

La Naturaleza en la Consulta Popular

La consulta no es una simple “socialización” de los proyectos extractivos, como ha sido la práctica de los últimos años, la consulta es un proceso firmemente establecido en el derecho internacional y constitucional del Ecuador.

Una vez conocidos los resultados de la Consulta Popular del 4 de febrero, las industrias extractivas sufrirán un gran cambio: la minería no podrá expandirse a áreas protegidas y se reducirá el área de explotación en el Yasuní; además, deberán tomarse en serio los procesos de consulta y consentimiento informado previo a las comunidades que viven en las potenciales zonas afectadas, y a la sociedad en general.

La consulta no es una simple “socialización” de los proyectos extractivos, como ha sido la práctica de los últimos años, la consulta es un proceso firmemente establecido en el derecho internacional y constitucional del Ecuador. Un ejemplo de lo que ha venido ocurriendo son las declaraciones del Ministro de Hidrocarburos el domingo 4 de febrero, quien al comentar los resultados de las votaciones afirmó que para relanzar la XI ronda de licitaciones petroleras iban a realizar la “socialización” con las organizaciones indígenas.

La historia de la Consulta Previa, Libre e Informada en el Ecuador inicia con la Constitución de 1998, donde se reconoció y garantizó el derecho colectivo de los pueblos indígenas a ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente. Desde entonces, fue obligación consultar a las comunidades sobre las actividades petroleras y mineras en sus territorios. Al mismo tiempo, hubo múltiples esfuerzos desde el Estado para vaciar de contenido este derecho.

En 2002, el gobierno de Gustavo Noboa emitió el “Reglamento de Consulta y Participación para la Realización de Actividades Hidrocarburíferas” (Decreto 3401), cuya finalidad era obtener “criterios” de las comunidades, siempre y cuando éstos sean técnica y económicamente viables, por lo que no se garantizaba que la opinión de los consultados sea tomada en cuenta por el Estado.

Esta norma recibió críticas desde el sector ecologista y de derechos humanos porque violaba preceptos constitucionales como el derecho a ser consultados, ser debidamente informados, a la participación universal y el principio de soberanía.

Posteriormente Alfredo Palacios dicta el “Reglamento al artículo 28 de la Ley de Gestión Ambiental sobre la Participación Ciudadana y Consulta Previa”, que adolecía de los mismos vicios que el reglamento anterior.

En abril de 2008, el presidente Rafael Correa emite el “Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social establecidos en la Ley de Gestión Ambiental” (Decreto 1040), que entró en vigencia el 8 de mayo de 2008, mientras aún se redactaba la nueva Constitución en Montecristi. Este reglamento reemplaza varias normas anteriores relacionadas con el tema, pero mantiene los mismos problemas, incluyendo que se continuará con el proyecto aún cuando las personas afectadas por un proyecto no acudan a los eventos de la consulta.

Con la Constitución del 2008, se supera el hecho de que las comunidades deben simplemente entrar en proceso de “participación” y se garantiza el derecho a la “consulta” para pueblos y nacionalidades. El artículo 57.7 establece que “ *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 de derechos humanos*”.

Esto es muy importante porque los instrumentos internacionales reconocen la obligatoriedad de obtener el consentimiento libre, informado y previo, sin el cual no se podrá llevar a cabo el proyecto u obra en cuestión.

El artículo 57 también hace un avance cualitativo en el ejercicio del derecho a la consulta al reconocer el derecho a la consulta pre-legislativa. Además, la Constitución ratifica la voluntad de los pueblos en aislamiento de mantenerse en esa condición, y declara que en sus territorios está vedada toda actividad extractiva.

En junio de 2012 la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió sentencia sobre el caso “Pueblo originario Kichwa de Sarayaku vs. Estado Ecuatoriano”, declarando la responsabilidad internacional del Estado por la violación de derechos del Pueblo de Sarayaku a la consulta, a la propiedad comunal indígena, a la identidad cultural, a las garantías judiciales y a la protección judicial, así como por haber puesto gravemente en riesgo los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de la comunidad. Un mes más tarde, Correa desafía el alcance de esta sentencia en cuanto a sentar precedentes en la política petrolera, y decide lanzar la XI Ronda de Licitaciones Petroleras, a partir de emitir el “Reglamento para la Ejecución de la Consulta Previa, Libre e Informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburíferos” (Decreto 1247) en julio de 2012, con el fin de regular el proceso de consulta previa a las organizaciones indígenas del centro sur de la Amazonía.

Algunos aspectos problemáticos de este reglamento tienen que ver con que ignora la consulta pre-legislativa, violando el artículo 57.17 de la Constitución y los Tratados y Convenios internacionales sobre el tema; limita la consulta a una mera “socialización” de información, con lo que se ignoran estándares internacionales que garantizan un adecuado ejercicio de este derecho para los pueblos indígenas al mismo tiempo que se enfatiza en describir los beneficios sociales a los que podrán acceder las comunidades, pueblos y nacionalidades, a la identificación de necesidades de intervención por parte del Estado a través de políticas y proyectos sociales comunitarios; en garantizar la incorporación de mano de obra local en la ejecución de proyectos acordados y consensuados, de manera que se conduce intencionalmente a la población consultada a su consentimiento. La aplicación de este reglamento provocó muchos conflictos, que incluían acusaciones, agresiones, atentados e incluso un informe de la Revista Sobre Acesso À Justiça E Direitos Nas Américas habla de la muerte de personas producto de estos conflictos (1)

Además, el artículo 19 de esta norma dice que la falta del ejercicio del derecho a la participación no constituiría causal de nulidad del proceso ni su suspensión, con lo que se viola la libre determinación de los pueblos, y la consulta (y un eventual consentimiento) dejan de ser libres.

Las nacionalidades indígenas del centro sur de la Amazonía, que han mantenido una posición rotundamente contraria a las actividades petroleras en sus territorios ancestrales, rechazan la consulta previa basada en el Decreto 1247, por considerarlo una violación al espíritu de este derecho: el consentimiento.

El derecho a la consulta previa es muy importante y no debe confundirse con el acceso a la información, que es un derecho en sí mismo. Tampoco puede ser la única vía para sentarse a la mesa de negociación con el gobierno, porque existen escenarios de participación, también reconocidos por la normativa ecuatoriana. Lo que está en el centro es la defensa territorial y las capacidades de los pueblos de ejercer su autogobierno.

Notas:

(1) Vallejo y Duhalde (2017). Políticas de desarrollo y ampliación de las fronteras

Extractivas sobre territorio Sápara en la Amazonía ecuatoriana. Revista Sobre Acesso À Justiça E Direitos Nas Américas. Vol 1(1).