través del principio de *paralelismo de formas jurídicas* argumentando la falta de legislación en cuanto a la aplicación de la consulta previa en el país, suplanta por así decirlo las funciones del legislador y enumera cuál debería ser la forma en la cual la consulta debería realizarse, sin embargo cabe destacar que esta enumeración deontológica no cita a ningún tipo de estándar de derecho internacional, lo que posiblemente le puede restar legitimidad.

Cabe recalcar que el procedimiento que describe la Corte en su Sentencia se refiere exclusivamente a la consulta pre legislativa, más no a la consulta sobre proyectos, programas o políticas que puedan menoscabar o violentar los derechos de los pueblos indígenas, montubios y afroecuatorianos, la cual tiene otra connotación y la cual no fue abordada en su entera magnitud por la Corte.

Por tanto, la Corte manifiesta que la consulta prelegislativa deberá ser realizada por la Asamblea Nacional, dentro del proceso de expedición de normas “que impliquen derechos colectivos, o que eventualmente puedan ser afectados”.

Adicionalmente menciona que la consulta deberá ser exclusiva a los pueblos y nacionalidades indígenas, aún cuando se prevea la consulta a otros sectores de la población

La corte de igual forma manifestó que se debe consultar a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios cuando puedan verse afectados sus derechos colectivos, de manera “práctica y real”, por la aplicación de la ley.

Así mismo se respetarán los procesos internos de deliberación de acuerdo a sus costumbres y los resultados podrán ser expresados en el idioma del colectivo consultado.

Dice igualmente que la Asamblea Nacional determinará las entidades a ser consultadas mediante el CODENPE y deberá dictar una ley que regule el ejercicio de este derecho.

Por último menciona que la consulta deberá realizarse en cuatro fases: de preparación de la consulta prelegislativa; de convocatoria a la consulta prelegislativa; de información y realización de la consulta prelegislativa y de análisis de resultados y cierre de la consulta prelegislativa¹¹⁰.

Ahora entra una verdadera paradoja en cuanto a la resolución de la Corte, puesto que si bien la Corte enuncia que se debe consultar a los pueblos indígenas en caso de que una norma potencialmente pueda vulnerar sus derechos, la Corte al emitir dicha sentencia “atípica”, que incorpora dentro del universo legal los parámetros para la consulta prelegislativa; ¿no debería acaso seguirse el mismo procedimiento de participación de los pueblos indígenas para aceptar dichas reglas de consulta?

Aparte de esta crítica al contenido mismo de la sentencia, muchos de los puntos que fueron expuestos por los accionantes, no se resuelven en su totalidad, arguyendo “falta de argumentación jurídica” y “circunstancias excepcionales”, dejando de lado mucho del peso de los tratados internacionales de los cuales Ecuador es parte y socavando el análisis jurídico de rigor ante una coyuntura meramente política.

Cabe mencionar que la Constitución es una norma de directa aplicación, según las teorías del neo-constitucionalismo que inspiraron el diseño de la Carta Magna, y por tanto dichas reglas que ha expuesto la Corte no podrían ser compatibles con norma expresa constitucional de llamar a Consulta Popular en caso de explotar recursos naturales tanto en Áreas Protegidas que son parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas así como de Zonas consideradas

¹¹⁰ Corte Constitucional para el Período de Transición, Sentencia No. 001-10-SIN CC, del 18 de marzo de 2010, pp. 53 – 55.

como Intangibles, las cuales son el hábitat de los pueblos en aislamiento y que son materia del presente trabajo de titulación.

4.2) Análisis jurisprudencial de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en torno a la Consulta Previa

Como ya se vio anteriormente, el Ecuador es parte de la Organización de Estados Americanos, y en ese contexto, el Ecuador tiene la obligación someterse a la jurisdicción de las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en todos los ámbitos que se litiguen, especialmente en los temas de violación de derechos colectivos de pueblos indígenas, incluyendo el derecho a la consulta previa, libre e informada.

En tal virtud la Corte Interamericana en su jurisprudencia ha realizado un análisis e interpretación extensivos de la Convención Americana, tanto en sí misma como a la luz de todos los instrumentos internacionales de derechos humanos. En diversos casos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras, la Corte Interamericana ha establecido un marco jurídico aplicable a los conflictos que surgen entre los Estados y las comunidades indígenas o tribales debido a las concesiones otorgadas por los gobiernos para la extracción y explotación de recursos naturales en los territorios indígenas¹¹¹.

Para fines del presente documento, la remisión de casos que fueron ventilados ante la Corte Interamericana sobre pueblos indígenas en torno a la violación de la consulta previa, será exclusivamente al caso del Pueblo Saramaka contra el estado de Surinam cuya sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas fue emitida el 28 de noviembre de 2007, y hasta el momento se considera como la sentencia más avanzada en cuanto al reconocimiento del alcance del derecho al a consulta previa en pueblos

¹¹¹ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena XákmokKásek vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214; Caso del pueblo Saramaka vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 185; Caso del pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146; Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124; Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125 y Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awastingni. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79.

indígenas, lo que significa que es constitucionalmente vinculante y por tanto el Estado debe tomar en cuenta su contenido para su aplicación nacional.

4.2.1) Caso del Pueblo Saramaka contra Surinam

“Los Marunes son descendientes de esclavos fugados que lucharon para liberarse de la esclavitud y establecieron comunidades autónomas y viables a lo largo de los ríos más importantes del interior de los bosques tropicales de Surinam en los siglos XVII y XVIII. Su liberación de la esclavitud, sus derechos a tierras y territorios y a la administración autónoma de los mismos fueron reconocidos en tratados realizados con el gobierno colonial holandés en la década de 1760 y reafirmados en tratados posteriores en la década de 1830.

El pueblo Saramaka es una de las tribus Marunes más grandes, con una población de alrededor de 20.000 personas, que se distribuyen en más de 70 poblados a lo largo del río Surinam, uno de los principales del país. La propiedad del territorio Saramaka se divide entre varios clanes matrilineales. Los miembros de los clanes tienen derecho a cazar, pescar, cultivar y recolectar productos del bosque en el área de propiedad de su clan, pero la propiedad sigue siendo un derecho colectivo del clan”¹¹².

Los pueblos Saramaka poseen el derecho adquirido colectivo sobre su territorio y comprende la totalidad de aquellas tierras y recursos que el pueblo Saramaka ha ocupado y usado tradicionalmente en conformidad con sus leyes consuetudinarias. Los lö o clanes son los dueños de las tierras de la sociedad Saramaka y las tierras y recursos que se encuentran dentro del territorio Saramaka son de la propiedad colectiva de los doce lö. Los integrantes del lö y las unidades de familias extendidas (bëë, en saramakan) disfrutan derechos subsidiarios para usar y ocupar estas tierras¹¹³. Las fronteras tradicionales

¹¹² MACKAY Fergus; “Surinam: compañías madereras chinas y derechos tribales”; Boletín Nº 62 del WRM, setiembre de 2002; extraído de la página del Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales: <http://www.wrm.org.uy/boletin/62/Surinam.html>

¹¹³R. Price, SARAMAKA SOCIAL STRUCTURE. ANALYSIS OF A MAROON SOCIETY IN SURINAME, Institute of Caribbean Studies, Universidad de Puerto Rico, 1975.

entre las tierras de los distintos lö y entre el pueblo Saramaka y sus vecinos indígenas y Maroons están claramente definidos, son observados escrupulosamente y están codificados en la historia oral y en la tradición.

Las inundaciones de las tierras Saramaka y el desplazamiento forzoso de las comunidades Saramaka generado por la construcción de la represa Afobaka, han ocasionado un grado de estrés muy severo en el resto de sus tierras y recursos. Su base de tierras y recursos se ha visto reducido y degradado aún más por las actividades ejecutadas por las concesiones madereras autorizadas por el Estado entre 1997 y 2003. Estas concesiones fueron otorgadas sin notificación previa o intento alguno por obtener el consentimiento de los lö Saramaka afectados, y las actividades que se desarrollaron en las concesiones madereras fueron ejecutadas sin ningún respeto a la propiedad y los derechos de los Saramaka. Además las concesiones fueron otorgadas sin haber conducido un Estudio de Impacto Ambiental y Social previo, ya que no es requisito de ley bajo derecho Surinamés.

La primera compañía maderera a poner en marcha sus operaciones en el territorio Saramaka fue Tacoba NV, una subsidiaria local de una compañía china registrada como China International Marine Containers Limited, que arrancó operaciones a fines de 1997¹¹⁴. Al ser cuestionada por los miembros de la comunidad Saramaka, Tacoba explicó que contaba con la autorización del gobierno y que cualquier intento por interferir o bloquear sus operaciones serían castigadas con pena de cárcel.

Dos años más tarde, a finales de 1999, Tacoba se retiró y otra compañía, Ji Shen Wood Industries (también conocida como JinLin Wood Industries) inició operaciones en y alrededor de la concesión anteriormente trabajada por Tacoba, y también en otras áreas más. Esta empresa, que supuestamente es propietaria de Tacoba, adquirió los servicios del Ejército Nacional de Surinam para vigilar sus concesiones. Se estableció un cuartel militar en la zona de la concesión y las fuerzas armadas activamente previnieron el acceso de los

¹¹⁴Annual Report of China International Marine Containers (Group) Ltd. 2001, (Memoria Anual de China International Marine Containers (Group) Ltd.), p. 18. En: <http://www.cimc.com/UpFiles/Report/303.doc>

Saramaka al área de la concesión impidiéndole srealizar sus faenas de pesca, caza y agricultura. Los soldados trabajaban bajo el control directo de la compañía maderera. Ji Shen cerró sus operaciones en diciembre de 2002.

Las compañías madereras Tacoba y Ji Shen causaron la destrucción masiva de los bosques y de los recursos del pueblo Saramaka. Estas compañías también destruyeron los lotes agrícolas que utilizaban el pueblo Saramaka para sus cultivos de subsistencia y otros recursos tradicionales.

También bloquearon y contaminaron los arroyos que son la principal fuente de agua potable para las comunidades Saramaka cercanas, y ocasionaron una reducción significativa en los animales de caza, debido tanto a su propia actividad de cacería cómo a la perturbación del medio ambiente ocasionada por sus operaciones. Esto ha sido confirmado entre otros, en una serie de informes de prensa publicados por el periódico ThePhiladelphiaInquirer en el año 2001. Uno de estos informes señala que la degradación ambiental.

Durante tres años, los Saramaka presentaron varios reclamos a las autoridades, denunciando las actividades desarrolladas por estas compañías madereras. En Octubre de 2000, al no haber recibido respuesta alguna de parte de Estado, las autoridades tradicionales Saramaka presentaron una queja formal contra Surinam ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En marzo de2006, la CIDH emitió una decisión respecto a este caso: Caso 12.338, TwelveSaramakaClans (Suriname) (Doce Clanes Saramaka)¹¹⁵. Además de detectar la violación al derecho a la propiedad, la CIDH sostuvo que el derecho nacional de Surinam no contempla ningún remedio judicial que exija el reconocimiento y protección de los derechos a la tierra y a los recursos de los pueblos Saramaka¹¹⁶.

¹¹⁵Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ReportonAdmissibility and Merits No. 09/06 ontheCaseof theTwelveSaramakaClans (Informe sobre la Admisibilidad y Méritos No. 09/06 sobre el Caso de losDoce Clanes Saramaka), 2 de marzo de 2006.

¹¹⁶Id. párr. 230, 241-42 (declarando que “las comunidades indígenas y Maroons carecen de estatus legal enSuriname y no son considerados elegibles para recibir títulos de propiedad a nivel comunal enrepresentaciónde la comunidad ni otras entidades colectivas tradicionales dueñas de tierras;”) y; quela excepción de interés general en el derecho Surinamés “limita substancialmente los derechos fundamentalesde los pueblos indígenas y Maroons a sus tierra ab initio, a favor de un eventual interés del Estado que podríacompetir con esos derechos. ...Lo único que hace esto, es excluir los asuntos relacionados a la propiedad de latierra del dominio de la protección judicial. Véase, también, Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname,Corte

En cuanto a las concesiones madereras, la Comisión ha confirmado que, “a la luz de la manera en que ha evolucionado la legislación sobre derechos humanos con respecto a los derechos de los pueblos indígenas, la obtención del consentimiento de los pueblos indígenas para cualquier actividad de explotación de recursos naturales dentro de sus territorios ancestrales es requisito de ley.”¹¹⁷

Asimismo ha observado que “el Estado no consultó con los pueblos afectados antes de iniciar estas actividades [tala de madera], y tampoco obtuvo su consentimiento libre e informado. Además, el Estado no cumplió con regular aquellas actividades ni con supervisar efectivamente la forma en que se iban a desarrollar las mismas, lo cual viola el derecho a la propiedad establecido en el Artículo 21 de la Convención Americana....”¹¹⁸ Tal como se señala arriba, Surinam no cumplió con implementar las recomendaciones de la CIDH y el caso fue transmitido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos el día 23 de Junio de 2006.

En ese contexto ya dentro de la jurisdicción de la Corte Interamericana, y dentro de la sentencia del 28 de noviembre de 2007 del Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), la Corte hace un análisis extensivo sobre el tema de la consulta y el consentimiento a pueblos indígenas en temas de proyectos o programas que puedan afectar la integridad de su territorio.

En el párrafo 129 de la sentencia la Corte obliga al Estado a lo siguiente:

“129. En este caso en particular, las restricciones en cuestión corresponden a la emisión de las concesiones madereras y mineras para la exploración y extracción de ciertos recursos naturales que se

Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 15 de junio 2005, Serie C No. 124, párr. 86(5)(encontrando que “A pesar de que a los miembros individuales de las comunidades indígenas y tribales se les reconoce como personas en la Constitución de Suriname, el ordenamiento jurídico del Estado no reconocetales comunidades como entidades jurídicas. Igualmente, la legislación nacional no establece derechoscolectivos a la propiedad”).

¹¹⁷Id. párr. 214.

¹¹⁸Id. párr. 219.

*encuentran dentro del territorio Saramaka. Por ello, de conformidad con el artículo 1.1 de la Convención, a fin de garantizar que las restricciones impuestas a los Saramakas respecto del derecho a la propiedad por la emisión de concesiones dentro de su territorio no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo tribal, el Estado debe cumplir con las siguientes tres garantías: primero, **el Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo Saramaka, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción que se lleve a cabo dentro del territorio Saramaka...***¹¹⁹.

De lo que se desprende del anterior párrafo, se puede inferir que dicha participación efectiva por parte de los miembros del pueblo Saramaka, se refiere exclusivamente a un mecanismo de consulta para llevar al consentimiento, ya que ese sería el único medio legítimo, en el que toda la información del proyecto se la exponga de forma transparente y bajo un formato adecuado, respetando el idioma y las costumbres del pueblo Saramaka, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones.

Sin embargo, el párrafo medular en cuanto a la consulta y al consentimiento, dentro de la sentencia, es el 134, el cual se describe a continuación:

¹¹⁹ Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 28 de noviembre de 2007; párr: 129; las negrillas son de mi autoría.

“134. Asimismo, la Corte considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones”¹²⁰.

De conformidad a lo señalado en el párrafo anterior, se colige que la Corte determina una obligación al Estado de consultar a los miembros del pueblo Saramaka, pero además le obliga al Estado a obtener el consentimiento libre, informado y previo según las costumbres y tradiciones. Por tanto queda demostrado que el Estado no puede alegar la propiedad de los recursos del subsuelo para entrar a extraer recursos, puesto que esto en sí mismo representa un gran impacto a las formas tradicionales de vida de los pueblos indígenas.

Si este argumento lo extrapolamos a la realidad de los Pueblos en Aislamiento, es claro que cualquier tipo de intervención por parte de agentes externos, sean estos del Estado o privados, el daño sería irreparable e irreversible, puesto que las condiciones particulares de los pueblos indígenas crean una situación en la que su extinción cultural sería inminente, por no mencionar la física, si un proyecto se emprende dentro de sus territorios.

Por tanto, y considerando que la Corte admitió todas la mayoría de argumentos de las víctimas de los derechos humanos, en este caso el pueblo Saramaka, la Corte en su sentencia decidió varias medidas de reparación que deben ser implementadas por el Estado de Surinam, por ejemplo la delimitación, demarcación y otorgamiento a título colectivo del territorio de los miembros del pueblo Saramaka; otorgamiento a los miembros del pueblo Saramaka del reconocimiento legal y de capacidad jurídica colectiva correspondiente a la comunidad que ellos integran; eliminar o modificar las disposiciones legales que impiden la protección del derecho a la propiedad de los miembros del pueblo Saramaka; adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para reconocer y garantizar el derecho del pueblo

¹²⁰ Id. párr: 137

Saramaka a ser efectivamente consultado, según sus tradiciones y costumbres; entre otras.

4.3) Retos de la consulta previa en el contexto de los PIA's

Como se dijo anteriormente, la consulta previa, libre e informada es un medio o mecanismo y a la vez un derecho en sí mismo, en el que se precautela una participación activa de los miembros de un pueblo indígena en el caso en el que algún agente externo pretenda introducir algún tipo de proyecto, programa o incluso una normativa que potencialmente pueda vulnerar sus derechos territoriales, de recursos naturales en su territorio, derechos culturales y económicos.

En tal sentido, se pone de manifiesto la complejidad en la aplicación de ese derecho en territorios de pueblos indígenas en aislamiento, debido a que por razones obvias, el hecho de consultar ya constituye en sí mismo una intromisión en el territorio, hecho que puede vulnerar muchos derechos de los aislados, como el derecho a la salud, a la preservación de su cultura, derecho al territorio y el derecho a libre determinación a permanecer en aislamiento.

Por tal razón, es necesario plantear dos escenarios al momento de analizar la aplicación del derecho a la consulta y al consentimiento en el ámbito de los Pueblos en Aislamiento.

Por un lado, el primer escenario sería en el caso en el que los Tagaeri y los Taromenane, en el ejercicio de su autodeterminación, decidan continuar en su condición de aislamiento, es decir que en este caso los pueblos indígenas en aislamiento utilizan estos mecanismos de participación para no participar, no participar en ninguna consulta y no prestar su consentimiento para cualquier intromisión que se pretenda en sus territorios.

Es decir que en el caso de los pueblos en aislamiento, sería una contradicción el precautelar el derecho a la consulta, porque esto menoscabaría otros derechos que son inherentes a su propia existencia.

Ahora el segundo escenario es el relacionado con los pueblos en contacto inicial, que según lo define la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) son

pueblos que mantienen un contacto reciente con la población mayoritaria; pudiendo ser también pueblos que a pesar de mantener contacto desde tiempo atrás, nunca han llegado a conocer en profundidad los patrones y códigos de relación de la población mayoritaria. Esto puede deberse a que estos pueblos mantienen una situación de semi-aislamiento, o a que las relaciones con la población mayoritaria no son permanentes, sino intermitentes. Los pueblos “en contacto inicial” son pueblos que previamente permanecían “en aislamiento” y que bien forzados por agentes externos, bien por decisión del grupo, o por factores de otro tipo entran en contacto con la población mayoritaria.

El primer contacto es un momento de especial relevancia para estos pueblos, puesto que de ello dependerá en gran medida su interacción posterior con la población mayoritaria. De este primer contacto dependerán también las posibilidades de supervivencia del pueblo recién contactado, ya que los niveles de mortalidad y enfermedades en los primeros contactos suelen ser muy elevados si no se adoptan medidas especiales de protección previas y durante el contacto.

No existe un claro límite que determine cuándo un pueblo está “en contacto inicial” o cuándo es parte de la sociedad mayoritaria. La denominación de un pueblo como “pueblo en contacto inicial” así como su transición hacia la denominada sociedad mayoritaria no son cuestiones que estén ligadas al tiempo transcurrido desde que se realiza el primer contacto, de hecho, se considera que un pueblo está “en contacto inicial” mientras mantenga condiciones de vulnerabilidad relacionadas al contacto (enfermedades, reducción territorial, etc), o mientras persista el riesgo de extinción debido a los problemas

*generados por la sociedad mayoritaria y las consecuencias generadas desde el momento del contacto*¹²¹.

Por tanto, en el contexto nacional, el único pueblo en contacto inicial serían los Woaranis, quienes fueron contactados en los años 50's por el Instituto Lingüístico de Verano (ILV), a través de misiones evangélicas, y que hoy en día se autodefinen como pueblos indígenas en contacto inicial.

Sin embargo, para fines del presente documento, habría que pensar en el caso hipotético en el que un contacto potencial pueda llegar a darse con los hoy conocidos Pueblos en Aislamiento, debido a que como ya se vio en acápites precedentes, la institucionalidad y la legislación son aún muy débiles al momento de proteger la integridad de estos pueblos, por lo que su contacto podría darse en cuestión de años, sobre todo por motivos políticos y coyunturales, como por ejemplo la explotación de los campos IshpingoTambocochaTiputini (ITT) en el Parque Nacional Yasuní, el cual forma parte del territorio de los pueblos en Aislamiento.

Por tal motivo, es necesaria la formulación de medidas adecuadas al momento de determinar las acciones de contacto sin que se vulneren otros derechos fundamentales, como el derecho a la vida. No obstante, cabe mencionar que el hecho de contactarles forzosamente, con la mera justificación de que el país necesita recursos naturales para financiar obras de desarrollo, es completamente una razón ilegal, tanto en el marco constitucional como internacional, debido a que como ya vimos, y tomando en cuenta la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Saramaka, cualquier intromisión en el territorio de pueblos indígenas con el fin de implementar proyectos o programas de cualquier tipo que vulneren derechos simplemente es ilegal e ilegítimo, y más aún si la vida y cultura de los pueblos en aislamiento se ven comprometidas.

Ahora en el caso en que de todas formas el Estado emprenda acciones dentro del territorio de los Aislados, a pesar de estar conscientes de su ilegalidad, y en

¹²¹ OACNUDH; Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial de la región amazónica y el Gran Chaco; PermanentForumonIndigenouIssuesEighth sesión; New York, 18 - 29 May 2009; pág. 10

el caso en que ya hayan sido sancionados por cortes internacionales, y por ende los pueblos indígenas aislados sufrieron una transición a ser pueblos en contacto inicial, solo ahí sería viable plantear un marco normativo e institucional para garantizar el derecho a la consulta y consentimiento previo, a pesar de que es un antagonismo el pretender que se quiera garantizar su derecho a la consulta cuando este derecho ya fue vulnerado al no respetar su derecho al aislamiento y a su territorio.

Por tanto en el caso particular de los pueblos indígenas en contacto inicial, que forma parte del segundo escenario, la participación hace especialmente referencia a que se les considere como sujetos activos en todas las acciones que puedan llevarse en el relacionamiento con la sociedad envolvente. En tanto que sujetos activos y titulares de derechos, y en cuanto a pueblos con el derecho a decidir por sí mismos su presente y su futuro, deben tener la capacidad de decidir las acciones que se llevarán a cabo y la forma en que debe hacerse su participación. Si no, existe el riesgo de implementar actividades paternalistas que no sean respetuosas con sus derechos.

Concluyendo así la hipotética del segundo escenario, la importancia del consentimiento previo, libre e informado yace en relación con la situación en la que se encuentran los pueblos indígenas frente a la comunidad internacional y sus deseos de explotar sus territorios. En el caso de los pueblos en aislamiento y en contacto inicial, a esta importancia fundamental hay que sumarle la doble función, de limitación y protección, que presenta la aplicación de este principio. Limitación, en cuanto que la exigibilidad de la aplicación de este principio impide y limita totalmente las posibilidades de actuar en los territorios de los pueblos no contactados, ya que sin su consentimiento no se puede desarrollar ninguna actuación en sus territorios, y la búsqueda del consentimiento por la fuerza o la coacción supone incurrir en graves violaciones de sus derechos humanos, entre las que se incluyen la del delito de genocidio. Y protección, precisamente porque el hecho de que su consentimiento sea un requisito imprescindible para realizar cualquier acción en sus territorios significa que cualquier intromisión en sus territorios o culturas significa una violación de sus

derechos, entre las cuales, como acabamos de mencionar, se incluye el delito de genocidio entre las violaciones que genera el actuar sin su consentimiento.

4.4) Insumos para el diseño de una política de aplicación del Derecho de Consulta Previa en el contexto de los PIA's

Los pueblos y nacionalidades ejercen su derecho de autodeterminación a través de los instrumentos de la participación, la consulta y el consentimiento previo, libre e informado. Sin embargo, los PIA utilizan estos mecanismos para no participar, no tomar parte en ninguna consulta y no prestar su consentimiento para cualquier intromisión que se pretenda en sus tierras y territorios.

Por tanto, sería conveniente, además de interpretar el ejercicio de participación de los Pueblos en Aislamiento, en el sentido de que esa participación está enfocada en el no uso de dicho derecho para ser consultados dado sus condiciones particulares, también se puede incorporar a la fórmula el Principio de Precaución, que proviene del Derecho Ambiental pero que en la Política Nacional de Pueblos en Aislamiento del Ecuador ha sido desarrollado en el ámbito de los derechos humanos de los PIA, y el cual podría servir para fundamentar de una manera más clara la imposibilidad de consultar a los PIA para conseguir su consentimiento para cualquier actividad o decisión que pueda afectarles, e incluso para la prohibición de establecer contacto, incluso para ofrecerles servicios de salud.

Más allá de eso, hay un conjunto de decisiones que deben tomar los estados para precautelar los derechos de los PIA, sin contar con toda la información necesaria. En esos casos es necesario que los estados actúen con precaución para evitar que su inacción lleve a perjuicios para los PIA.

La Política Nacional define este principio de la siguiente manera:

7. Precaución

El principio de precaución se refiere a la toma de decisiones públicas en forma oportuna y adecuada, en situaciones donde la información disponible

para ello es insuficiente, donde la información es incompleta o confusa y en situaciones donde precisamente deben ser tomadas a pesar de las dificultades o complejidades.

El principio de precaución como eje rector de la política ambiental, salvaguarda a los sobre pueblos en situación de aislamiento voluntario. La precaución exige tomar medidas preventivas en caso de incertidumbres o dudas sobre acciones, políticas o actividades que puedan llegar a afectar la vida, y la integridad física, cultural y territorial de los pueblos en situación de aislamiento voluntario.

El principio de precaución se corresponde a la situación en la que viven los pueblos Tagaeri y Taromenani; la incertidumbre y las dudas sobre su condición de aislamiento voluntario requieren de medidas preventivas, de acciones precautelatorias, de decisiones respetuosas y de normas que amparen sus derechos¹²².

Por tanto se podría tomar el Principio de Precaución en términos análogos a los desarrollados en la Política Nacional del Ecuador, para mejor fundamentar la imposibilidad de la consulta a los PIA y la toma de decisiones estatales en base a información sobre los PIA insuficiente.

Ahora, como ya se vio en el apartado previo, en el escenario en que el contacto sea inminente e inevitable, o evitable pero por la acción coercitiva del Estado, ocurrió de todas maneras, la única salida sería el establecer lo que dicen los tratados internacionales sobre la consulta y el consentimiento previo, libre e informado en territorios de pueblos indígenas, tomando en cuenta que al momento de aplicar el mecanismo en territorios de Pueblos en Contacto Inicial, se incluyan medidas especiales con el fin de salvaguardar todos sus derechos.

En tal virtud, la consulta en primer lugar debe estar enfocada en obtener el consentimiento del pueblo indígena al que se está consultando, y este consentimiento se considera como la manifestación de un acuerdo claro y convincente en función de las estructuras económicas, culturales, sociales y

¹²²Política Nacional para la Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario

políticas de cada nación y pueblo, y de sus procesos tradicionales de deliberación, resulta un elemento inexcusable para la toma de decisiones. Estos acuerdos deben contar con la participación plena de líderes, representantes e instituciones responsables que hayan sido elegidos y reconocidos por la nación o pueblo indígenas para la toma de decisiones¹²³.

De igual manera se deben tomar en cuentas criterios como la buena fe, es decir que las partes sean informadas de todos los aspectos relevantes que puedan afectarles e influir en la toma de una decisión.

Así mismo se debe garantizar que las instancias de autoridad que representen a los pueblos indígenas y que van a tomar las decisiones, sean las tradicionales, y legalmente reconocidas en su estructura organizativa.

El idioma de la consulta deberá ser el que utilizan el pueblo indígena consultado, y la consulta debe estar adecuada a la cultura del pueblo a consultar, la misma que se realizará dentro de su territorio, utilizando sus protocolos y formas de gestión, que garanticen una auténtica comunicación.

El proceso de consulta, debe ser previo a la ejecución del proyecto, garantizando la posibilidad de transformar, adecuar y/o rechazar los estudios del proyecto, teniendo en cuenta las conveniencias del grupo consultado.

El proceso de consulta no debe extinguirse alegando inasistencias por parte de la comunidad, y se deben tomar en consideración la imposibilidad de asistencia de las comunidades por motivos de distancia geográfica.

Los procesos de consulta deberían conformarse por delegaciones, siempre encabezados por las autoridades de los pueblos indígenas, pero al mismo tiempo deben acudir representantes del Ministerio del Ambiente que debe ser la coordinación interinstitucional del proceso de Consulta con las comunidades y quien debe hacer el proceso de evaluación y seguimiento del Plan de Manejo Ambiental, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, quienes son los encargados de aplicar el Plan de Medidas Cautelares, Autoridades Locales de

¹²³CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS E INVESTIGACIÓN SOCIAL (CEJIS); "Lecciones Aprendidas Sobre Consulta Previa; La Paz Bolivia, 2010, pág. 20.

las Provincias y Municipios del área de influencia del proyecto, acompañamiento y seguimiento del proceso por promotores indígenas, del consejo nacional de igualdad, la Defensoría del Pueblo o Defensoría Ambiental, los Representantes de la empresa con capacidad decisoria, ONG's, organizaciones indígenas, Ministerio Recursos naturales no renovables, y los demás que tenga interés, según la materia, a los cuales se les asignará sus grados de facultades y competencias.

Capítulo V

5.1 Conclusiones

- En Ecuador se encuentran, al menos, dos pueblos aislados: Tagaeri y Taromenane que, al igual que otros PIA, para garantizar su supervivencia y su cultura, decidieron aislarse de toda persona ajena a su grupo familiar, rechazando todo contacto, incluso de forma violenta. Esto debe entenderse como el resultado de una dinámica cultural territorial y del avance histórico de la colonización y extracción de recursos de sus territorios.
- Ecuador como signatario del conjunto de instrumentos que constituyen el Sistema Jurídico Internacional en defensa de los DDHH, está obligado al cumplimiento de la jurisprudencia que el Sistema ha creado sobre los derechos indígenas, especialmente en lo tocante a los derechos colectivos, al reconocimiento de las tierras y territorios ancestrales y al Consentimiento. Por su parte, el Sistema de DDHH Interamericano establece obligaciones para los Estados miembros, por lo que Ecuador debe garantizar los derechos de los pueblos indígenas a tierras, territorios y recursos utilizados y ocupados tradicionalmente, a un medio ambiente saludable y a no verse sometidos a la reubicación forzosa; a la integridad cultural y física; a la autodeterminación; al Consentimiento previo libre e informado; a una participación significativa en las decisiones que los afecten decidiendo sus propias prioridades de desarrollo; a preservar y utilizar sus propias instituciones culturales, sociales, políticas, de justicia y resolución de conflictos; a estar libres de discriminación y a gozar de la misma protección legislativa que el resto de ciudadanos.
- En el caso de los PIA, es fundamental que estos derechos sean entendidos desde el derecho al no contacto (o del contacto reciente). Así, el derecho de autodeterminación tiene su expresión máxima en el respeto a la decisión de mantenerse en aislamiento; el derecho a la salud es fundamental, ya que está comprobada su deficiente respuesta

inmunológica, siendo una de las mayores amenazas a su supervivencia; el derecho a sus tierras y territorios, superando el dilema sobre quiénes deberían recibir los títulos en su nombre mientras permanezcan no contactados y sean desconocidos para el Estado; el consentimiento, la participación y la consulta, que son ejercidos a través del no contacto, es decir, que el Estado y la sociedad no podrán intervenir en el territorio mientras los PIACI no decidan romper su aislamiento. Finalmente, la ausencia de formas propias de representación política no debe ser razón para no ser reconocidos política y jurídicamente por los estados.

- Los Tagaeri y Taromenane son constitucionalmente ciudadanos ecuatorianos, pero no están identificados, ni registrados y tampoco tienen voz. Se cree que son alrededor de 300 personas que habitan dentro y en los alrededores del Parque Nacional Yasuní y del Territorio Waorani, nacionalidad con la que están estrechamente emparentados. Existe la creencia equivocada de que los PIA viven alejados de la civilización, que su presencia es un asunto fuera de lo común, extraordinario, sin embargo, el MAE, a través del PMC-PIA, ha identificado recientemente cuatro clanes: Cunchiyacu, Nashiño, Armadillo y Maxus, estos dos últimos fuera de la ZITT (Armadillo está incluso fuera del PNY, en plena zona colona).
- Las Medidas Cautelares dictadas por la CIDH tuvieron el efecto de empujar políticamente la decisión del Estado ecuatoriano de concretar políticas de protección a los pueblos Tagaeri y Taromenane. Muchas de las decisiones de política pública posteriores, son justificadas por el propio Ejecutivo como una respuesta a estas medidas. Sin embargo, no se hace el adecuado seguimiento, por lo que 4 años después el proceso sigue abierto.
- La Constitución ecuatoriana reconoce rango constitucional a los instrumentos internacionales en materia de DDHH, por lo que son plena y directamente aplicables en el país. Además, distintos documentos de política pública para la protección de los Tagaeri y Taromenane

reconocen expresamente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la OIT, la Carta Americana de Derechos Humanos, y las recomendaciones específicas para Ecuador realizadas por la CIDH y el Relator Especial.

- En la categoría de Política y legislación, el Estado ha convertido en sujetos de derechos a grupos que no pueden representarse a sí mismos, reconociendo constitucionalmente la existencia de los PIA y su obligación de protegerlos, adoptando marcos legales y políticas públicas específicas para asegurar los derechos que les amparan. Sin embargo, el borrador de ley para la protección a los PIA hace dos años que no avanza. Además, estas medidas no han contado con la participación de las organizaciones indígenas, pese a ser uno de los puntos más enfatizados por los instrumentos internacionales.
- Las medidas legislativas y políticas no se han traducido en acciones efectivas para evitar la violación de los derechos que amparan a los PIA, por lo que continúa su estado de vulnerabilidad.
- El Estado no ha establecido mecanismos de monitoreo ni de seguimiento de la implementación de las políticas ni de los planes de acción, tampoco de los espacios de coordinación.
- Siguen primando las necesidades del Estado sobre las garantías de los derechos de los PIA, tales como la priorización de la obtención de recursos fiscales (explotación petrolera) y la garantía de la seguridad nacional (presencia militar en la ZITT) sobre los principios pro homine y de precaución, entre otros.
- La Sentencia No. 001-10-SIN-CC de 18 de marzo de 2010 de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de la Ley Minera, regula los aspectos de consulta prelegislativa y nunca podrá reemplazar lo que dice la norma expresa constitucional relativa a la explotación de recursos naturales tanto en áreas protegidas como en zonas consideradas como intangibles.
- En cuanto al reconocimiento del derecho a la consulta en el contexto de los PIA, en primera instancia sería inviable pues violaría el principio de

precaución, y se estaría interrumpiendo el ejercicio del derecho a la autodeterminación de mantenerse aislados.

- En el caso hipotético de que los PIA pasen a ser Pueblos en Contacto Inicial como los Waoranis, se debe implementar un mecanismo de consulta acorde a lo que indica la constitución y los convenios internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas.

5.2) Recomendaciones

- Contar con un claro y fuerte respaldo político de Presidencia y de los respectivos ministros.
- Oficializar la Política PIAV, para lo que es necesario socializarla, evaluarla y adaptarla a la nueva Constitución. Debe incluir a los Pueblos en Contacto Inicial.
- Elaborar participativamente y aprobar la ley para la protección de los PIA.
- Garantizar los derechos de los PIA recogidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de DDHH, así como en el Derecho Indígena.
- Dar un tratamiento judicial justo y equitativo a los casos en los que haya implicados PIACI y avanzar en los casos que están parados.
- Considerar que la garantía de los derechos de los PIA no se limita a cumplir con las Medidas Cautelares de la CIDH.
- Analizar la institucionalidad más pertinente para tratar el tema PIA, acorde con una temporalidad a largo plazo. Retomar la propuesta de que sea una instancia adscrita a Presidencia, con unidades operativas de gestión dentro de los ministerios correspondientes y un grupo asesor técnico a nivel nacional e internacional que refuerce el papel del Comité de Gestión Interinstitucional, con la suficiente autoridad sobre las otras instancias del gobierno, y autonomía política, administrativa y económica.
- Evaluar la eficacia del Comité de Gestión Interinstitucional. Cada institución debe asumir un rol activo en la protección a los PIA y su

presencia garantizada en todas las reuniones. En ellas, debe incorporarse la participación de las organizaciones indígenas y de la sociedad civil.

- Crear una instancia de coordinación local, similar al Comité de Gestión Interinstitucional. De igual manera, en ella resultará fundamental la participación de las organizaciones indígenas y de la sociedad civil.
- Tal y como establece la Política PIAV, deben conformarse veedurías ciudadanas.

BIBLIOGRAFÍA

Libros:

ACOSTA, Alberto. La maldición de la abundancia. Editorial AbyaYala. Septiembre de 2009. Quito.

ACOSTA, Alberto. Preparémonos para lo que se avecina. En El Oriente es un Mito. 1ª. Edición. AbyaYala/CEP. Quito. 2003.

ARTEAGA, Aída. Indicadores de gestión e Impactos de la actividad petrolera en la Región Amazónica Ecuatoriana. En Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador. 1ª. Edición FLACSO-Petroecuador. Quito. 2003

ÁVILA, María Paz; Los Derechos Colectivos.Hacia una efectiva comprensión y protección; Serie Justicia y Derechos Humanos Neo-constitucionalismo y Sociedad; Diciembre 2009; p. 520

ÁVILA, Ramiro (Compilador); La Constitución del 2008 en el contexto andino.Análisis desde la doctrina y el derecho comparado; Serie Justicia y Derechos Humanos Neo-constitucionalismo y Sociedad; Quito-Ecuador; Noviembre 2008; p.364

ÁVILA, Ramiro (Compilador); Neoconstitucionalismoy Sociedad; Serie Justicia y Derechos Humanos Neo-constitucionalismo y Sociedad; Quito-Ecuador agosto de 2008; p.356

BERRAONDO Mikel, “El Caso AwasTingni: La esperanza ambiental indígena”, en El Caso AwasTingni contra Nicaragua. Nuevos horizontes para los derechos humanos de los pueblos indígenas, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 2003. P 29-61

BERRAONDO, Mikel; Pueblos Indígenas y Derechos Humanos; Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto; Bilbao 2006; p. 690

BRACKELAIRE, Vincent; Situación de los últimos pueblos indígenas aislados en América latina (Bolivia, Brasil, Colombia,Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela). Diagnóstico regional para facilitar estrategias de protección; Brasilia; enero 2006; p. 69

CABODEVILLA Miguel Ángel; “Pueblos indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial en la Amazonía y el Gran Chaco”; IWGIA, 2007.

CABODEVILLA, Miguel Angel. El Exterminio de los Pueblos Ocultos. CICAME, Quito. 2004.

CARBONELL, Miguel; Globalización y Derecho; Serie Justicia y Derechos Humanos Neo-constitucionalismo y Sociedad; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Quito-Ecuador; Abril 2009; p. 316

CLASTRES, Pierre. Arqueología de la violencia: El origen de la guerra. Primera Parte. Primera Parte. Ed. Fondo Cultura Económica. Buenos Aires 2004. 79p.

CLASTRES, Pierre; La sociedad contra el Estado; Editorial Virus; Bilbao; febrero 2010; p. 231

CONADE/GTZ. Ecuador Siglo XXI. El reto de la energía en las próximas dos décadas. Quito. Junio, 1992.

CONAIE – TUKUI SHIMI; Los Derechos Colectivos de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador. Evaluación de la década 1998 a 2008; CONAIE y Fundación TukuiShimi; Quito –Ecuador marzo de 2009; p.159

DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION; El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; Oxfam América; Lima-Perú; marzo 2010; p.101

GAARZA, Jaime. El festín del petróleo. Ediciones Solitierra. 1972. Quito.

GORDILLO, Ramiro. ¿El oro del diablo? Ecuador: historia del petróleo. 1ª. Edición. Corporación Editora Nacional. Quito.2003.

HUERTAS, Beatriz; Análisis de Situación de los Pueblos en Aislamiento, Contacto Reciente y Contacto Inicial de la Región Andina; Organismo Andino de Salud ORAS ONHU; Lima-Perú; junio 2010; p. 108

INREDH; Alegatos presentados en la audiencia temática sobre derechos de los pueblos indígenas en el Ecuador concedida por la Comisión Interamericana de

Derechos Humanos; Derechos de los pueblos indígenas en Ecuador Audiencia -1370 período ordinario de sesiones; Quito 3 de noviembre de 2009; p.38

IWGIA; Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial en la Amazonia y el Gran Chaco; Copenhague; 2007; p. 387

LULL; Vicente; Marx, Producción, Sociedad y Arqueología; Trabajos de Prehistoria; 62, N° 1; 2005; pp. 7 a 26

MARTÍNEZ DE BRINGAS, Asier; “La desconstrucción del concepto de propiedad. Una aproximación intercultural a los derechos territoriales de los pueblos indígenas”; Utopía y Práxis Latinoamericana, Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social; N° 14; Abril-Junio 2009; p. 11-29

MASAPANTA, Christian; “El Derecho Indígena en el Contexto Constitucional Ecuatoriano: Entre la Exigibilidad de Derechos y el Reconocimiento del Pluralismo Jurídico”; p.28

MIKKELSEN Cæcilie; “El Mundo Indígena 2010”; IWGIA; Copenhague 2010; p. 671

MORENO DE LOS RÍOS ALMANDOZ, María; “La Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto inicial. Respuestas del Estado Ecuatoriano a las Recomendaciones de los Organismos Internacionales”; Quito, Ecuador; Junio de 2010.

MURATORIO, Blanca; “Misioneros e Indios en la Amazonía Norte del Ecuador: 1538-1898” en Etnicidad, Evangelización y Protesta en el Ecuador, Quito, CIESE, 1982.

PÉREZ, Aquiles R., “Las Mitas en la Real Audiencia de Quito”; Quito, 1947

PRICE, R.Saramaka Social Structure. Analysis of a Maroon Society in Suriname, Institute of Caribbean Studies, Universidad de Puerto Rico, 1975.

PROAÑO, José y COLLEONI, Paola; Informe IWGIA: caminantes de la selva. Los pueblos en aislamiento de la Amazonía ecuatoriana; IWGIA; 2010; p. 48

RIVAS, Alex; Conservación y petróleo en la Amazonía ecuatoriana. Unacercamiento al caso huaorani. Quito, EcoCiencia-Abya-Yala.

RIVAS, Alex; Sistema mundial y pueblos indígenas en la Amazonía. A propósito del ataque a los tagaeri. En: ICONOS #17. Quito, Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales- FLACSO, Sede Ecuador, octubre. pp. 21-31.

SAHLINS, Marshall; Economía en la Edad de Piedra; Marshall Sahlins/Aldine Publishing Company, 2da Edición; Chicago 1974; p.339

SILVA, Erika; En torno al surgimiento de la cultura nacional en el Ecuador, México, FLACSO, 1980.

STAVENHAGEN, Rodolfo; El Desafío de la Declaración. Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas; documento no. 127 de IWGIA; Copenhague 2010; p. 415

VELASQUEZ, Santiago; Derecho de los Pueblos Indígenas; p. 24

VINTIMILLA Jaime Vintimilla; La consulta previa en Ecuador: ¿Un derecho colectivo justiciable o una mera formalidad administrativa?”, enAportes DPLF, Revista de la Fundación para el Debido Proceso Legal, Número 14, año 3, septiembre de 2010, pág. 21 y 22.

Legislación nacional e internacional:

ASAMBLEA CONSTITUYENTE, Constitución de la República del Ecuador, Montecristi, 20 de octubre de 2008.

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, Resolución 2106 A(XX), Nueva York, 21 de diciembre de 1965.

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, Resolución 61/295, Nueva York, 13 de septiembre de 2007.

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, Declaración Universal de Derechos Humanos, Asamblea Nº 217, Nueva York, 10 de diciembre de 1948.

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Resolución 2200 A (XXI), Nueva York, 16 de diciembre de 1966.

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Resolución 2200 A (XXI), Nueva York, 16 de diciembre de 1966.

ASAMBLEA NACIONAL, Ley Reformatoria al Código Penal que tipifica el delito de Genocidio y Etnocidio, Quito, 9 de abril de 2009, Registro Oficial Nº 578, suplemento, 27 de abril de 2009.

CONFERENCIA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Convenio Nº 169 sobre pueblos indígenas y tribales, 27 de junio de 1989.

Políticas Públicas:

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenani, Medidas Cautelares MC-91/06. Ecuador, Washington DC, 10 de mayo de 2006.

CONFEDERACIÓN DE NACIONALIDADES INDÍGENAS DEL ECUADOR Y PETICIONARIOS MEDIDAS CAUTELARES. Solicitud de medidas provisionales. Quito, 10 de marzo de 2010

CONFEDERACIÓN DE NACIONALIDADES INDÍGENAS DEL ECUADOR, Solicitud de adhesión como copeticionarios de las medidas cautelares a favor de los pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane (sin lugar, s.f.).

GOBIERNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Política Nacional de los Pueblos en situación de Aislamiento Voluntario. Documento de consulta, Quito, 18 de abril de 2007.

MINISTERIO COORDINADOR DE PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL, Plan de medidas cautelares a favor de los pueblos Taromenani y Tagaeri, Quito, septiembre 2007.

MINISTERIO DE AMBIENTE, Plan de medidas cautelares para Pueblos en situación de Aislamiento Voluntario, Plan integrado de acción, 20 de enero de 2008.

PLAN DE MEDIDAS CAUTELARES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS AISLADOS, Protocolo de Acción Equipo PMC-PIA. BORRADOR, versión del 21 de enero de 2010.

SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, 1ª ed., SENPLADES, Quito, 2007.

SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, 1ª ed., SENPLADES, Quito, 2009.

Informes y Resoluciones de organismos internacionales:

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, Proyecto de Programa de Acción para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (A/60/270), Nueva York, 18 de agosto de 2005.

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (A/RES/59/174), Nueva York, 24 de febrero de 2005.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Ecuador (OEA/Ser.L/V/II.96; Doc. 10rev. 1), 24 de abril de 1997.

GRUPO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas, Nueva York y Ginebra, 2009.

Documentos extraídos de Internet:

CARLOSAMA M. Movimiento indígena ecuatoriano: Historia y conciencia política. Boletín ICCY RIMAY. Publicación mensual del Instituto Científico de Culturas Indígenas. Año 2, No. 17, Agosto del 2000. [Sitio en Internet] Disponible en <http://icci.nativeweb.org/boletin/17/carlosama.html>; Consultado 12 de abril de 2011

Historia del Foro Permanente de Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas; extraído de internet: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/history.html>

MACKAY Fergus; "Surinam: compañías madereras chinas y derechos tribales"; Boletín N° 62 del WRM, setiembre de 2002; extraído de la página del Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales: <http://www.wrm.org.uy/boletin/62/Surinam.html>

MUÑOZ, Gloria; "El movimiento mapuche autónomo. Su lucha en vivo"; extraído de internet: <http://meli.mapuches.org/spip.php?article144>

SING'OEI, Korir; "The rights of indigenous peoples in Africa"; extraído de internet: <http://www.pambazuka.org/en/category/comment/44413>.

UNESCO, UNESCO and Indigenous Peoples: Partnership to Promote Cultural Diversity; IFAD: Statistics and key facts about indigenous peoples (edición en Internet) <http://www.ifad.org/english/indigenous/index.htm>.