

**ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS
DEL EJERCICIO DE LOS DERECHOS
COLECTIVOS EN EL ECUADOR**





Centro de Derechos Económicos y Sociales CDES

INFORME:

**ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS
DEL EJERCICIO DE LOS DERECHOS
COLECTIVOS EN EL ECUADOR**

**Julio 2011
Quito - Ecuador**

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL EJERCICIO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS EN EL ECUADOR

Elaborado por:

- Susy Garbay Mancheno / CDES
Con el apoyo de Oxfam

Edición y revisión:

- Edwar Vargas
- Francisco Hurtado
- David Chávez

Diseño Gráfico:

gmt-5studio asesoría gráfica y multimedia

Impreso en Ecuador

Tiraje: 400 ejemplares

Julio 2011

Quito - Ecuador

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
1. CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL	11
2. SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL ECUADOR	15
3. RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS	19
31. CARACTERIZACIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO Y RECONOCIMIENTO DE DERECHOS COLECTIVOS EN LA CONSTITUCIÓN DEL 2008.....	20
4. LÍMITES REALES EN EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS	27
4.1. EVANGELIZACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.....	27
4.2. VACIAMIENTO Y RETROCESO DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN: LÍMITES EN EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA.....	29
4.2.1. EXCLUSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: PROMULGACIÓN DE LEYES SIN CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA.....	31
4.3. RESTRICCIONES EN EL DERECHO A MANTENER LAS INSTITUCIONES PROPIAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.....	41
4.3.1. DESARTICULACIÓN DE INSTITUCIONES INDÍGENAS.....	41
4.3.2. LÍMITES EN EL EJERCICIO DE LA JUSTICIA INDÍGENA.....	44
5. SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO	51
CONCLUSIONES	59
BIBLIOGRAFÍA	61

INTRODUCCIÓN

La promulgación de la Constitución del 2008 recoge un planteamiento histórico del movimiento indígena ecuatoriano, esto es caracterizar al Estado ecuatoriano como plurinacional. Este atributo supone apuntalar a una transformación social, política y económica, y una garantía del pleno ejercicio de los derechos colectivos que bajo esta denominación del Estado tienen una connotación particular.

Este documento, sin que constituya una recopilación exhaustiva de hechos, analiza algunos relevantes que se han dado en los últimos tres años, esto es a partir de la aprobación del nuevo texto constitucional, y que evidencian el estado de situación de los derechos colectivos reconocidos en la Constitución así como en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas.

Se hace particular énfasis en el ejercicio del derecho de participación de los pueblos indígenas a través de la consulta previa, libre e informada, toda vez que la vigencia de un nuevo régimen constitucional establece en forma expresa la obligación de consultar previamente a la expedición de normativa secundaria. Cabe indicar que a este tipo de consulta también estaba obligado el Estado bajo la Constitución anterior, que si bien no estaba especificada como en el texto actual, se otorgaba carácter supra legal al Convenio 169 de la OIT que obliga a consultar sobre cualquier medida administrativa, legal y de política pública. Sin embargo, se esperaba que la aplicación de los derechos colectivos y el de consulta en particular cobren especial sentido en un Estado plurinacional, pero los hechos dan cuenta que su ejercicio está en permanente tensión con la noción del “interés nacional”, a cuyo favor se resuelve cualquier decisión estatal restringiendo el derecho de participación.

Se analizan también otras medidas impulsadas por el Estado ecuatoriano, y que son contrarias al espíritu de los derechos colectivos, tales como la pretensión de evangelizar a los pueblos indígenas interviniendo arbitrariamente en su cosmovisión, la desarticulación de las instituciones indígenas, así como la descalificación y criminalización del ejercicio de justicia indígena, medidas en las que subyacen posiciones discriminatorias y racistas, que lejos de ser combatidas han sido institucionalizadas.

Finalmente se hace un análisis de los derechos de los pueblos en aislamiento voluntario, cuya existencia está amenazada por la política extractivista ecuatoriana.

CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL
CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL

CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL

CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL
CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL
CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL
CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL
CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL
CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL



1. CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL

Según datos preliminares, del censo de población y vivienda que se realizó en el 2010, el Ecuador tiene alrededor de catorce millones trescientos mil habitantes.¹

En el país todavía constituye un reto la eliminación del analfabetismo. De acuerdo con la información arrojada de la Encuesta de Condiciones de Vida 2005 – 2006, en el Ecuador el porcentaje de la población nacional, mayor de quince años analfabeta, representa al 9.1% del total de la población del Ecuador.² La mayoría de personas en esta condición, se encuentran en el sector rural, y son Chimborazo, Bolívar y Cotopaxi las provincias con mayor incidencia de analfabetismo.³

En cuanto a los niveles de pobreza,⁴ la misma fuente determina que para el año 2006, el 45.8% de la población total del país era pobre, de la cual la mayoría se encontraba en el sector rural, con un porcentaje del 82.2%, siendo la provincia con un mayor nivel de pobreza, la de Bolívar.⁵

Por su parte los datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo,⁶ establece que la pobreza a nivel nacional se ubica en el 31.46%, y se mantiene una mayor incidencia en el sector rural, con el 50.9%, en relación a la pobreza urbana calculada en un 21.56%.⁷ En tanto, la tasa promedio de desocupación a nivel nacional es de 7.04% de la población económicamente activa (PEA); cabe mencionar que la diferencia entre el porcentaje de desocupación entre hombres y mujeres es significativa, pues se establece que la desocupación masculina está en el 5.5%, en tanto que la femenina se ubica en el 9.1%. En cuanto a las cifras de desocupación se ha establecido que la tasa es del 49.97%, de la cual el 55.2% corresponde a la de las mujeres y el 49.9% a la de los hombres.⁸

El Ecuador, sigue sosteniendo su economía en un modelo de acumulación extractivista, por lo que la principal fuente de ingresos proviene de la actividad petrolera, lo cual ha permitido extender la cobertura de las políticas sociales.⁹ De esta forma, para el año 2010 se incrementó el rubro de gastos

1 <http://www.inec.gob.ec/preliminares/somos.html>, 27 de abril 2011

2 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, *Las condiciones de vida de los ecuatorianos. Resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida – Quinta Ronda (Noviembre 2005 – Octubre 2006). Indicadores sociales*. http://www.inec.gob.ec/web/guest/publicaciones/anuarios/inv_soc/con_vid, P. 19 - 20

3 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

4 Medida de acuerdo al método de necesidades básicas insatisfechas (NBI), que clasifica a los hogares en pobres o no pobres, de acuerdo a la satisfacción de acceso a educación, salud, nutrición, vivienda, servicios básicos, empleo.

5 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, *Las condiciones de vida de los ecuatorianos. Resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida – Quinta Ronda (Noviembre 2005 – Octubre 2006). Pobreza y Desigualdad*. p. 9 – 10. http://www.inec.gob.ec/web/guest/publicaciones/anuarios/inv_soc/con_vid

6 Esta encuesta mide la pobreza por ingresos, para lo cual se actualizó la línea de pobreza de la Encuesta de Vida del 2006, que establecía dicha línea en 56.64\$, y que actualmente es de 69.05\$. De esta forma las personas que tienen un ingreso per cápita inferior a la cifra señalada, son clasificadas como pobres.

7 Banco Central del Ecuador, Informe de pobreza, desigualdad y mercado laboral, Diciembre 2010, p. 10 <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/Empleo/PobrezaDic2010.pdf>

8 Banco Central del Ecuador, *Cifras Económicas del Ecuador*, Marzo, 2011., p. 25 – 26. <http://www.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/CifrasEconomicas/cie201103.pdf>

9 Alberto Acosta, *Análisis de Coyuntura*, ILDIS, Quito, 2010, p. 16. <http://www.fes-ecuador.org/pages/lineas-de-trabajo/economia-y-desarrollo-sustentable/analisis-de-coyuntura-economica-2009.php>

corrientes, que incluyen el bono de desarrollo humano, el subsidio eléctrico y otros,¹⁰ así mismo el gasto en educación y salud se han incrementado, aunque no significativamente en relación a los años anteriores.¹¹

10 Banco Central del Ecuador, *Cifras Económicas del Ecuador*, Marzo, 2011, p. 94

11 Los recursos destinados a educación y cultura se incrementaron del 2.9 % del Producto Interno Bruto PIB en el 2007, a 4.9% en el 2010. Así mismo los recursos destinados a salud y desarrollo comunal, se incrementaron del 1.3% del PIB en el 2007, al 2.3% en el 2009 y en el 2010. Banco Central del Ecuador, *Cifras Económicas del Ecuador*, Marzo, 2011., p. 95. <http://www.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/CifrasEconomicas/cie201103.pdf>

SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS EN EL ECUADOR
SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS EN EL ECUADOR

SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL ECUADOR

SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS EN EL ECUADOR
SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS EN EL ECUADOR
SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS EN EL ECUADOR



2. SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL ECUADOR

En el Ecuador existen actualmente quince nacionalidades indígenas que se ubican en la Sierra, Costa y Amazonía:

Sierra	Costa	Amazonía
Kichwa	Awa Chachi Epera Tsa'chila	Achuar A'í Cofán Huaorani Kichwa Secoya Shiwiar Shuar Siona Andoa Zápara

FUENTE: Sistema de Indicadores de las nacionalidades y pueblos SIDENPE, versión 2.0

A la nacionalidad Kichwa de la Sierra, a su vez pertenecen 14 pueblos: Pasto, Otavalo, Kayambi, Karanki, Chibuleo, Kitukaras, Kisapincha, Kichwa del Tungurahua, Panzaleo, Puruhá, Salasaka, Saraguro y Kañari.

No existen datos precisos respecto a la situación las nacionalidades y pueblos indígenas,¹² sin embargo la Encuesta de Pueblos y Nacionalidades del Ecuador ECONOAP del 2002,¹³ ofrece información que da cuenta de la significativa incidencia de la pobreza en la población indígena, pues esa encuesta 9 de cada 10 personas indígenas no han podido satisfacer sus necesidades básicas, situación que es más grave, en el caso de hogares indígenas cuya jefatura es una mujer. Según esta encuesta la incidencia de la pobreza alcanza, en el caso de las mujeres al 90.12%, en tanto que en los hombres es el 89.69%. Los datos de extrema pobreza demuestran que el 68.22% de las mujeres indígenas están en esta condición, frente a un 66.96% de hombres.

Los datos sobre analfabetismo en la población indígena, que ofrece la encuesta mencionada revelan que el 19.69% de los hombres y el 35.94% de las mujeres indígenas son analfabetas. En cuanto al nivel de escolaridad, se determina que la población indígena mayor de 24 años, ha cursado un promedio de 3.28 años de escuela, que desagregados entre mujeres y hombres, corresponde para el primer caso 2.61 años, y en el segundo 4.03 años, es decir la mayoría de la población indígena apenas ha terminado los estudios básicos.

12 El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, realizó un censo nacional en el 2010, sin embargo la información relacionada a las nacionalidades y pueblos indígenas, aún no están disponibles.

13 Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE y Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades indígenas CODENPE, 2002.

Por otro lado, datos más recientes establecen que la reducción de pobreza, entre los años 2006 – 2009, calculada por nivel de ingreso, se ha estancado notoriamente, al mismo tiempo que se registra que la extrema pobreza en la población indígena ha crecido en el mismo período, en un alrededor de diez puntos.¹⁴ Sin embargo, los datos de pobreza calculada en base a necesidades básicas insatisfechas, dan cuenta de una reducción de la pobreza en la población indígena entre el 2005 y el 2008, del 82% al 75%, mientras que entre el 2008 y el 2009, la reducción es menor pues pasa del 75% al 70%. (J. Ponce y A. Acosta: 2010, 6). Estos datos deben llamar la atención si se considera que el actual gobierno ha recibido el mayor porcentaje de ingresos petroleros, en promedio y comparación con los gobiernos de los últimos treinta años. Así mismo la recaudación fiscal se ha incrementado significativamente.

Otro aspecto relevante que revela la situación de los pueblos indígenas, es el relacionado al acaparamiento del agua, situación que se suponía iba a ser modificada con la expedición de la Constitución vigente, no obstante se evidencia que el monopolio del agua continúa en manos de propietarios de grandes extensiones de tierras, en perjuicio de campesino e indígenas: ***“La población campesina, sobre todo indígena, con sistemas comunales de riego, representa el 86% de los usuarios. Sin embargo, este grupo apenas tiene el 22% de la superficie regada y accede apenas al 13% del caudal. Mientras que los grandes consumidores, que no representan ni el 1% de unidades productivas, concentran el 67% del caudal.”*** (J. Ponce y A. Acosta: 2010, 10)

Estos datos demuestran la histórica exclusión social y económica a la que han sido sometidos los pueblos indígenas en el Ecuador y que continúa sin resolverse.

14 Juan Poce y Alberto Acosta, La pobreza en la “revolución ciudadana” o “¿pobreza de revolución?”, Quito, 2010.

DERECHOS COLECTIVOS
RECONOCIMIENTO DE LOS
DERECHOS COLECTIVOS

**RECONOCIMIENTO DE LOS
DERECHOS COLECTIVOS**

RECONOCIMIENTO DE LOS
DERECHOS COLECTIVOS
RECONOCIMIENTO DE
DERECHOS COLECTIVOS



3. RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS

Históricamente han vivido en el Ecuador diversos pueblos indígenas, sin embargo la cultura blanco mestiza ha intentado construir una cultura nacional homogenizante, que ha invisibilizado e inclusive despreciado a las demás identidades culturales, lo cual se ha expresado a través de políticas públicas y normativa constitucional y legal. Para “incorporar” a los pueblos indígenas en la construcción del Estado Nacional, se promovió la obtención de la ciudadanía bajo ciertas condiciones, la imposición de la religión cristiana, la enseñanza del español como único idioma de relacionamiento, la desaparición de la vestimenta indígena, y el desconocimiento de las formas de ejercicio de poder y participación de los pueblos indígenas, etc.¹⁵

Sin embargo, la Constitución ecuatoriana de 1998 marca una ruptura de esta ideología, pues al menos formalmente plasma en su contenido algunas de las reivindicaciones planteadas durante décadas por los pueblos indígenas, y que especialmente adquirieron relevancia a partir de los años noventa con la configuración del movimiento indígena como actor político y social relevante. De este modo, esa Constitución por primera vez reconoce al Estado ecuatoriano como pluricultural y multiétnico, e incorpora dentro del catálogo de derechos humanos, los derechos colectivos de los pueblos indígenas, lo cual conllevó además a un reconocimiento expreso de sujetos colectivos de derechos, no imaginado en el modelo de democracia liberal.¹⁶ Este reconocimiento estuvo también influenciado por el debate que sobre estos derechos se había dado a nivel internacional, que se materializó en la formulación y ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos indígenas y Tribales en países independientes.

El reconocimiento de los derechos colectivos en la Constitución de 1998, no estuvo libre de controversias, pues la matriz liberal que tradicionalmente ha sustentado la teoría de los derechos humanos, no contemplaba sujetos colectivos de derechos. Una de la preocupaciones que se planteaba era que la aceptación de estos derechos, conllevaría un tratamiento jurídico especial a los pueblos indígenas, lo cual sería contrario al principio de igualdad ante la ley.¹⁷ Así mismo se opinaba que las demandas de autonomía política y administrativa, resquebrajaban la noción de unidad del Estado. (Endara 2000: 60). No obstante y a pesar de estos puntos de vista, la constitucionalización de los derechos colectivos presentaban un desafío no solo jurídico sino también político, en la medida que esos derechos se convertían en exigibles y justiciables, al mismo tiempo que daban lugar al reconocimiento político de nacionalidades y pueblos indígenas así como de sus territorios, dentro

15 “El interés de control y dominio por parte de los mestizos desarrolló una tradición interpretativa excluyente tanto a nivel jurídico como cultural y político que afirmaba que el Ecuador como Estado, es la expresión política de una sola nación mestiza surgida de un proceso de constitución de raíces indígenas y coloniales hispánicas. La consolidación de esta nación se lograría con la integración de los indígenas a la sociedad” Ramón Torres (ed), “Régimen Constitucional y Derechos de los Pueblos Indígenas”, en Derechos de los Pueblos Indígenas, Abya Yala, Quito 1996, p. 45 y 46

16 Atilio Borón, *Crisis de las democracias y movimientos sociales en América Latina: notas para una discusión*, Observatorio Social de América Latina, CLACSO, año VII No. 20, mayo – agosto 2006, Buenos Aires, p. 293.

17 Ximena Endara Osejo, Debate y adopción de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en la Constitución Ecuatoriana, en Angelica Bernal, comp., *De la Exclusión a la Participación: Pueblos Indígenas y sus derechos colectivos en el Ecuador*, Ediciones Abya Yala, Quito, 2000, p. 60

del Estado ecuatoriano. El categorizar a los derechos colectivos como derechos humanos, cumplen la mismas funciones, es decir por un lado orientan la actuación de todo poder público, y por otro lado regulan el régimen jurídico de la relación de los sujetos colectivos con el poder público pero también con particulares.¹⁸

Una década después sin que se hayan materializado los derechos colectivos, la convocatoria a una Asamblea Constituyente en el 2007 y la posterior promulgación de una nueva Constitución en el 2008, generaron grandes expectativas respecto al ejercicio de derechos, pero también en relación a un nuevo modelo de estado en el que haya cabida al respeto de los pueblos indígenas.

3.1. CARACTERIZACIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO Y RECONOCIMIENTO DE DERECHOS COLECTIVOS EN LA CONSTITUCIÓN DEL 2008

El primer artículo de la Constitución vigente propone al Estado ecuatoriano, como “*constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico [...]*”. Cada uno de los elementos de esta noción tiene un significado determinante; así por ejemplo el carácter de constitucional de derechos, tiene sobre todo un valor simbólico que refuerza la idea del sometimiento de todo poder público a la Constitución así como el valor superior de los derechos reconocidos en el texto constitucional y en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado ecuatoriano. El artículo 11 de la Constitución vigente, propone varios principios de aplicación de derechos, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- **Principio de no discriminación.** Entendiéndose como discriminación cualquier “distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.”
- **Directa e inmediata aplicación de derechos y garantías,** de tal forma que su ejercicio no esté condicionado a requisitos no previstos en la Constitución o la ley.
- **Plena justiciabilidad de los derechos.** Significa que no es necesario argumentar falta de norma para justificar su violación, desconocimiento, o negar el reconocimiento de los derechos.
- **No restricción del contenido de los derechos y garantías.** Es decir ninguna norma jurídica puede conllevar una restricción o disminución del contenido de los derechos.
- **Progresividad de los derechos.** Que obliga al desarrollo progresivo del contenido de los derechos a través de las normas, jurisprudencia y políticas públicas, de tal manera que sería inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

¹⁸ Antonio Pérez Luño, *Los Derechos Fundamentales*, Editorial Tecnos, Madrid, 1986, p. 22.

- **Interpretación pro derechos.** Implica que todos los servidores y servidoras públicas, administrativas o judiciales, están obligados a aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan la efectiva vigencia de los derechos.

Además propugna:

- La inalienabilidad, irrenunciabilidad, indivisibilidad, interdependencia e igual jerarquía de los derechos humanos.
- El reconocimiento constitucional e internacional de los derechos y garantías, no implica la exclusión de otros derechos que se deriven de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.

Esta orientación se refleja en varias disposiciones constitucionales, por ejemplo merecen mencionarse las relativas a la formulación y evaluación de las políticas públicas, que según la Constitución están orientadas a hacer efectivos los derechos. Se establece inclusive que en caso de que los efectos de la ejecución de políticas públicas vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, dicha política tiene que reformularse o adoptarse medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.¹⁹

Por otro lado la Constitución vigente incluye como una característica del Estado ecuatoriano la plurinacionalidad, con lo cual trasciende el carácter pluricultural y multiétnico que constaba en la Constitución anterior.²⁰ De esta forma se plasma jurídica y políticamente una reivindicación histórica del movimiento indígena ecuatoriano.

La demanda del reconocimiento de un Estado plurinacional emergió públicamente junto con el levantamiento indígena de 1990, desde entonces ya se planteaba una reforma constitucional que contemple esa forma de Estado,²¹ sin embargo, no fue sino hasta el 2008 que se hizo ese reconocimiento en el texto constitucional.

El carácter de plurinacionalidad conlleva la deconstrucción de estructuras tradicionales del Estado Nacional y de las relaciones sociales desde una perspectiva descolonizadora. La plurinacionalidad ofrece elementos para replantear las contradicciones de las sociedades modernas, como la del capital – trabajo y capital – naturaleza; y para proponer formas de producción comunitarias, entre otros aspectos.²² Supondría además el reconocimiento del ejercicio de otras formas de ejercicio de poder y participación, trascendiendo las de la democracia representativa, etc.

Algunos elementos de lo que debería conllevar el diseño de un Estado Plurinacional, están presentes en diferentes disposiciones de la Constitución, así en el preámbulo se propone la construcción de “Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar

19 Constitución del Ecuador, artículo 85.

20 Ambos son términos más bien descriptivos que sirven para representar un contexto y un lugar en la que existen diversas culturas y caracteres étnicos, frente a los cuales se plantea su reconocimiento, tolerancia y respeto. En este sentido, el preámbulo de la Constitución de 1998, decía: “El pueblo del Ecuador [...] proclama su voluntad de consolidar la unidad de la nación ecuatoriana en el reconocimiento de la diversidad de sus regiones, pueblos, etnias y culturas.”

21 En la Asamblea Constituyente de 1997, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE, presentó el “Proyecto de Constitución Política del Estado Plurinacional del Ecuador”, cuyas propuestas no fueron aceptadas, por considerarlas amenazantes de fragmentación del país.

22 Alberto Acosta y Esperanza Martínez (comp.), La Plurinacionalidad: un paradigma de transformación social, en Plurinacionalidad. Democracia en diversidad, Abya Yala, Quito, 2009, p.104

el buen vivir, el sumak kawsay [...]”. La noción de Sumak Kawsay forma parte de la cosmovisión indígena andina, y ha sido traducida como **Buen Vivir**, concepto que propone la recuperación de formas ancestrales de vida que son contrarias a las que trae el proyecto de modernidad occidental. El Sumak Kawsay plantea entre otras cosas, una forma de relacionamiento diferente con la naturaleza, en el que los seres humanos deben ser vistos como una especie más. Esta perspectiva es diametralmente opuesta a la noción occidental, en la cual la naturaleza es objeto de control y aprovechamiento económico por parte de las personas.

Por otro lado, la Constitución intenta relacionar la noción de Sumak Kawsay con la de desarrollo al definir a éste como **“el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay”**.²³ La misma disposición, establece además que este nuevo concepto demanda que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, disfruten de sus derechos y asuman responsabilidades, considerando la interculturalidad, el respeto a sus diversidades y la convivencia en armonía con la naturaleza.

Otro aspecto a destacar, es que la Constitución incluye de forma pionera los denominados **derechos de la naturaleza**, categoría que solo puede ser comprendida en el marco del concepto del Sumak Kawsay. Estos derechos, a diferencia del derecho al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, no tienen como sujetos solo a las personas, sino a la naturaleza en su conjunto: **“La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.”**²⁴ Al mismo tiempo propone, lo que se ha denominado **principio pro natura**, que se expresa en los siguientes términos: **“En caso de duda del alcance de alguna cualquier disposición legal en materia ambiental, se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza”**.²⁵

De forma específica en materia de derechos colectivos, reconoce y garantiza los siguientes, a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas:

Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, artículo 57

1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social.
2. No ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural.
3. El reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación.
4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.
5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita.

²³ Artículo 275

²⁴ Artículo 71

²⁵ Artículo 395, numeral 4

6. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.
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.
8. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad.
9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.
10. Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.
11. No ser desplazados de sus tierras ancestrales.
12. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora. Se prohíbe toda forma de apropiación sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas.
13. Mantener, recuperar, proteger, desarrollar y preservar su patrimonio cultural e histórico como parte indivisible del patrimonio del Ecuador. El Estado proveerá los recursos para el efecto.
14. Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje.

Se garantizará una carrera docente digna. La administración de este sistema será colectiva y participativa, con alternancia temporal y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas.
15. Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización.
16. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado.
17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.
18. Mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación con otros pueblos, en particular los que estén divididos por fronteras internacionales.

19. Impulsar el uso de las vestimentas, los símbolos y los emblemas que los identifiquen.
20. La limitación de las actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley.
21. Que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones se reflejen en la educación pública y en los medios de comunicación; la creación de sus propios medios de comunicación social en sus idiomas y el acceso a los demás sin discriminación alguna.

En la misma norma se incluye una disposición particular relativa a los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario, por la cual se reconoce su posesión ancestral con carácter irreductible e intangible, y se prohíbe todo tipo de actividad extractiva. El Estado se compromete a garantizar la vida de estos pueblos, y a hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento. Adicionalmente, plantea que la violación de estos derechos da lugar al etnocidio, figura que previamente será tipificado por la ley.

LIMITES REALES EN EL EJERCICIO
DE LOS DERECHOS COLECTIVOS
LIMITES REALES EN EL EJERCICIO
DE LOS DERECHOS COLECTIVOS

LÍMITES REALES EN EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS

LIMITES REALES EN EL EJERCICIO
DE LOS DERECHOS COLECTIVOS
LIMITES REALES EN EL EJERCICIO
DE LOS DERECHOS COLECTIVOS
LIMITES REALES EN EL EJERCICIO



4. LÍMITES REALES EN EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS

Para efectos de este informe se analizarán algunas medidas que el Estado Ecuatoriano ha adoptado luego de la promulgación de la Constitución del 2008, y que limitan el ejercicio de algunos de los derechos colectivos, lo cual conlleva un incumplimiento de las obligaciones estatales que se derivan no solo del reconocimiento constitucional de esos derechos, sino también de instrumentos internacionales específicos como el Convenio No. 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas.

4.1. EVANGELIZACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

De manera general se puede decir que la Constitución del 2008, al incluir todas estas disposiciones, ofrece un marco jurídico/político favorable para el ejercicio y desarrollo del contenido de los derechos colectivos de los pueblos indígenas; sin embargo, esto no ha sucedido pues más allá de lo dispuesto constitucionalmente, una serie de medidas administrativas, políticas y legales, han dado lugar a una restricción y limitación de los derechos colectivos, así como la negación de la construcción de un Estado plurinacional, y han evidenciado la no materialización del concepto del Sumak Kawsay, mencionado reiterativamente en el texto constitucional.

Así, una de las primeras medidas del gobierno, fue la promulgación del Decreto 1780,²⁶ en junio del 2009, por el cual se revive el Modus Vivendi, convenio suscrito entre el Estado ecuatoriano y el Vaticano en 1937. A través de este decreto presidencial, se faculta al Ministro de Gobierno realizar convenios con ocho misiones católicas,²⁷ que tendrían como propósitos los siguientes:

- Evangelizar e incorporar a la vida social y económica del país, a los grupos humanos que habiten o habitaren en jurisdicciones territoriales que se encargarán al cuidado de estas misiones, **“exaltando los valores de la nacionalidad ecuatoriana”**, para lo cual se prevé la creación de centros de educación fisco misionales.
- Mantener y organizar cooperativas y comunas con los grupos humanos de su influencia, particularmente en las zonas fronterizas de las provincias de la Amazonía y Esmeraldas e impulsar la apertura de caminos a estas zonas.
- Agenciar la realización de programas relativos al desarrollo socio-económico de las poblaciones situadas, con el apoyo de personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, en los territorios donde cada misión tiene su influencia.
- Organizar y administrar, radiodifusoras, centros de salud, hospitales, farmacias, orfanatos, etc.

²⁶ Publicado en el Registro Oficial No. 620 de 25 de junio del 2009

²⁷ Misiones Católicas: Capuchina-Vicariato Apostólico de Aguarico; Josefina -Vicariato Apostólico de Napo; Dominicana-Vicariato Apostólico de Puyo; Salesiana- Vicariato Apostólico de Méndez; Comboniana-Vicariato Apostólico de Esmeraldas; Carmelita-Vicariato Apostólico de Sucumbíos; Franciscana de Zamora-Vicariato Apostólico de Zamora, y, Franciscana de Galápagos-Vicariato Apostólico de Galápagos.

Se prevé que para la ejecución de estas actividades, recursos del presupuesto general del Estado, así como también exoneración de impuestos.

La reacción de las organizaciones indígenas no se hizo esperar, así la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía CONFENIAE, hizo público su rechazo a esta iniciativa gubernamental, por considerarla como parte de un plan de exterminio de la identidad y autodeterminación de Nacionalidades y Pueblos Ancestrales. Adicionalmente esta organización manifestó públicamente su resolución de:

"[...] no permitir en nuestros territorios se practique o se aplique el sistema de Modus Vivendi suscrito entre Ecuador y la Santa Sede y el Convenio Adicional firmado el 24 de julio de 1937, cual faculta a los misioneros de cualquier culto religioso ingresar a evangelizar y crear sus estructuras dentro de nuestros territorios, con privilegios, con tratos con los Ministerios del Estado a fin de realizar obras de desarrollo incoherente impositivo indicado en el mismo Decreto 1780 del 12 junio del 2009."²⁸

De esta forma, la promulgación de este Decreto, trasluce una visión política contraria a la construcción de un Estado plurinacional, pues como se desprende del texto del decreto se espera que la influencia de las misiones católicas fortalezcan o exalten valores de la "identidad nacional", imponiendo así la identidad cultural hegemónica desconociendo la existencia y el valor de las indígenas. Por otro lado el encargar la organización de cooperativas y comunas y "agenciar" programas de desarrollo, también conlleva un desconocimiento de las formas organizativas propias de los pueblos indígenas y de la facultad de elegir sus prioridades de desarrollo, aspectos que más bien deberían ser promovidos en el marco de un Estado plurinacional.

El sentido del convenio con las misiones religiosas, establecidas en el Decreto 1780, es además contrario al carácter laico del Estado ecuatoriano, que en el caso de los pueblos indígenas y el respeto de sus derechos colectivos, tiene una connotación especial. Por un lado la pretensión de imponer la religión católica, vulnera el Convenio 169 de la OIT, que establece que al aplicar este instrumento, debe ***"reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente"***.²⁹ Adicionalmente el Convenio establece que los programas de educación dirigidos a los pueblos interesados, deben ejecutarse en cooperación con éstos, con el objeto de que respondan a sus particulares necesidades, contemplando además su historia, conocimientos, sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.³⁰

Debido a las objeciones que recibió este decreto, fue reformado en agosto del mismo año, con lo cual sin modificar el espíritu del convenio con las misiones católicas, matiza el lenguaje e introduce algunas declaraciones, como la necesidad del fortalecer el Estado plurinacional, intentando de esta forma encubrir la connotación colonialista de esta medida. Esta propuesta de evangelización se asemeja a disposiciones de inicios de la República, cuando se consideraban a las personas indígenas

²⁸ La CONFENIAE condena militarización de la Amazonía y el Decreto 1780 de evangelización, Boletín de Prensa No. 2, Unión Base, Puyo, 8 de julio del 2009.

²⁹ Convenio No. 169 de la OIT, Artículo 5, literal a).

³⁰ Ibíd. Artículo 27, numeral 1).

como objetos de orientación y civilización, por parte de las misiones religiosas.³¹

Por otro lado no puede perderse de vista, el rol que históricamente han tenido las misiones religiosas, en la expansión de políticas colonizadoras,³² y extractivistas, provocando la destrucción cultural de pueblos indígenas.

4.2. VACIAMIENTO Y RETROCESO DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN: LÍMITES EN EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA

Cómo ya se mencionó en la introducción de este informe, la obligación estatal de consultar a los pueblos indígenas sobre cualquier medida, incluida las de carácter legislativo, que pueda afectar sus derechos colectivos, no es un derecho nuevo. En la Constitución anterior ese derecho estaba reconocido una vez que se daba carácter supra legal a los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador, entre los cuales estaba el Convenio No. 169 de la OIT,³³ que reconoce el derecho de consulta a los pueblos indígenas. Sin embargo se esperaba que la aprobación de la Constitución del 2008 marque una nueva etapa en el ejercicio de derechos colectivos, y sea el nuevo referente para la expedición de legislación secundaria y formulación de políticas públicas, que al afectar directa o indirectamente a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, obligatoriamente deberían ser consultadas de manera previa, libre e informada, sin embargo, y como se analizará a continuación, lo que ha sucedido en un vaciamiento del contenido de este derecho.

Considerando los criterios del Mecanismo de Expertos de la OIT, sobre participación de los pueblos indígenas, James Anaya, afirma que este derecho tiene dos dimensiones, una externa y otra interna.³⁴ Para el relator, la **dimensión externa** del derecho de participación se expresa en tres aspectos:

- Participación en la vida pública del Estado, como lo establece el artículo 5 de la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas.³⁵
- Participación en las decisiones estatales relativas a medidas que puedan vulnerar sus derechos e intereses propios, tal como lo establece el artículo 18 de la Declaración de Naciones Unidas

31 Ramiro Borja y Borja, *Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Tomo IV, 1979, Constitución de 1830, artículo 68: "Este Congreso Constituyente nombra a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indígenas excitando su ministerio de caridad a favor de esta clase inocente, abyecta y miserable".

32 Sara Baez, Pablo Ospina y Galo Ramon, *Una breve historia del espacio Ecuatoriano*, CAMAREN, Quito, Ecuador, 2004, p. 75

33 Publicado en el Registro Oficial 206, de, 7 de junio del 2009

34 James Anaya, Informe Provisional del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, 9 de agosto del 2010, párrafo 41 a 46, p. 13 - 15

35 "Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado."

sobre Pueblos Indígenas,³⁶ en cuyo caso obligatoriamente debe realizarse la consulta orientada a obtener su consentimiento.

- Participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones en instancias internacionales, lo cual es de gran importancia, a pesar que hasta ahora no se han impulsado medidas significativas que permitan hacerlo.

El Relator señala además que la dimensión interna del derecho a la participación de los pueblos indígenas, está conformada por dos aspectos: 1) Autonomía y autogobierno; y, 2) Mantenimiento de sus propios sistemas jurídicos y de justicia.

Cabe recordar que el Convenio 169 de la OIT, que forma parte de la legislación ecuatoriana al haber sido ratificado por el Estado, dispone la participación de los pueblos indígenas a través de la consulta previa, libre e informada, cuando se prevean medidas normativas o administrativas que puedan provocar una afectación a los pueblos indígenas.³⁷ También dispone la realización de la consulta, antes de autorizar o ejecutar cualquier proyecto de prospección o explotación, con el objeto de determinar si los intereses de los pueblos indígenas se verían afectados y en qué medida.³⁸ En cuanto al fin u objeto de la consulta, el Convenio plantea que es el llegar a un acuerdo o alcanzar el consentimiento de las medidas propuestas.³⁹ Por su parte, la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de Pueblos Indígenas, establece la obligación de los estados de celebrar consultas de buena fe y a través de instituciones representativas de los pueblos indígenas, previo a la adopción y aplicación de medidas legislativas o administrativas que les causen afectación, con el objeto de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

A nivel nacional, la Constitución ecuatoriana, desarrolla dentro del capítulo de los derechos colectivos, el derecho de los pueblos indígenas a:

- “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.”⁴⁰
- “Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.”⁴¹

El desarrollo legislativo y reglamentario de estas disposiciones constitucionales, debería estar de conformidad con el mandato del Convenio 169 de la OIT y con la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, antes indicado, ya que la consulta previa, libre e informada no está prevista

36 “Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.”

37 Artículo 6, numeral 1, literal a)

38 Artículo 15, numeral 2

39 Artículo 6, numeral 2

40 Artículo 57, numeral 7

41 Artículo 57, numeral 17

exclusivamente sobre *programas y planes de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables*, sino respecto a cualquier medida administrativa que pueda afectar a los pueblos indígenas. No obstante, como lo señalamos en la práctica se han tomado varias medidas que restringen este derecho.

4.2.1. EXCLUSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: PROMULGACIÓN DE LEYES SIN CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA

Una vez aprobada la Constitución le correspondía al órgano legislativo, promulgar varias leyes que suponían desarrollo del contenido del texto constitucional. La Constitución dispone por un lado y en forma expresa, las materias que debían ser objeto de desarrollo legislativo así como los plazos,⁴² pero también dispone de manera general que el ordenamiento jurídico necesario para el desarrollo de la Constitución deberá aprobarse durante el primer período de funcionamiento de la Asamblea Nacional.

Una de las primeras leyes en ser discutidas, fue la Ley de Minería que puso en evidencia la falta de voluntad política de respetar los derechos colectivos reconocidos en el nuevo texto constitucional, así como también se demostró que no había ninguna intención de proponer un modelo desarrollo diferente al extractivista, que es a todas luces contrario a la noción de Sumak Kawsay, postulado en la Constitución. En este informe se hace un análisis de esta ley y la respuesta de la Corte Constitucional frente a una demanda de inconstitucionalidad, porque pone en evidencia la postura del Estado y diferentes entidades, respecto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

42 Disposición Transitoria Primera de la Constitución de la República: “El órgano legislativo, en el plazo máximo de ciento veinte días contados desde la entrada en vigencia de esta Constitución aprobará la ley que desarrolle el régimen de soberanía alimentaria, la ley electoral, la ley reguladora de la Función Judicial, del Consejo de la Judicatura y la que regula el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

En el plazo máximo de trescientos sesenta días, se aprobarán las siguientes leyes:

1. La ley que regule el funcionamiento de la Corte Constitucional y los procedimientos de control de constitucionalidad.
2. La ley que regule los recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua, que incluirá los permisos de uso y aprovechamiento, actuales y futuros, sus plazos, condiciones, mecanismos de revisión y auditoría, para asegurar la formalización y la distribución equitativa de este patrimonio.
3. La ley que regule la participación ciudadana.
4. La ley de comunicación.
5. Las leyes que regulen la educación, la educación superior, la cultura y el deporte.
6. La ley que regule el servicio público.
7. La ley que regule la Defensoría Pública.
8. Las leyes que organicen los registros de datos, en particular los registros civil, mercantil y de la propiedad. En todos los casos se establecerán sistemas de control cruzado y bases de datos nacionales.
9. La ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, que incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado. Esta ley fijará el plazo para la conformación de regiones autónomas, que en ningún caso excederá de ocho años.
10. La ley penal y la ley de procedimiento penal en materia militar y policial.
11. La ley que regule la seguridad pública y del Estado.

El ordenamiento jurídico necesario para el desarrollo de la Constitución será aprobado durante el primer mandato de la Asamblea Nacional.

La actividad minera en el Ecuador, no ha representado ingresos significativos a la economía del país,⁴³ sin embargo la falta de regulación estatal sobre esta actividad provocó una serie de violaciones a los derechos de las personas y pueblos, afectados por los proyectos mineros, lo cual a su vez derivó en graves conflictos sociales que se tornaron álgidos a finales de 2006 y durante el año 2007, a la misma época en que se convocaba a la conformación de la Asamblea Constituyente.⁴⁴ Los hechos suscitados obligaron a que una de las primeras respuestas que ofreciera la Asamblea, en tanto se redactaba el nuevo texto constitucional fuera la expedición del Mandato No. 6 conocido como “Mandato Minero”, por el cual se declararon concesiones extintas y sin compensación, entre otras razones, por no haber realizado consulta previa, libre e informada.⁴⁵

De este modo se esperaba que la discusión y contenido de la nueva Ley de Minería tome como punto de partida, el Mandato Minero, y sea coherente con las disposiciones constitucionales. No obstante el Ejecutivo envió al órgano legislativo un proyecto de Ley de Minería, en medio de cuestionamientos y objeciones, por parte de organizaciones indígenas y ecologistas, sobre el contenido así como también sobre el procedimiento, lo cual mereció el ataque verbal por parte del Presidente de la República, que los calificó como enemigos de su proyecto político, denominando a estos movimientos como **izquierdismo ecológico e indigenismo infantil**, que además les acusó de pretender imponer sus visiones particulares a pesar de ser minorías, y les incriminaba de sembrar la muerte **“al querer mantenernos como mendigos viviendo sobre incalculables riquezas”**.⁴⁶

La Confederación de Nacionalidades Indígenas, manifestó su oposición a este proyecto de ley, alertando sobre la amenaza que constituye la explotación minera dentro de territorios indígenas, recalcando al mismo tiempo la obligación estatal de respetar los derechos colectivos reconocidos constitucionalmente, entre los que consta el de la **consulta prelegislativa**, que supondría que cualquier proyecto de ley que pueda afectar los derechos de los pueblos indígenas, debería ser sometida previamente a consulta. De esta forma, la Ley de Minería fue aprobada⁴⁷ sin que medie un proceso de participación, y en el marco de un discurso oficial descalificador de las organizaciones indígenas, principalmente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE.

Esta ley contiene varios aspectos que sin duda deberían haber sido materia de consulta a los pueblos indígenas, a través de sus organizaciones representativas, así por ejemplo la noción de desarrollo imperante que subyace en la ley, no es coincidente a la que está inmersa en la del Sumak Kawsay, referido en varios artículos de la Constitución ecuatoriana. Otros temas previstos en esta ley y sobre los que obligatoriamente los pueblos indígenas deben opinar, están los relacionados al uso de agua y los derechos de la naturaleza, así como la tensión entre el derecho colectivo a la tierra y territorios con la propiedad del subsuelo.

43 Según los Anuarios del Banco Central del Ecuador 2007 y 2008, se preveía que el sector petrolero aportaría al PIB en el 0.9379 y 0.17863 respectivamente, mientras que el sector minero lo haría en el 0.00395 y 0.00394; considerando que no se hace ninguna diferencia entre la minería metálica y la no metálica. Datos citados en Alberto Acosta, *La Maldición de la Abundancia*, Quito, Abya Yala, 2009.

44 Paúl Cisneros, *El diálogo minero en el Ecuador: ¿Señales de una nueva relación entre comunidades, empresas extractivas y Estado?*, Documento de trabajo No. 012, Observatorio Socio Ambiental, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, septiembre, 2008.

45 Art. 1.- Se declara la extinción sin compensación económica alguna de todas las concesiones mineras que en la fase de exploración no hayan realizado ninguna inversión en el desarrollo del proyecto al 31 de diciembre del 2007 o que no hayan presentado su respectivo estudio de impacto ambiental o que no hayan realizado los procesos de consulta previa, inclusive las que estén pendientes de resolución administrativa.

46 Informe a la nación, Quito 19 de enero de 2010, Plaza de la Independencia, www.presidencia.gov.ec/pdf/discurso-plaza.pdf, citado en Alberto Acosta, *La Maldición de la Abundancia* (...)

47 Publicada en Suplemento del Registro Oficial No. 517 de 29 de enero del 2009

A pesar del reconocimiento de los derechos colectivos en la Constitución del 2008, la Ley de Minería no incluyó en su contenido disposiciones que regulen la participación de los pueblos indígenas en las actividades mineras. Esta ley incorpora un capítulo denominado **“De la gestión social y participación de la comunidad”**, que a pesar de anunciar el desarrollo de los derechos a la **información, participación y consulta**, se limita a hacer un desarrollo parcial de la consulta ambiental, pero ninguna de la consulta previa libre e informada a los pueblos indígenas, sobre la cual dice que debe instituirse un procedimiento particular **“para aquellos casos en que la exploración o la explotación minera se lleve a cabo en sus tierras y territorios ancestrales y cuando dichas labores puedan afectar sus intereses. De conformidad con el artículo 398 de la Constitución de la República”**.⁴⁸ Cabe indicar que la disposición constitucional mencionada, hace referencia exclusivamente a la consulta ambiental como derecho para toda la población, en tanto la consulta previa e informada a las comunidades, pueblos y nacionalidades, que trasciende el tema ambiental, está recogida en el artículo 57 de la Constitución.

Esta omisión constituye una vulneración a la Constitución, así como también a las obligaciones que se derivan del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas, evidenciando la falta de voluntad política del Estado ecuatoriano de desarrollar y garantizar la vigencia de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, particularmente del derecho a la consulta previa, libre e informada, lo cual se confirma con la posición de la Corte Constitucional al resolver la demanda de inconstitucionalidad planteada por organizaciones indígenas y campesinas.

La Confederación de Nacionalidades Indígenas, CONAIE, y los Sistemas Comunitarios de Agua de las Parroquias de Tarqui y Victoria del Portete junto con otras comunidades del Azuay, presentaron una demanda de inconstitucionalidad a la Ley de Minería, obligando de esta forma a que la Corte Constitucional, se pronuncie al respecto. Entre los argumentos con los que estas organizaciones sustentaron su demanda está el que la expedición de esta ley se realizó omitiendo la consulta prelegislativa, dispuesta en el artículo 57, numeral 17 de la Constitución vigente, planteado en los siguientes términos:

“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: [...] Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.”

La omisión de realizar esta consulta, también es contraria a las disposiciones del Convenio 169 de la OIT, particularmente del artículo 6, por el cual los gobiernos de los estados suscriptores del Convenio están obligados a **“consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”**. Obligación que también está prevista en el artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas: **“Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su**

48 Ley de Minería, Artículo 90

consentimiento libre, previo e informado.”

Las organizaciones demandantes insistieron en que esta era una obligación ineludible del Estado, en la medida que la ley objetada, regula la explotación de minerales en concesiones que en gran parte se encuentran en territorios indígenas. La Corte por su parte realizó las siguientes consideraciones para sustentar la ***constitucionalidad condicionada*** de la Ley.

Argumenta que el período de transición⁴⁹ ha marcado el ritmo de promulgación de leyes por parte del órgano legislativo, que ha tenido que hacerlo aceleradamente para cumplir con los plazos previsto en la Constitución, lo cual ha sido un límite para que se regule por ley la consulta prelegislativa, pues aún no ha sido materia de tratamiento legislativo.⁵⁰ De esta forma, la Corte dice que la consulta pre-legislativa sería un requisito obligatorio si las circunstancias de la institucionalidad fueran regulares u ordinarias, pero que al constituir el Régimen de Transición un período no ordinario, la consulta prelegislativa no puede ser obligatoria y en criterio de la Corte este vacío se subsana con las opiniones que varias organizaciones sociales, incluida la CONAIE han presentado respecto a la ley, a través de comunicaciones dirigidas a la Comisión de Producción Económica y Desarrollo de la Asamblea Nacional, y más aún afirma que ***“si bien estos mecanismos no se equiparan integralmente a un proceso de consulta prelegislativa, contienen elementos sustanciales del mismo, así lo declara esta Corte”***.⁵¹

La Corte Constitucional también establece algunas reglas para los casos que en adelante requieran de consulta pre-legislativa, hasta que el órgano legislativo regule este derecho a través de la promulgación de una ley. Entre las reglas dictaminadas por la Corte, están las siguientes:

- 1) Establece una diferenciación de la consulta pre-legislativa con la consulta previa, libre e informada prevista en el artículo 57, numeral 7 de la Constitución, y con la consulta ambiental contemplada en el artículo 398.
- 2) El sujeto consultante es la Asamblea Nacional, y dirigirá este proceso exclusivamente comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, antes de adoptar una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos. Sin embargo faculta a la Asamblea Nacional en forma unilateralmente establezca la agenda de consulta, los temas a ser consultados, los tiempos para llevarla a cabo, y la información que se entrega. Por otro lado, se dispone que serán convocadas oficialmente a la consulta quienes hayan sido previamente identificadas por el organismo público e inscritas en el proceso. Esta disposición da lugar a que la valoración de la representatividad de las organizaciones indígenas sea realizada por un órgano externo y diferente al de las organizaciones indígenas. Es necesario mencionar que el Estado ecuatoriano ya fue objeto de observación sobre este tema, por parte del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo,⁵² que determinó que la representatividad es un componente esencial

49 Se denomina así al período posterior a la aprobación de la Constitución mediante referéndum, en el cual se supone se debe llevar a cabo la reorganización institucional y normativa que guarde coherencia con la nueva Constitución. El texto constitucional incluyó una sección denominada “Régimen de Transición”, en el cual se establecen varias reglas que han de aplicarse durante este período. El artículo 16 de estas normas, prevé un listado de leyes que deben aprobarse en plazos también establecidos.

50 Corte Constitucional, Sentencia No. 001-10-SIN-CC, p. 33

51 *Ibíd.*, p. 38

52 Respuesta del Consejo frente a la “Reclamación en la que se alega el incumplimiento por Ecuador del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL)”, de 14 de diciembre de 1999, y recibida el 4 de enero del 2000.

de la obligación de consulta y que al no llevarla a cabo con las instituciones u organizaciones indígenas verdaderamente representativas, no se observarían los requisitos del Convenio 169 de la OIT.

- 3) Las opiniones que ofrezcan los sujetos consultados, deben referirse a los aspectos que puedan vulnerar **“de manera objetiva”** alguno de sus derechos colectivos.⁵³ Esta condición, puede ser un óbice en un proceso de consulta, además de la dificultad que puede entrañar la determinación **objetiva** de los hechos que puedan vulnerar los derechos colectivos. Por otro lado este no es un requisito previsto ni en el Convenio 169 de la OIT, ni en la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas, pues la consulta garantiza inclusive el ejercicio de decidir sobre las prioridades de desarrollo.
- 4) La Corte establece cuatro fases para la consulta pre-legislativa: **a)** Preparación; **b)** Convocatoria; **c)** Registro, información y realización de la consulta pre-legislativa, **d)** Análisis de resultados y cierre de la consulta. Para la organización de la consulta pre-legislativa, la Corte determina que debe contarse con el Consejo Nacional Electoral, organismo que debe elaborar un registro de los sujetos consultados. En cuanto al idioma, la Corte dispone la utilización del castellano, no obstante deja abierta la posibilidad de receptor opiniones en los idiomas originales de los pueblos consultados.
- 5) Se prevé que el debate de las opiniones se lleve a cabo por medio de una **mesa de diálogo**, a la que asistirán los delegados de los sujetos consultados y previamente inscritos; y una comisión legislativa ad-hoc. En cuanto al valor de la consulta, la Corte dice que de no llegarse a acuerdos sobre uno o varios puntos, **“la Asamblea Nacional los pondrá de manifiesto de manera explícita y motivada”**.⁵⁴ Con lo cual el proceso de consulta legislativa, se limita a un diálogo, en el que no se garantiza la representatividad de las organizaciones indígenas, así como tampoco se garantiza que la opinión de esas organizaciones tiene relevancia en la formulación de la ley, pues finalmente la Asamblea Legislativa puede motivar y justificar la promulgación de una ley aunque conlleve la vulneración de derechos colectivos.

Adicionalmente la Corte al mismo tiempo que reconoce el vacío de la Ley de Minería respecto a la regulación de la consulta previa, libre e informada prevista en el artículo 57, numeral 7 de la Constitución, establece algunas reglas de aplicación:⁵⁵

1. En principio califica a la consulta previa, libre e informada como un procedimiento flexible, que se debe contemplar las tradiciones, usos, y costumbres de los sujetos consultados.
2. Su carácter es previo por lo que debe llevarse a cabo antes de iniciar cada una de las etapas de la actividad minera. Además es pública e informada, lo que conlleva que los sujetos consultados deben tener acceso oportunamente a la información que les permita entender los efectos de la actividad minera en sus territorios.
3. Todas las fases de la consulta deben darse a conocer públicamente y en un tiempo razonable.

53 Corte Constitucional, Sentencia No. 001-10-SIN-CC, p. 39

54 *Ibíd.*, p. 43

55 *Ibíd.*, p. 53 a 55

Dice además que antes de llevarse a cabo la consulta deben definirse concertadamente los temas sustantivos, el procedimiento de negociación y toma de decisiones y el respeto de las reglas establecidas. Se reconoce que el proceso de información o difusión no sustituye el de consulta, por lo que es necesario un verdadero diálogo con los representantes de los sujetos consultados.

4. En forma previa a la consulta deben definirse concertadamente **“los pueblos, y comunidades afectadas de manera real e indubitable por la decisión.”** Esta condición también conlleva la dificultad de realizar dicha determinación, además que la valoración de real e indubitable dependerá de diferentes perspectivas, pues los pueblos indígenas en cuyos territorios se pretenda la ejecución de un proyecto de explotación de recursos, tendrán una visión diferente a la del Estado, que requiere de esos recursos. Además no es una condición prevista en el Convenio 169 de la OIT ni en la Declaración sobre derechos de los Pueblos Indígenas, para la realización de la consulta previa libre e informada.
5. La Corte también establece que deben respetarse los procesos internos y costumbres de los sujetos consultados, para la toma de decisiones; y llevarse a cabo mediante procedimientos formalizados, previamente conocidos, y que puedan replicarse en situaciones similares.
6. A pesar de que se reconoce que la consulta previa, libre e informada es una obligación estatal, cuyo incumplimiento conlleva la responsabilidad internacional del Estado, y a nivel nacional la eventual nulidad de los procedimientos y medidas adoptadas, la Corte descaracteriza a la consulta, al establecer que tiene como fin alcanzar el consenso y no el consentimiento. Por otro lado señala que el resultado de la consulta no es vinculante para el Estado: **“la opinión de los pueblos consultados sí tiene una connotación jurídica especial [...] sin que esto implique la imposición de la voluntad de los pueblos indígenas sobre el Estado.”**⁵⁶

De este análisis se evidencia que la Corte Constitucional restringe el contenido del derecho a la consulta previa, libre, e informada y de la consulta prelegislativa, pues a pesar de la ambigüedad de las reglas emitidas, queda contundentemente establecido que:

- Justifica la ausencia de la consulta pre-legislativa previa a la promulgación de la Ley de Minería, aduciendo un estado de circunstancias excepcionales al período posterior a la aprobación de la Constitución, esto a pesar que el mismo texto constitucional establece como principio que **“Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación [...] Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley.[...] No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento”**.⁵⁷
- La Corte encarga la determinación de la representatividad de las organizaciones indígenas a un órgano público, lo cual limita la facultad para hacer esa valoración a las mismas organizaciones

56 *Ibíd.*, p. 55

57 Constitución del Ecuador, Artículo 11

y pueblos indígenas, y vulnerando el carácter libre de la consulta.

- A pesar de que se dice que se considerarán los mecanismos internos de los pueblos indígenas, se recurre al Consejo Nacional Electoral, para legitimar el registro y participación de los sujetos consultados.
- El objeto de la consulta se limita a la emisión de criterios, pues ni en el caso de la consulta prelegislativa ni en el de la consulta previa, libre e informada el objeto es alcanzar el consentimiento, así como tampoco son vinculantes.

Estas restricciones además de ser contrarias a los principios de interpretación más favorable a los derechos⁵⁸ y al de desarrollo progresivo de los mismos,⁵⁹ vulneran claramente las obligaciones emanadas del Convenio 169 de la OIT de la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas.

Además del pronunciamiento de la Corte Constitucional, este proceso dejó expuesto la posición de los diferentes órganos del Estado, respecto a los derechos colectivos y su efectiva vigencia, así por ejemplo, el representante del órgano legislativo calificó de “absurdo” el sometimiento de leyes ordinarias, o económicas a consulta previa, ya que según la máxima autoridad de la Asamblea Legislativa, esto iría en contra del carácter general de la ley, además insistió en la necesidad de anteponer el interés general sobre el interés particular.⁶⁰ En la misma línea de razonamiento, el Procurador General del Estado, también consideró que debe primar el interés general por sobre el particular ***“aunque esto signifique la declaratoria de utilidad pública de la propiedad donde se encuentren esta clase de recursos [...]”***. De otro lado, el representante de la Función Ejecutiva, desde una perspectiva similar a la de la Corte, alegó que se ha dado cumplimiento a la consulta, toda vez que la Comisión de Legislación⁶¹ recibió comunicaciones escritas de algunas organizaciones sociales, incluida la CONAIE en las cuales se hacían conocer sus opiniones respecto a la ley. Insistió además en que siendo el Estado el propietario de los recursos no renovables y que el objeto de que las actividades mineras es la satisfacción del interés general, debe anteponerse al interés particular.⁶²

De lo expuesto, queda evidenciado que la promulgación de la Constitución del 2008, no ha garantizado el ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada. Lamentablemente el propio texto constitucional deriva a la ley, la regulación de un procedimiento en caso de no obtenerse el consentimiento, lo cual a su vez a dado lugar a que en la expedición de varias leyes, se faculte finalmente a un órgano público administrativo la decisión de llevar o no a cabo una determinada medida, aún cuando ésta pueda afectar los derechos colectivos. De este modo, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana,⁶³ que debería constituir la legislación marco del derecho a la participación, tampoco regula la consulta previa, libre e informada, más bien de forma errónea la equipara a la

58 “En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia de los derechos.” Constitución del Ecuador, artículo 11, numeral 5

59 “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.” Constitución del Ecuador, artículo 11, numeral 8.

60 Corte Constitucional, Sentencia No. 001-10-SIN-CC, 18 de marzo de 2010, p. 13

61 Denominación del Órgano Legislativo en tanto se constituía la Asamblea Legislativa

62 Corte Constitucional, Sentencia No. 001-10-SIN-CC p. 18

63 Publicada en el Suplemento del Registro Oficial 175 de 20 de abril del 2010

consulta en materia ambiental, y dispone para ambos procedimientos, que en caso de presentarse una oposición mayoritaria, la decisión final de desarrollar el proyecto corresponde a una autoridad administrativa.

La falta de regulación del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, es contrario al principio de reserva de ley previsto en la Constitución, que obliga a desarrollar los derechos contemplados en ésta, a través de leyes orgánicas, como un mecanismo para garantizar el ejercicio del derecho a consulta.⁶⁴

Si bien en este informe se ha hecho una referencia especial a la falta de consulta previa en la expedición de la Ley de Minería, por la repercusión que tuvo junto con el pronunciamiento de la Corte Constitucional, evidenciando la falta de voluntad política de respetar los derechos colectivos, particularmente el de consulta pre-legislativa, la formulación y discusión de otras leyes han estado enmarcadas en la misma lógica, así por ejemplo la Ley de Recursos Hídricos, Reforma a la Ley de Hidrocarburos, la Ley Orgánica de Educación Intercultural, y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, normativa que regula asuntos de interés de los pueblos indígenas.

La Constitución del 2008, en forma pionera reconoce el derecho al agua como derecho humano, lo cual tiene una especial connotación en el marco de un Estado plurinacional, por lo que se aspiraba que la legislación secundaria desarrolle el contenido de este derecho, tendiendo a resolver las graves inequidades provocadas por la concentración y acaparamiento del agua así como las prioridades en su uso, y que históricamente han perjudicado a los pueblos indígenas del Ecuador, algunos datos dan cuenta de este hecho:

“La concentración del agua en el agro es notoria. La población campesina, sobre todo indígena, con sistemas comunales de riego, representa el 86% de los usuarios. Sin embargo, este grupo apenas tiene el 22% de la superficie regada y accede apenas al 13% del caudal. Mientras que los grandes consumidores, que no representan el 1% de unidades productivas, concentran el 67% del caudal. El acceso inequitativo a estos recursos constituye una causa determinante de la inequidad social. Y es, a su vez, explicación del poder político hegemónico.”⁶⁵

En Noviembre del 2008, la CONAIE presentó un proyecto de Ley de Aguas, en el que se planteaba entre otras cosas, la necesidad de preservar, prácticas ancestrales de manejo del agua como un mecanismo de cuidado de este bien de la naturaleza, así como una activa participación de las organizaciones indígenas en las instancias públicas encargadas de decidir las políticas de manejo y control del agua. No obstante la CONAIE y la ECUARUNARI acusaron a las autoridades gubernamentales, de haber desechado totalmente sus propuestas, y mantener con la nueva ley la línea privatizadora que ha regido durante décadas:

“Aclaremos que por parte del gobierno no existe la voluntad política para realizar cambios profundos y reales que destierren definitivamente el modelo económico neoliberal que ha llevado al Ecuador a profundizar la inequidad social, económica

64 Defensoría del Pueblo del Ecuador, Informe temático: La consulta previa. Un derecho de participación, Quito, 2010, p. 52

65 Alberto Acosta, El agua, un derecho humano no un negocio, Quito, 2010

*y la exclusión sistemática. Denunciamos que nuestras propuestas enviadas al gobierno de la Revolución Ciudadana no han sido acogidas, por el contrario han sido invisibilizadas. La propuesta de Ley de Aguas que presentamos el 19 de Noviembre del 2008 en el sector del Cajas de Pichincha en presencia de los assembleístas de Alianza País y de más de 20.000 compañeros y compañeras prácticamente fue echada al tacho de basura y no tuvo el más mínimo análisis por parte de la actual Asamblea Nacional”*⁶⁶

Cabe mencionar que la Defensoría del Pueblo del Ecuador, al realizar observaciones al contenido de la Ley de Recursos Hídricos,⁶⁷ realizó algunas recomendaciones entre las cuales se señalan:

- El desarrollo del derecho al agua, debe contemplar el derecho de las nacionalidades y de los pueblos a un acceso mínimo gratuito de agua que garantice la pequeña y mediana producción, y así garantizar la soberanía alimentaria.
- La ley debe contemplar los usos culturales del agua que hacen los pueblos y nacionalidades indígenas, como los ritos relacionados a actividades agrícolas y medicina tradicional. Así mismo, debe considerar la existencia de lugares sagrados como pogyos u ojos de agua, lagunas, cascadas, entre otros.
- La Ley de Recursos Hídricos, Usos y aprovechamiento del Agua, debe garantizar primordialmente la prelación del derecho al agua previsto en la Constitución, lo cual implica garantía del agua para el consumo humano y el riego que a su vez permita el ejercicio del derecho a la soberanía alimentaria, asegure la salud y una vida digna, así como también el mantenimiento de los ciclos vitales de la naturaleza, el ciclo hidrológico y los ecosistemas. Para la Defensoría del Pueblo, no se puede priorizar bajo ningún concepto, ni el de interés nacional, el destino del agua para actividades productivas⁶⁸ si no se ha garantizado previamente la prelación del derecho.
- En cuanto a la participación de los pueblos y nacionalidades indígenas, recomienda ***“garantizar y por tanto desarrollar los mecanismos apropiados de consulta libre e informada a pueblos y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, previa a la autorización para el uso del agua que puedan afectarlos directamente. Este mecanismo de protección de derechos es obligatorio, debe tener como fin recabar el consentimiento expreso, y debe ser llevada a cabo de manera previa, informada, de buena fe, en su propio idioma y a través de sus instituciones representativas y considerando los mecanismos culturales propios.”***
- También observa la necesidad de la participación de los pueblos y nacionalidades indígenas en la institucionalidad encargada de decidir las políticas públicas relacionadas al agua.

66 Boletín de prensa de la ECUARUNARI, 25 de septiembre del 2009, <http://servindi.org/actualidad/16917>

67 Direcciones Nacionales de Promoción y Protección de Derechos Humanos y de la Naturaleza de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, Aportes a la Discusión del Proyecto de Ley de Recursos Hídricos, marzo 2010

68 Extracción, transporte y refinación de hidrocarburos, extracción artesanal o de pequeña, mediana y gran escala de recursos minerales, agroindustria, actividades turísticas y de recreación, agricultura para exportación, producción de energía térmica, hidroeléctrica, atómica, agua o bebidas embotelladas, labores de investigación, industria en general, piscicultura y acuicultura a gran escala o para exportación, embalses y trasbases para actividades productivas, entre otras.

- Finalmente recomienda que ***“como parte del proceso para la aprobación de la Ley de Recursos Hídricos, la Asamblea Nacional realice un proceso de consulta atendiendo los parámetros del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas.”***

Si bien esta ley no llegó a aprobarse fruto de la movilización social de las organizaciones indígenas, las demandas de las organizaciones indígenas tensionaron la relación con el gobierno del Presidente Correa, quien les acusó de pretender formar “otro Estado”, en el cual no se reconozcan ni las autoridades electas, ni la institucionalidad vigente.⁶⁹

Otras leyes que regulan temas relacionados a los derechos de los pueblos indígenas han sido aprobadas, sin que medie ningún proceso de consulta, así el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, fue promulgado al margen de un proceso de participación,⁷⁰ a pesar de ser objetado por la CONAIE, por considerar que su contenido atenta contra las formas de organización indígena, así como la autonomía en el ejercicio de manejo de sus territorios.⁷¹ Entre los objetivos que se plantea esa ley, están los siguientes:

- *“La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la unidad del Estado ecuatoriano;*
- *La profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado, con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población;*
- *El fortalecimiento del rol del Estado mediante la consolidación de cada uno de sus niveles de gobierno, en la administración de sus circunscripciones territoriales, con el fin de impulsar el desarrollo nacional y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sin discriminación alguna, así como la prestación adecuada de los servicios públicos;*
- *La organización territorial del Estado ecuatoriano equitativa y solidaria, que compense las situaciones de injusticia y exclusión existentes entre las circunscripciones territoriales;*
- *La afirmación del carácter intercultural y plurinacional del Estado ecuatoriano”*

Es necesario señalar, que la Constitución de la República, en el capítulo relacionado a la Organización del territorio establece la posibilidad de conformar, como régimen especial, las denominadas ***circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales***,⁷² a las cuales hace referencia el Código de Ordenamiento Territorial en varias de sus disposiciones, por lo que su regulación no puede hacerse al margen de la participación de los pueblos indígenas.⁷³

La Asamblea Nacional en este caso realizó un proceso de socialización, que intentó ser validado como consulta previa, mediante una comunicación enviada a la CONAIE, convocando a sus representantes

69 El Tiempo, *Correa fustiga a indígenas que anuncian protesta*, 28 de febrero del 2010, “El Presidente Correa tildó de ‘separatistas’ las demandas de la mayor organización indígena del país que decidió movilizarse en contra del Gobierno, y pidió a la población rechazar dichas pretensiones”, <http://www.eltiempo.com.ec/noticias-cuenca/35267-correa-fustiga-a-inda-genas-que-anuncian-protesta/>

70 Publicado en el Registro Oficial No. 303, de 19 de octubre del 2010

71 CONAIE *anuncia movilización indígena y popular en el país*, boletín de prensa de 22 de septiembre del 2009, http://asambleanacional.gov.ec/blogs/jorge_escala/2009/09/22/conaie%E2%80%A6-de-las-propuestas-en-la-constituyente-y-la-asamblea-a-la-movilizacion-nacional/

72 Constitución de la República, Art. 242

73 Ver Código Orgánico de Organización Territorial, artículos 7, 28 y 46

y organizaciones parte, a que en un plazo de siete días presenten observaciones, comentarios y sugerencias al contenido de la ley, particularmente en lo que se refiere a las circunscripciones territoriales indígenas. Se invitó a esta organización y sus representantes a conformar una mesa de diálogo, como lo establece las reglas de la Corte Constitucional señaladas en párrafos anteriores, y procesar discrepancias para alcanzar consensos. Todo este proceso se hizo una vez que el Código ya fue discutido en segundo debate, es decir cuando no se pueden hacer modificaciones.⁷⁴

Para la ECUARUNARI, la regulación de las circunscripciones territoriales indígenas, tal como fue aprobada en el Código, no responde a la visión de los pueblos indígenas, y más bien amenaza a las estructuras organizativas de los pueblos y nacionalidades, además su representante cuestionó la falta de consulta pre-legislativa.⁷⁵

En conclusión, se puede afirmar que el reconocimiento constitucional de los derechos colectivos en general y del derecho a la consulta previa, libre e informada en particular, no han sido garantía para su vigencia; más aún se constata que luego de la expedición de la Constitución del 2008, hay un vaciamiento del contenido del derecho de consulta a través de la promulgación de la legislación secundaria, y en la interpretación realizada por la Corte Constitucional. Pero más allá del aspecto normativo, se evidencia una falta de voluntad política de generar mecanismos reales de participación de los pueblos indígenas en las decisiones que se toman desde las autoridades de gobierno, respecto a medidas normativas, administrativas y políticas públicas. A pesar del reconocimiento del carácter plurinacional del Estado ecuatoriano, la noción de estado nación, unitario y homogéneo predomina en todas las instancias, por lo que el anunciado estado *“radicalmente democrático y post-colonial”*⁷⁶ como se plantea en el Plan Nacional del Buen Vivir, ni siquiera se ha empezado a construir.

4.3. RESTRICCIONES EN EL DERECHO A MANTENER LAS INSTITUCIONES PROPIAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

4.3.1. DESARTICULACIÓN DE INSTITUCIONES INDÍGENAS

Para el Relator especial para los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, James Anaya, el derecho de participación de los pueblos indígenas, tiene una dimensión interna que se caracteriza por dos aspectos: **1)** Autonomía y autogobierno; y, **2)** Mantenimiento de sus propios sistemas jurídicos y de justicia.

74 Ecuadorinmediato, Comisión de Organización Territorial inició validación del COOTAD, 24 de junio del 2010, http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/comision_de_organizacion_territorial_inicio_validacion_del_cootad--128981

75 “El presidente de la Ecuarunari, Delfín Tenesaca, aseguró que las CTI generarán el riesgo de que se rompa la organización de los pueblos y nacionalidades, y no está claro el respeto a los gobiernos autónomos comunitarios. Puntualizó que continuarán con su trabajo en las comunidades para construir un Estado plurinacional desde sus comunidades y costumbres y no desde la óptica del oficialismo.” El Universo, *Circunscripciones de COOTAD, suman reparos en indígenas*, 14 de agosto del 2010, <http://www.eluniverso.com/2010/08/14/1/1355/circunscripciones-cootad-suman-reparos-indigenas.html>

76 Secretaría Nacional de Planificación SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013 (Versión resumida), Quito, 2009, p. 20

Respecto a la autonomía y autogobierno, el Mecanismo de Expertos de la OIT, sobre participación de los pueblos indígenas establece que se deben observar y respetar los procesos de decisión y las instituciones de decisión propias.⁷⁷ Esta observancia conlleva el respeto y reconocimiento tanto de los sistemas jurídicos autóctonos, es decir de las “leyes consuetudinarias”,⁷⁸ pero también el respeto y no intromisión en la conformación de las instituciones tradicionales y, en la selección de sus representantes.

La constitución del movimiento indígena como actor político, colocó en la agenda pública de la década de los noventa varias demandas, como la necesidad de un sistema de educación intercultural, y la incorporación de su cosmovisión en el sistema nacional de salud. Para este efecto, se fue creando la institucionalidad que a continuación se indica y que tenía cierto nivel de autonomía a pesar de ser parte de la organización estatal:

- El Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador – CODENPE,⁷⁹ estaba integrado por un Consejo Nacional del que hacían parte el Secretario Ejecutivo y representantes de nacionalidades indígenas de la sierra, la amazonía y la costa. La labor principal de este organismo era la definición de “[...] **políticas para el fortalecimiento de las nacionalidades y pueblos del Ecuador**”.⁸⁰ A través de este organismo y gracias a la representación indígena, las nacionalidades tenían la potestad de generar las políticas públicas así como también medidas administrativas.
- La Dirección Nacional de Educación Indígena Intercultural Bilingüe,⁸¹ estaba conformada por personal que domine las lenguas indígenas del Ecuador. Además esta Unidad tenía a su cargo la planificación, organización, dirección, control, coordinación y evaluación de la educación indígena en los subsistemas escolarizado y no escolarizado.⁸²
- La Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas,⁸³ fue creada como una dependencia del Ministerio de Salud Pública con el fin de lograr una coexistencia armónica de las prácticas propias de la medicina tradicional y de la occidental; así como generar respuestas adecuadas a los problemas de salud de las comunidades indígenas.⁸⁴
- El Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas,⁸⁵ fue creado como una entidad adscrita a la Presidencia de la República, el desarrollo de sus acciones y políticas debían ser coordinadas con el Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE. Los objetivos de este Fondo son promover el desarrollo de los sistemas financieros de los pueblos indígenas,

77 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, presentado al Consejo de Derechos Humanos. 12-16 de julio de 2010, párrafos 42-50, ps. 12-14.

78 El Mecanismo de Expertos entiende como leyes consuetudinarias aquellas conformadas por costumbres, concepciones espirituales, tradiciones, prácticas y procedimientos distintivos.

79 Creado mediante Decreto Ejecutivo No. 386, publicado en el Registro Oficial No. 86, de 11 de diciembre de 1998.

80 Artículo 4.a del Decreto Ejecutivo No. 386.

81 Creada mediante reforma al Reglamento General de la Ley de Educación, emitida mediante Decreto Ejecutivo No. 203, publicado en el Registro Oficial No. 66, de 15 de noviembre de 1988.

82 Primer artículo innumerado.

83 Esta Dirección fue creada mediante Acuerdo Ministerial No. 1642, publicado en el Registro Oficial No. 284, de 24 de setiembre de 1999.

84 Artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 284.

85 Creado mediante Decreto Ejecutivo No. 436, publicado en el Registro Oficial No. 90, de 2 de junio de 2000.

así como, fortalecer el desarrollo de las entidades socioeconómicas tradicionales de los pueblos indígenas. Además, tiene a su cargo establecer políticas que permitan articular las realidades económicas de los pueblos con los modelos económicos que desarrolle el gobierno.

Esta institucionalidad indígena que se fue creando de manera dispersa, fue unificada a través de la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de Pueblos Indígenas del Ecuador que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales. Y por tanto, el Estado reconoció su obligación de establecer una política pública que garantice el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Si bien no se puede afirmar que estas instituciones satisfacen a plenitud el ejercicio de la autonomía y autogobierno de los pueblos indígenas, no se puede desconocer que significaron avances en la medida que incorporaban en el diseño institucional del Estado las pautas culturales de los pueblos indígenas.⁸⁶

Sin embargo, luego de la promulgación de la Constitución de 2008, y la promesa de la construcción de un Estado plurinacional, el accionar del gobierno ha estado dirigida más bien a anular la representatividad indígena en estas instituciones y a restar su autonomía. A finales de enero de 2009, y como resultado de la convocatoria de la dirigencia indígena a un levantamiento en contra de la Ley Minera y en defensa del agua, el Ejecutivo decidió acelerar el proceso de transformación del CODENPE en un Consejo de Igualdad.

Esta figura, de acuerdo con la Constitución de la República, forma parte de la Función Ejecutiva y su misión es la formulación, transversalización, observación y evaluación de la política pública. Se establece que su conformación será paritaria entre el Estado y la sociedad civil, pero presididos por un representante del Estado.⁸⁷ Esta conformación, así como su estructura jerárquica impide que exista una representación indígena real que pueda llevar a la práctica el diseño de las políticas públicas relacionadas con temas indígenas desde su cosmovisión propia. Esta aspiración del gobierno aún no ha sido ejecutada.

En junio del 2011, se expidió el Reglamento de Organización y Gestión del Consejo de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador CONAPIE⁸⁸. Según este Reglamento, el Consejo es una instancia de consulta, coordinación, planificación, resolución y rendición de cuentas de las instituciones públicas de las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador, y tiene entre sus atribuciones establecer las directrices para la formulación de las políticas públicas que deben ser tratadas por las instituciones públicas encargadas del tema indígena.⁸⁹

El Consejo está conformado por el Directorio y por un Comité Ejecutivo, el cual es una instancia técnica que sirve de enlace y coordinación inmediata entre el Consejo Nacional y la Secretaría Técnica de las instituciones públicas de las nacionalidades y pueblos indígenas. Si bien se establece que el Consejo estará conformado por un delegado de cada nacionalidad indígena, también se prevé que el Comité Ejecutivo, este presidido por un delegado/a del Presidente de la República, con lo cual se resta la posibilidad de decisión de los pueblos indígenas.

86 Constitución del Ecuador, Artículos 156 y 157.

87 Artículos 156 y 157 de la Constitución de la República

88 Registro Oficial No. 209, de 8 de junio de 2010

89 Las instituciones públicas de las nacionalidades y pueblos del Ecuador son el CONDENPE, el FONEPI y la Dirección de Salud Indígena.

Otra de las acciones del Ejecutivo que pone en manifiesto la intención de controlar e intervenir en las instituciones indígenas, fue la expedición del Decreto para la “Regulación del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe”⁹⁰. A través de esta norma se encarga la rectoría de la política pública de educación bilingüe al Ministerio de Educación,⁹¹ y se crea el Sistema de Educación Intercultural, que está integrado por varias unidades, como la Subsecretaría para el Diálogo Intercultural, la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe-DINEIB y las Direcciones Provinciales de Educación Intercultural Bilingüe.⁹² Los representantes de estas unidades son elegidos por una Comisión calificadora en la cual tiene voto dirimente el Ministerio de Educación.⁹³

En marzo del 2011, se expidió la Ley Orgánica de Educación Intercultural,⁹⁴ que subsume todo el anterior sistema de educación intercultural bilingüe, y prevé que todo el sistema educativo este a cargo de la Autoridad Educativa Nacional, cuya rectoría está a cargo de la función ejecutiva a través del Ministerio de Educación.⁹⁵ Este proceso conlleva un incumplimiento de las obligaciones derivadas del Convenio 169 de la OIT y especialmente con lo dispuesto en la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas, que plantea como un derecho específico, el **“establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje”**.⁹⁶

Lo expuesto, evidencia un retroceso en la conformación de la institucionalidad pública encargada de diseñar las políticas públicas con una perspectiva plurinacional y desde la cosmovisión indígena. Este retroceso se puede constatar en primer lugar, en la pérdida de autonomía de las organizaciones como el CODENPE y la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe, a través de la cual la representación indígena podía diseñar las políticas públicas desde su cosmovisión, sin injerencia de ninguna otra autoridad o influencia cultural, política o económica. Actualmente, estos organismos están sometidos a órganos superiores o a los Ministerios de Estado.

Adicionalmente, todos estos cambios en la institucionalidad, que han conllevado su debilitamiento, al igual que otras tantas medidas que se han tomado luego de la expedición de la Constitución del 2008, no fueron objeto de consulta a los pueblos indígenas, contrariando de esa forma las disposiciones constitucionales, e internacionales que prevén la obligación de consultar cualquier medida, inclusive administrativa, que pueda afectar los derechos de los pueblos indígenas.

4.3.2. LÍMITES EN EL EJERCICIO DE LA JUSTICIA INDÍGENA

El Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, reconocen el derecho de los pueblos indígenas a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por

90 Decreto Ejecutivo No. 196, publicada en el Registro Oficial No. 113, de 21 de enero de 2010.

91 Artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 196.

92 Artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 196.

93 Artículo 12 del Decreto Ejecutivo No. 196.

94 Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 417 de 31 de marzo de 2011

95 Artículo 25 de la Ley de Educación Plurinacional.

96 Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Artículo 14

el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.⁹⁷ Para este efecto, dispone que deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados ocurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

Por su parte la Constitución reconoce, como uno de los derecho colectivos el crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario. Estableciendo como límite la vulneración de derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.⁹⁸ Por otro lado en el capítulo relacionado a la Función Judicial se garantiza el derecho de las autoridades indígenas a ejercer funciones jurisdiccionales basadas en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio. Establece además, que ésta se ejercerá dentro de su ámbito territorial y que debe asegurar la participación y decisión de las mujeres.⁹⁹ Reconoce también como límite del ejercicio de la justicia indígena las normas constitucionales y los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales; y prohíbe que las resoluciones de los jueces de paz prevalezcan sobre la justicia indígena.¹⁰⁰

Además, la Constitución garantiza que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas, sin embargo dispone que estas decisiones estén sometidas a control constitucional, y deja a la legislación secundaria la facultad de regular los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria¹⁰¹.

El ejercicio de la justicia indígena es un tema que también ha puesto en evidencia la falta de comprensión y aceptación dentro del territorio nacional de otras expresiones culturales y de procesamiento de conflictos. A pesar de que constitucional e internacionalmente se ha reconocido la facultad de los pueblos indígenas de administrar justicia, su ejercicio ha sido objeto de deslegitimación por parte de órganos oficiales, que han colocado en el imaginario social, que las prácticas de justicia indígena son conductas delincuenciales y que por lo tanto tienen que ser combatidas y sancionadas. Estas posiciones responden a una visión occidental hegemónica, que pretende ser impuesta a pesar del carácter de Estado plurinacional, posición que también ha sido aprovechada por el actual gobierno, para descalificar al movimiento indígena que ha cuestionado duramente las políticas del actual régimen.

Esto se puso en evidencia frente a un caso en particular al cual se dio una cobertura mediática para deslegitimar la justicia indígena. En la Provincia de Cotopaxi, en la comunidad La Cocha se realizó un proceso de sanción a varios miembros de esa comunidad acusados de asesinar a otro de sus miembros, situación que fue aprovechada para calificar a la justicia indígena de primitiva.¹⁰² De esta forma el Presidente de la República al referirse a este tema afirmó:

97 Artículos 8.2 y 9 del Convenio 169 de la OIT Y 34 de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los pueblos indígenas.

98 Constitución del Ecuador, Artículo 57, numeral 10.

99 *Ibíd.*, Artículo 171.

100 *Ibíd.*, Artículo 189.

101 *Ibíd.*, Artículo 171.

102 La "Cocha" es uno de los casos más emblemáticos que han puesto en evidencia el uso de la justicia penal occidental en contra de quienes aplican la Jurisdicción indígena. Este caso se refiere al juzgamiento de cinco miembros de la comunidad indígena que fueron encontrados culpables por la muerte del señor Antonio Pallo Olivo, miembro de la comunidad la Cocha. Llászag, Raúl (2011). "Avances, límites y retos de la administración de justicia indígena en el Ecuador, año 2010: El caso la Cocha". En *Develando el desencanto: Informe sobre derechos humanos Ecuador 2010, versión ampliada*. Disponible en <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/Actividadespadh/Informedh2010.pdf>.

“[...] colgar de los brazos a jóvenes desnudos y azotarlos en público es tortura eso no es justicia no es un problema de ley, es un problema de parar abusos y prácticas intolerables en el siglo XXI [...] se empezarán juicios contra aquellos que secuestraron a estos jóvenes porque en nombre de la justicia indígena no se puede secuestrar, no se puede torturar, no se puede denigrar”.¹⁰³

Por su parte el Defensor Público, manifestó que respeta a las costumbres ancestrales, pero ***“no puede seguirse exponiendo al país ante el bochorno internacional a través de prácticas primitivas”***.¹⁰⁴

Además de la desvalorización del ejercicio de justicia indígena, en este caso se criminalizó su ejercicio, bajo el argumento de que no es procedente ya que las sanciones aplicadas por la comunidad, no están previstas en la normativa nacional, y que los castigos impuestos constituyen delitos sancionados en la ley penal por lo que se justifica el inicio de una investigación penal, lo cual fue anunciado públicamente por el Presidente de la República¹⁰⁵ y por el Fiscal General de la Nación.¹⁰⁶ De esta forma se dio lugar a una indagación previa por delito de plagio agravado, en contra de siete líderes indígenas de esta comunidad. Este proceso no ha prosperado ya que fue sometido a conocimiento y resolución de la Corte Constitucional, sin que hasta ahora exista respuesta alguna. (Llásag, 2011: 102-103).

La criminalización de la justicia indígena, pone en evidencia la intención del Estado ecuatoriano de reprimir prácticas tradicionales de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas y por tanto, impedir el ejercicio de su derecho a la autodeterminación. Además esta criminalización está relacionada con la intención del Estado ecuatoriano de reprimir las manifestaciones de las comunidades indígenas en la medida que éstas cuestionan el modelo de desarrollo extractivista. (Llásag, 2001: 103).

Cabe mencionar que la Presidencia de la República, solicitó a la Corte Constitucional¹⁰⁷ una interpretación del artículo 171 de la Constitución de la República, que faculta a las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a ejercer funciones jurisdiccionales en base a sus tradiciones ancestrales y dentro de sus territorios. La Presidencia en su petición requiere a la Corte Constitucional que se establezca una sanción para quienes ejecuten la jurisdicción indígena en caso de que su aplicación provoque lesiones que superen los tres días de incapacidad. Así mismo, solicita se establezca la necesidad de “modernización” de la justicia indígena, con el fin de que se equipare a la justicia ordinaria (Llásag, 2011: 102).

Si bien no se conoce respuesta de la Corte respecto a este pedido, la Asamblea Nacional, a través

103 Presidente Correa calificó duramente a aplicación de justicia indígena. En Youtube, <http://www.youtube.com/watch?v=a3803X6DcdU>. Consultado: 06-15-2011.

104 “Defensor Público, Delitos deben ser juzgados penalmente”, <http://www.diario-expreso.com/ediciones/2010/05/27/nacional/actualidad/defensor-insiste-en-ley-que-norme-justicia-indigena/>. Visitada 06-20- 2011.

105 Revisar video de Youtube ya citado

106 Frente a la aplicación de la justicia en la comunidad la Cocha el Dr. Washington Pesántez afirmó “[...] no procede porque no están contempladas en la normativa legal ecuatoriana”, por tanto, anunció el inicio de “[...] dos investigaciones: una, en torno a la muerte del aborígen; y, otra a los líderes indígenas por presuntamente haber secuestrado a Quishpe por 15 días”. Mena, Paúl, (2010). Ecuador: Justicia indígena pone a prueba al Estado. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/05/100526_0713_ecuador_justicia_indigenas_cr.shtml. Visitado: 06-21-2011.

107 7 de agosto del 2010, causa No. 007 – 10 - IC

de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, ha iniciado el debate del proyecto de Ley de Coordinación y Cooperación entre la Justicia Indígena y la Jurisdicción Ordinaria, con el propósito de **“[...] fijar los límites entre los dos sistemas, así como la coordinación y cooperación entre los órganos de la Función Judicial y las funciones jurisdiccionales de las autoridades de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas”**¹⁰⁸.

El proyecto propone establecer un catálogo de los delitos que serán incorporados o excluidos de la Jurisdicción Indígena. Esta selección se realiza sobre el criterio de los asambleístas del grado de complejidad o importancia que poseen las conductas penales. En este sentido, establece que los delitos catalogados complejos, como los de asesinato, violación sexual y delitos de lesa humanidad, no podrán ser juzgados por la justicia indígena.¹⁰⁹

Esta posición marca una diferencia entre las jurisdicciones occidental e indígena, considerando a una superior frente a la otra, por lo tanto se encarga a la justicia occidental del tratamiento de ciertos delitos considerados graves y a la justicia indígena delitos menores, discurso que ha sido reforzado por autoridades estatales. Así, el Fiscal General de la Nación manifestó públicamente que **“[...] es una tremenda equivocación si los indígenas creen que van a ejercer la justicia en delitos graves como el asesinato y la violación, todo tiene su límite.”**¹¹⁰ Por otro lado en opinión del Presidente del Consejo de la Judicatura la Justicia indígena es aplicable solamente **“para ciertas cuestiones, cuestión de edad, cuestión de familia, cuestión de delitos menores como el robo de borreguitos, cosas por el estilo, pero ya en cuestión de cosas mayores tienen que intervenir necesariamente la justicia ordinaria”**¹¹¹.

Cabe mencionar que el Relator Especial para Pueblos Indígenas, James Anaya absolvió consultas de los Asambleístas miembros de la Comisión de Justicia, a través de una video conferencia, ocasión en la cual sostuvo que son los pueblos indígenas los que deben determinar los hechos que deben ser objeto de sanción, y que la Ley no debería establecer taxativamente las conductas que deben ser objeto de tratamiento de la justicia indígena y cuáles no. Además agregó que esta Ley debe ser consultada en todas sus fases con las organizaciones indígenas representativas de los pueblos y nacionalidades indígenas.¹¹²

Esta postura violenta el texto constitucional, en tanto, esta norma no limita la competencia de las autoridades indígenas a ejercer su jurisdicción únicamente en materias determinadas, por tanto, están legitimadas para conocer todos los casos que se presenten al interior de sus comunidades. En este sentido, la Constitución establece como único límite del ejercicio de la justicia indígena sus

108 Asamblea Nacional, Comisión de Justicia y Estructuración del Estado (2011). “Proyecto de Ley Orgánica de Coordinación y Cooperación de la Justicia Indígena”. Disponible en: <http://asambleanacional.gov.ec/blogs/comision1/2011/06/01/proyecto-de-ley-organica-de-coordinacion-y-cooperacion-entre-la-justicia-indigena-y-la-jurisdiccion-ordinaria-fue-analizado-con-organizaciones/>, visitado en 06/18/2011.

109 Buró de análisis informativo (2011). Coordinación entre la justicia indígena y la ordinaria ya se discute en la Asamblea Nacional. Disponible en: <http://www.burodeanalisis.com/2011/05/26/coordinacion-entre-la-justicia-indigena-y-la-ordinaria-ya-se-discute-en-la-asamblea-nacional/>, visitado en 06/20/2011.

110 http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1037665/-1/Fiscal_califica_de_subcultura_a_la_justicia_ind%C3%ADgena_.html.

111 <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/audio-benjamin-cevallos-comenta-sobre-las-reformas-penales-443611.html>

112 Video conferencia que se llevó a cabo el 16 de junio del 2011, <http://unsr.jamesanaya.org/esp/videos/video-conferencia-asamblea-nacional-del-ecuador>

normas y los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales¹¹³, pero es preciso sostener que el carácter de plurinacional del Estado demanda que la lectura e interpretación de los derechos humanos en esta situación, se realice en clave intercultural, no sólo desde la visión blanco-mestiza.

Esta propuesta de ley se va delineando en el marco de un criterio descalificador de la justicia indígena, y apunta a establecer mecanismos de disuasión y restricción de su ejercicio. De aprobarse este texto tal y como está propuesto se habrá consolidado un marco normativo que no permita la aplicación de la justicia indígena, la misma que será asimilada por la justicia occidental.

113 Artículo 171 de la Constitución de la República.

SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS
EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO
SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS
EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO

SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO

SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS
EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO
SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS
EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO
SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS
EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO
SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS
EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO



5. SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO

Un tema de especial preocupación, es el de los pueblos denominados en “aislamiento voluntario”, constituidos por grupos indígenas que han permanecido en la selva retraídos de los procesos de conquista y permanente colonización. Durante siglos la existencia de estos grupos indígenas estuvo en duda, por lo que en la organización política, administrativa y legal del Estado ecuatoriano, no estuvieron considerados, pues eran inexistentes.

Actualmente se conoce la existencia de al menos dos grupos: Los Tagaeri y los Taromenani que habitan en las regiones selváticas de las provincias de Orellana y Pastaza, en la zona sur oriental del Parque Nacional Yasuní.¹¹⁴ Varios estudios realizados dan cuenta que los Tagaeri son una fracción del pueblo Waorani, que en los años sesenta fueron objeto de contacto y consecuente disminución por parte de las misiones evangélicas cuyo objetivo era facilitar la entrada de las empresas petroleras en esta región. Un grupo de los Waorani liderado por Taga, se escindió renunciando a cualquier tipo de contacto, pues el que se había iniciado era amenazante para su existencia. Durante los años sesenta se reportaron varios enfrentamientos de los Tagaeri con trabajadores de las empresas petroleras y el propio ejército que incursionaron en su territorio, resultando la muerte de varios indígenas de este grupo debido a la desproporción en el uso de armas y de la fuerza.¹¹⁵

Los Taromenani por su parte, son considerados como un pueblo de la misma familia de los Waorani, aunque se tiene muy escasa información sobre este grupo, lo que se sabe es que los Taromenani han mantenido una relación conflictiva con los Tagaeri y con los Waorani, que se ha exacerbado en las últimas décadas a causa de las presiones provocadas por las diferentes actividades de la “civilización”, tales como las petroleras, las evangelizadoras, las colonizadoras, etc. De este grupo se tuvo noticia desde los primeros contactos definitivos de los misioneros y los Waorani, pero se confirmó su existencia recién a inicios de los noventa luego de un enfrentamiento entre el clan Tagaeri y uno de los clanes Waorani localizado en el río Tiwino.¹¹⁶

Aunque no se tienen datos certeros, hay indicios que además de estos pueblos existen otros, unos pertenecientes al mismo tronco de la familia Waorani y otros de grupos étnicos diferentes, como los Zaparoanos, que probablemente se ubican entre los ríos Yasuní y Nashiño, en la frontera con Perú. (Cabodevilla: 2007)

La historia de estos pueblos es sumamente compleja, pues internamente sus relaciones interétnicas no han estado libres de conflictividad, y externamente han sido de permanente sometimiento y

114 Debido a la comprobada riqueza natural de esta zona, en 1979 Yasuní fue declarado Parque Nacional, y en 1989 la UNESCO lo declaró parte de la Reserva Mundial de la Biósfera.

115 Miguel Angel Cabo de Villa, “Pueblos Ocultos”, en *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la Amazonía y el Gran Chaco*, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Copenhague 2007, p. 110

116 “En 1993 se produjo un enfrentamiento con el clan de Tigüino, liderado por Babe, en ese momento este clan tomó prisionera a Omatuki, una mujer Tagaeri, cuyo testimonio permitió confirmar la muerte de Labaka en manos del grupo de Taga y lo que podrían ser ataques desde helicópteros del ejército contras las viviendas tagaeri que habrían producido la muerte de varios miembros de este grupo” CDES, Situación del los Pueblos Indígenas Aislados en el Ecuador, Boletín de Alerta, 2011, p. 8

violencia. Los datos con lo que se cuentan evidencian que la presión se ha intensificado en los últimos cincuenta años. Hasta entonces los Waorani habían llegado a ocupar una extensión de alrededor de dos millones de hectáreas.¹¹⁷ Los primeros contactos se denominaron paradójicamente “pacíficos”, pero en todo intento de acercamiento suyo había la intención de doblegar a estos pueblos, para facilitar la apropiación de esta región y la explotación de sus grandes recursos.

El Instituto Lingüístico de Verano¹¹⁸, determinó la existencia de cuatro clanes del pueblo waorani: Guiketairi, Piyemoiri, Baiwairi, Wepeiri, e inició el contacto con el primero para avanzar con los demás, para ello realizaron sobrevuelos, lanzando regalos y mensajes para convencerlos del contacto. Para entonces los territorios de estos clanes también estaban amenazados por las incursiones de pueblos indígenas Kichwa de la región, así como de las empresas petroleras que iniciaron sus actividades en esta época. Estos hechos derivaron a finales de los años sesenta en ataques y enfrentamientos en el Coca, provincia de Orellana, que provocaron la muerte de dos principales líderes Waorani, lo cual justificó el traslado por parte del Instituto Lingüístico de Verano, de una centena de miembros del clan Piyemoiri, a una zona denominada “protectorado”, facilitando de esa forma la entrada de las empresas petroleras. (CDES: 2011, p. 7) Esto dio lugar a una significativa reducción de la población Waorani, pero también su fraccionamiento, pues como se señaló en párrafos anteriores, los Tageri serían un grupo del pueblo Waorani que se negó al contacto y se internó a la selva.

Adicionalmente, la Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964, impulsó una política de colonización de la Amazonía, con el objeto de mitigar las tensiones sociales originadas en la inequitativa estructura agraria en la Sierra. Este proceso abrió el camino para que mestizos “denuncien” como tierras baldías extensiones de la región amazónica previo a su adjudicación. La sistemática ocupación de los territorios de estos pueblos por la expansión de las actividades petroleras y las fases de colonización amazónica, forzó un desplazamiento de los Tageri desde el alto Tiputini hacia el Shiripuno y el Cononaco, zona en la que antes habitaban otros clanes Waorani, trasladados al Protectorado del Instituto Lingüístico de Verano, y que al estar despoblada fue ocupada por los Tageri constituyéndose en un refugio para este pueblo durante varios años. Sin embargo, se ha registrado que a mediados de la década de los ochenta algunas empresas petroleras facilitaron el retorno de los pueblos Waorani contactados a esa región, dando lugar a conflictos violentos y la consecuente reducción de la población Tageri y Waorani (CDES: 2011, 8).

Para esta misma época nuevas concesiones petroleras otorgadas a empresas extranjeras en el territorio ocupado por estos pueblos, dio lugar a la iniciativa oficial denominada “Proyecto de acercamiento a grupos Waorani de los Bloques 14 y 17”, promovido por la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana, que entre otras cosas contemplaba el patrullaje de grupos armados conformados por indígenas Kichwa y Shuar, para localizar la ubicación de los Tageri y repelerlos para facilitar las actividades de exploración petrolera.¹¹⁹

117 Centro de Derechos Económicos y Sociales CDES, Situación del los Pueblos Indígenas Aislados en el Ecuador, Boletín de Alerta.

118 Organización perteneciente a la Iglesia Bautista de Estados Unidos, originalmente nació con el propósito de acercarse a aquellos pueblos del denominado tercer mundo que utilizaban un lenguaje no escrito, para evangelizarlos y darles a conocer el contenido de la Biblia, sin embargo, para el desarrollo de sus actividades en estos países contó con el apoyo de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos. El Instituto Lingüístico de Verano inició sus actividades en México en 1935, luego siguió con el Perú en 1950, y desde entonces se extendió a otros países de Latinoamérica, incluido el Ecuador, en donde se instaló en 1959. Revista Nueva Antropología, año/vol. III Número 009, Universidad Autónoma de México, 1978.

119 Los misioneros Alejandro Labaka e Inés Arango, intentaron evitar que estas incursiones armadas impulsadas desde el Estado, provoquen más enfrentamientos violentos y la muerte de indígenas, sin embargo murieron lanceados en manos de los Tageri, confirmado así su existencia.

En el 2003 conmocionó la matanza de una veintena de personas, como resultado de un acto de venganza de un grupo Waorani en contra de los Tagaeri, y en los años siguientes se constataron nuevos encuentros violentos que dieron cuenta de la presencia de un clan Taromenani en la zona de Armadillo Armadillo-Cononaco Chico, zona próxima a la denominada vía Auca, que es una de las principales arterias de comunicación y transporte de petróleo en la Provincia de Orellana. En los años 2005, 2006, 2008 y 2009, se dieron ataques en contra de grupos de personas que realizaban extracción ilegal de madera. (CDES: 2011, 9)

Actualmente se conoce de la existencia de tres clanes Taromenani:

1. Grupo Cuchiyaku-Curaray, sobreviviente de la matanza del 2003, y al parecer se ubican dentro de la Zona ITT (Bloque Ishpingo, Tiputini, Tambococha).
2. Grupo Armadillo-Cononaco chico, estarían ubicados en la zona occidental de estos territorios, y en los límites de las zonas colonizadas y de las actividades petroleras. La mayor parte del territorio que ocupan estaría fuera de la zona del ITT, e incluiría una parte del territorio Waorani, y del Parque Nacional Yasuní, así como también de tierras de comunidades colonas y woaroani que no están dentro de esta área.
3. Grupo Yasuní-Gabarón, que se cree está ubicado en la zona más oriental de los territorios de clanes aislados, entre el bajo Nashiño y el bajo Cononaco. Al parecer se trata del grupo de cuya presencia hay indicios en el sur de los bloques petroleros 16, 31 e ITT, sin que haya certeza de ello.

El segundo de los grupos mencionados, es considerado como el de mayor vulnerabilidad por estar expuesto directamente a la presión ejercida por las actividades de explotación y comercialización ilegal de madera que se realiza en el territorio que ocupan, lo cual repercute en la limitación cada vez mayor de las áreas de caza, pesca y recolección, así como también la afectación por el ruido, y las enfermedades que eventualmente pueden contraer por la basura y desperdicios dejados por los trabajadores madereros. Por otro lado, está la permanente tensión de este grupo con algunos Waorani contactados, que puede ser aprovechado por madereros y petroleros para generar mayor hostilidad y repeler de esta zona a los Taromenani como ha sucedido anteriormente. Pero este grupo Taromenani, también tiene una relación compleja con grupos de colonos que han ido ocupando sus territorios, y que también han ido conformando un relacionamiento conflictivo con las empresas petroleras. (CDES: 2011,10)

La preocupación por la grave situación en que viven los Tagaeri y los Taromenani, no se hace notoria sino hasta hace un poco más de una década, y debido a la presión y denuncia permanente de esta situación por parte de algunos actores sociales, entre ellos la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE. Esto llevó a que el Estado ecuatoriano, mediante Decreto Ejecutivo No. 552 declare en enero de 1999, Zona Intangible¹²⁰ el área sur del Parque Nacional Yasuní, para proteger a estos pueblos que habitan en esta zona, para lo cual se estableció la veda a perpetuidad

120 Se entiende por tales a los espacios protegidos de excepcional importancia cultural y biológica en los cuales no puede realizarse ningún tipo de actividad extractiva debido al valor que tienen para las generaciones presentes y futuras. Por lo tanto, son zonas que no pueden ser destinadas a las actividades mineras, de extracción de madera, de colonización o cualquier otro tipo de actividad humana que pueda poner en riesgo tanto a la diversidad cultural como a la biológica que en ellas se ha desarrollado. Presidencia de la República del Ecuador, Zonas Intangibles de la Amazonía Ecuatoriana, Quito 1999, p. 3

cualquier actividad extractiva, y si bien se planteó seis meses para la delimitación, tuvieron que pasar ocho años para que se concrete, así mediante Decreto Ejecutivo 2187 de enero del 2007 se fijaron los límites de la Zona Intangible, en un área de 558.051 hectáreas ubicadas dentro de las provincias de Orellana y Pastaza. Para esta delimitación se consideraron algunos hitos geográficos con lo cual algunos de los bloques petroleros pasaron a estar dentro de esta delimitación. (CDES: 2011,14). Este mismo Decreto, establece un área de amortiguamiento de diez kilómetros contiguos a la zona delimitada, en donde se prohíbe la extracción de madera con fines comerciales así como el otorgamiento de concesiones mineras, y la realización de obras de infraestructura cuyos impactos sean incompatibles con la protección de los pueblos aislados, establece también que solamente las comunidades tradicionales pueden realizar actividades de pesca, caza y uso de la biodiversidad con fines de subsistencia, sin embargo, no restringe ni prohíbe la explotación petrolera.

Ahora bien, es necesario insistir que la demarcación no es una medida suficiente para proteger a estos pueblos, pues como ya se mencionó, el territorio que en el que recrean su vida se encuentra en gran medida por fuera de los límites de la Zona Intangible.

La situación de estos pueblos ha merecido la reacción de los órganos regionales de derechos humanos. Luego de la matanza de un grupo de indígenas Tarmenani en el 2006, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos otorgó medidas cautelares el 10 de mayo de ese mismo año, a favor de los pueblos Tagaeri y Tarmenani, en virtud de lo cual este órgano de derechos humanos "solicitó al Estado ecuatoriano la adopción de las medidas necesarias para proteger de la presencia de terceros en el territorio en el que habitan los beneficiarios."¹²¹

Este llamado de atención obligó a que el 18 de abril del 2007 el gobierno ecuatoriano adoptó públicamente lo que se ha denominado la "Política Nacional de los Pueblos en situación de Aislamiento Voluntario", con el fin de dar cumplimiento con el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los artículos 1 y dos del Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por los cuales el Estado está obligado a usar hasta el máximo de los recursos que disponga, para implementar las medidas necesarias para garantizar los derechos reconocidos en estos instrumentos. Esta política establece como principios orientadores del accionar del Estado, para proteger a los pueblos Tagaeri y Tarmenani, los siguientes:¹²²

- La intangibilidad, es decir la prohibición de cualquier actividad que ponga en riesgo la existencia de estos pueblos.
- La autodeterminación de estos pueblos.
- La reparación, que se materializaría a través del reconocimiento de la relación de interdependencia de los pueblos con sus territorios, y la posibilidad de permitir su reconstitución social.
- Pro homine, por el cual en caso de duda o conflicto de aplicación de normas, se aplicaría la que ofrezca mayor grado de protección a estos pueblos.

Adicionalmente propone como principios, el no contacto, la diversidad cultural, el de precaución, el de igualdad y el de respeto a la dignidad humana.

121 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, medidas cautelares 2006, párrafo 25. <http://www.cidh.oas.org/medidas/2006.sp.htm>

122 Presidencia de la República del Ecuador, Política Nacional de los Pueblos en Situación de Aislamiento Voluntario, Quito, 18 de abril del 2007, p. 4

En el discurso de presentación de esta política, el Presidente de la República, entre otras cosas aseguro que este:

“es el primer paso para iniciar un amplio proceso de participación democrática de todos los actores y sectores del Ecuador, encaminado a enriquecer su espíritu y contenido y lograr su cabal implementación. Es una invitación a rubricar un sólido y unitario compromiso nacional para conocer la esencia de los pueblos Tagaeri y Taromenani, para respetar su decisión de permanecer aislados, para impedir prácticas depredadoras y colonialistas, para garantizar el respeto a la mega diversidad e integridad de los pueblos que habitan en la zona declarada intangible de la Amazonía Ecuatoriana.”¹²³

En octubre del mismo año, el Estado ecuatoriano presentó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Plan de Medidas Cautelares a favor de los pueblos Taromenani y Tagaeri, cuya ejecución inició en abril del 2008 y luego de la muerte de un maderero registrado en el 2009. Inicialmente la implementación de este Plan estuvo a cargo del Ministerio del Ambiente, hasta octubre del 2010 en que se encargó de su seguimiento al Ministerio de Justicia, mediante Decreto Ejecutivo No. 503.

Un aspecto que es importante destacar es que todas estas medidas, tienen desde el 2008 un nuevo marco Constitucional, en el que se incluye dentro del capítulo de los derechos colectivos, una disposición específica para los pueblos en aislamiento, por la cual además de reconocer las características de irreductible e intangible, de los territorios ocupados por estos pueblos, establece que la violación de sus derechos pueden configurar el delito de etnocidio:

“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. 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. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley.”¹²⁴

La noción de territorios abarca, según el Convenio 169 de la OIT, “la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.”¹²⁵ En este sentido la protección de los pueblos en aislamiento no podría limitarse a la zona delimitada por el Estado. Las características particulares de estos pueblos, merecen ser consideradas prioritariamente y no pretender someterles a las políticas y medidas que se puedan tomar desde la típica estructura del estado unitario, y de los mismos derechos humanos de los pueblos indígenas, cuya formulación teórica normativa se sustenta en la idea de pueblos indígenas colonizados y contactados. La característica de los pueblos en aislamiento constituye una situación límite, por lo que su protección requiere de medidas contundentes por parte del Estado ecuatoriano.

De esta forma el real ejercicio del derecho de autodeterminación de estos pueblos, establecido en la

123 Presidencia de la República del Ecuador, discurso del Presidente Constitucional de la República Rafael Correa, Presentación de la Política Nacional de los Pueblos en Aislamiento Voluntario, Quito, 18 de abril del 2007, <http://www.presidencia.gov.ec/discursos/04-18-07%20Presentaci%C3%B3n%20Situaci%C3%B3n%20de%20Aislamiento%20Voluntario.pdf>

124 Artículo 57

125 Artículo 13, numeral 2

disposición constitucional, conlleva además de la abstención de realizar cualquier acción tendiente a presionar el contacto, la necesaria proscripción de cualquier actividad en la zona, sobre todo extractivas y especialmente petroleras. No obstante este planteamiento ha generado una tensión que ha puesto en evidencia la falta de voluntad política del Estado y gobierno ecuatoriano en cumplir con su compromiso de proteger a los Tagaeri y Tarmenani, de su eventual exterminio.

Uno de los temas concretos que trasluce esa posición, es el desarrollo de las actividades petroleras en los campos Armadillo y Gabaron, que están a cargo de Petroproducción, que no se han detenido a pesar de las medidas cautelares, y de las consiguientes promulgación de planes y políticas, mencionadas en líneas anteriores.

Cómo se mencionó el Plan de Medidas Cautelares, estuvo a cargo del Ministerio del Ambiente. El equipo coordinador de este plan, emitió un informe con fecha 27 de enero del 2010,¹²⁶ en el cual se hace referencia a los continuos pedidos de suspensión de actividades de sísmica en estos campos, y la omisión de los mismos por parte del Ministerio de Recursos No Renovables. En este informe indica que hay evidencias que en donde está ubicado el campo Armadillo y las zonas de influencia hay presencia de pueblos en aislamiento, por lo que reconoce a esta zona como "territorio de posesión ancestral irreductible e intangible", y señala que la exploración y explotación petrolera en este campo es sin duda un factor de presión sobre estos pueblos que provocará el incremento de la violencia intra e interétnica, alertando la agudización de actos violentos, con consecuencias fatales. Por otro lado, advierte que el aumento de intentos de contacto forzado, violentarían el derecho de autodeterminación poniendo en riesgo la vida de estos pueblos,¹²⁷ lo cual eventualmente podría configurar delito de etnocidio.¹²⁸ Finalmente este informe concluye que:

"el inicio de actividades petroleras [...] pondría en riesgo no solo la vida y los derechos humanos de los indígenas aislados del grupo que allí habita, sino también la de los trabajadores petroleros, colonos y waorani de la zona. [...] En este contexto, y en aplicación de lo establecido en la Constitución Política, así como los principios expresados en la Política Nacional, en especial el respeto a la dignidad humana, 'pro homine' y precaución, el equipo técnico del Plan de Medidas Cautelares para la Protección de los Pueblos Indígenas Aislados ratifica su recomendación de no permitir el ingreso al Campo Marginal Armadillo por el riesgo que significa para los PIA y la población cercana.

Sin embargo y pesar de estas conclusiones, la disposición del Ejecutivo fue la explotación del campo Armadillo,¹²⁹ y lo que es más grave aún para la elaboración de la Auditoría Ambiental a cargo de la empresa contratada Petrotesting, se previó el ingreso al campo, con el acompañamiento de miembros

126 Ministerio del Ambiente, Informe Ejecutivo sobre la situación de Pueblos Aislados en el sector Armadillo – Los Reyes – (Alcance), adjunto con Memorando No. MAE-CTPRAS-2010-004, 27 de enero del 2010

127 Ministerio del Ambiente, Informe Ejecutivo, p. 6.

128 Ministerio del Ambiente, Informe Ejecutivo, p. 8

129 El informe que contiene estas conclusiones fue modificado con la misma fecha, sustituyéndose por otro en el que se elimina las conclusiones y recomendaciones, al cual se adjunta un memorando suscrito por la Coordinadora General y dirigido a la Directora Nacional de Prevención de la Contaminación, y que en su parte principal dice: "Existiendo la Disposición Presidencial de explotación al Campo Armadillo, conforme lo menciona el memorando No. MAE-DNPCA-2010-0323, el ministerio del ambiente, como la Autoridad Competente deberá implementar las medidas que fueran necesarias para viabilizar la permanencia física y cultural del grupo, contemplando las definiciones de genocidio y etnocidio incluidas en las recientes reformas al Código Penal", Ministerio del Ambiente, Memorando No. MAE-PRAS-2010-006, 27 de enero de 2007.

de la Policía y Ejército, bajo el argumento que “[...] en virtud de la complejidad del tema y para salvaguardar la integridad física de los técnicos y evitar o controlar posibles encuentros fortuitos con pueblos indígenas en aislamiento”.¹³⁰ Adicionalmente cabe mencionar que el equipo que coordinaba el Plan de Medidas Cautelares, del Ministerio del Ambiente, fue sujeto de presiones e inclusive de despido por haber realizado los informes insistiendo en la suspensión de las actividades petroleras en el campo Armadillo.¹³¹

El cambio de instancia encargada del seguimiento de las medidas cautelares, esto es del Ministerio del Ambiente al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, no ha representado ningún avance significativo en las medidas de protección a los pueblos en aislamiento. Más aún la explotación petrolera en el territorio de los Tagaeri y Taromeni es inminente, para lo cual se ha argumentado de la necesidad desarrollo del país y del “interés nacional”, Cabe indicar que la Constitución autoriza la explotación de recursos naturales en zonas intangibles, bajo la condición que se lo haga a petición del Presidente de la República, y previo a la declaración de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, para lo cual inclusive puede convocar a consulta popular.

No obstante de la permisión de esta norma, y atendiendo a una interpretación sistémica e integral de la Constitución, aún con todas las salvaguardas previstas en esa disposición, no puede aplicarse en los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento, considerando que tal intervención acarrearía su exterminio.

Todos estos hechos llevaron a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, a presentar en abril de este año, una acción penal en contra de varios funcionarios públicos, incluido el Presidente de la República y el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, por cometer acciones y omisiones que eventualmente configurarían el delito de etnocidio previsto en el Código Penal ecuatoriano.¹³² Entre los hechos que justifican esta denuncia se pueden mencionar las siguientes:

130 Ministerio del Ambiente, Oficio No. MAE-SCA-2010-0518, 7 de Febrero de 2010.

131 “El ex coordinador del Plan, Eduardo Pichilingue, denunció en marzo pasado que existían presiones del Régimen y del Consorcio Gran Colombia para la explotación del Armadillo. Afirmó que él y su equipo técnico fueron despedidos el pasado 26 de febrero por criticar el ingreso de dicho consorcio.” El Universo, 23 de abril del 2011, <http://www.eluniverso.com/2011/04/23/1/1355/politica-sobre-armadillo-bloque-31-itt-configuraron-demanda.html>

132 Mediante reforma incorporada en abril del 2009 al Código Penal, se tipificó los delitos de etnocidio y genocidio como imprescriptibles, después del artículo 144, en los siguientes términos:

Art. ...- Quien, con propósito de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, perpetre alguno de los siguientes actos, será sancionado:

1. Quien ocasionare la muerte de sus miembros, será sancionado con pena de reclusión mayor especial de dieciséis a veinticinco años.
2. Quien ocasionare lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo, será sancionado con pena de reclusión menor ordinaria de seis a nueve años.
3. Quien sometiere intencionalmente al grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física total o parcial, será sancionado con pena de reclusión menor ordinaria de seis a nueve años.
4. Quien tomare medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo será sancionado con pena de reclusión menor ordinaria de seis a nueve años. La información o acceso a métodos de planificación familiar, métodos anticonceptivos y servicios de salud sexual y reproductiva, no se considerarán medidas destinadas a impedir nacimientos.
5. Quien traslade por la fuerza a niños y niñas del grupo a otro grupo, será sancionado con pena de reclusión menor ordinaria de seis a nueve años.

Art. ...- Quien irrespetare la autodeterminación de un grupo nacional, étnico, racial o religioso, o su voluntad de permanecer en aislamiento voluntario, incurrirá en delito de etnocidio y será sancionado con pena de reclusión menor ordinaria de tres a seis años.

Art. ...- Quien realizare, con conciencia de que puede producirse la desaparición total o parcial de grupos humanos, actividades tendientes a influir, alterar, o de cualquier manera cambiar la cultura, forma de vida o identidad de los pueblos en aislamiento voluntario, será sancionado con pena de prisión de dos a cuatro años.

- El Presidente de la República, a pesar de haber estado informado de los riesgos para los pueblos en aislamiento, presidiendo el Directorio de Petroecuador, el 19 de mayo del 2008, decidió concluir con el proceso de adjudicación del campo Armadillo, y del bloque 31.
- El otorgamiento por parte del Ministerio del Ambiente, de la licencia ambiental para la explotación del bloque 31.
- La autorización por parte del mismo Ministerio, del ingreso a la zona del campo Armadillo, con resguardo militar y policial.
- La determinación del Ministerio de Recursos No Renovables, de continuar con las actividades petroleras en el territorio de los pueblos en aislamiento.

La acción penal sostiene que la actividad petrolera, provocará el debilitamiento o la anulación del control de estos pueblos sobre el territorio, la biodiversidad y los recursos naturales, provocando una interrupción en su economía de subsistencia así como una ruptura de la sostenibilidad social. Además advierte que las actividades petroleras y otras de colonización acarrearán inevitablemente problemas de salud en los pueblos en aislamiento. Acusa al gobierno ecuatoriano que actuar conscientemente de todos estos riesgos.

Como se puede observar la situación de los pueblos en aislamiento voluntario es preocupante, sin que actualmente se vislumbre la menor voluntad política por parte del gobierno ecuatoriano de abstenerse de realizar acciones que eminentemente conducirán a la desaparición de estos pueblos. La promulgación de la Constitución de la República que inicialmente trajo consigo expectativas de un cambio de paradigma en la noción de desarrollo, y una perspectiva diferente de estado al caracterizarlo como plurinacional, se evidencia ahora como solo un espejismo, pues la colonización continúa y su sustento ideológico subyace en todas las políticas y medidas que se han tomado durante tres años de nuevo régimen constitucional.

CONCLUSIONES

1. La expedición de la Constitución del 2008 y la caracterización del Estado plurinacional, suponía un reto en el desarrollo de los derechos colectivos reconocidos en el texto constitucional, en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, sin embargo se constata un vaciamiento del contenido de estos derechos, a través de medidas normativas, administrativas y de política pública, que se han tomado en los últimos tres años.
2. El derecho a de participación de los pueblos indígenas a través de la consulta previa libre e informada, se expresa en la Constitución ecuatoriana en dos disposiciones, la una se refiere a la obligación de consultar a los pueblos indígenas en los casos en que se pretenda la explotación de recursos no renovables que se encuentren en sus territorios, y otra disposición que obliga al Estado ecuatoriano a consultar a los pueblos indígenas previo a tomar cualquier medida legislativa que eventualmente pueda afectar sus derechos colectivos. No obstante, la promulgación de varias leyes con posterioridad a la expedición de la Constitución, se han realizado sin llevar a cabo procesos de consulta pre legislativa, con lo cual se incumple el mandato constitucional y las contenidas en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas.
3. Particularmente la expedición de la Ley de Minería y la posterior sentencia de la Corte Constitucional, frente a una demanda de inconstitucionalidad planteada por no haber sido expedida sin consultar a los pueblos indígenas, ponen en evidencia que el Estado ecuatoriano no tiene ninguna intención de garantizar plenamente la participación de los pueblos indígenas en decisiones que afectan sus derechos. La interpretación que realizó la Corte Constitucional sobre el derecho de consulta, es totalmente restrictiva y contraria al espíritu de la Constitución, del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en la medida que plantea que el fin de la consulta es alcanzar el consenso, y no el consentimiento previo. Además descaracteriza totalmente a este derecho al establecer que la consulta no es vinculante, considerando que la opinión de los pueblos indígenas no puede ser impuesta sobre el Estado. De este modo la consulta previa libre e informada, se convierte en un mero trámite.
4. Las consideraciones de la Corte Constitucional y la posición de otros órganos del Estado sobre el alcance del derecho de los pueblos indígenas a participar en las decisiones estatales, a través de la consulta previa, libre e informada, dejan entrever que se mantienen concepciones coloniales y contrarias a la filosofía de un Estado plurinacional. Los derechos de los pueblos indígenas se subordinan a la noción de interés nacional, que subyace en la noción hegemónica de desarrollo bajo el cual se justifica la explotación de recursos no renovables, aunque estos estén en territorios de los pueblos indígenas.
5. La pretendida evangelización de los pueblos indígenas es otra medida que da cuenta que no se ha superado la perspectiva colonial de tratamiento a los pueblos indígenas. En esta medida subyace la idea de necesidad de tutela a los indios y superioridad de un grupo racial sobre otro, característica de inicios de la República, pero totalmente contraria a la noción de un Estado plurinacional y violatoria de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, particularmente el

de autodeterminación y el de no ser objeto de ninguna forma de discriminación.

6. Contrario a lo que propugna la Constitución de la República, en lugar de apuntalar a un fortalecimiento de la autonomía de las instituciones relacionadas a temas de derechos de los pueblos indígenas, se evidencia un proceso de desarticulación. Especialmente la pérdida de autonomía del Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador CODENPE y de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, puede ser considerada como restrictiva en la medida que limita la participación de los pueblos indígenas en espacios de formulación y ejecución de políticas relacionadas a sus intereses, y más bien somete las decisiones y control de estos organismos a la Función Ejecutiva.
7. A pesar de que la Constitución de la República en concordancia con el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas, garantizan el ejercicio del derecho propio y la aplicación de métodos ancestrales para procesar conflictos y sancionar conductas, se constata un proceso de deslegitimación de la justicia indígena en el Ecuador, que se materializa con medidas de criminalización a líderes indígenas, pero también con un discurso oficial que refuerzan estereotipos racistas y discriminatorias hacia los pueblos indígenas. Es particularmente preocupante la eventual aprobación de una ley que limite el ejercicio de la justicia indígena y su asimilación por la justicia ordinaria.
8. La existencia de los pueblos en aislamiento voluntario está seriamente amenazada por las políticas estatales. A pesar del requerimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Estado Ecuatoriano de tomar medidas para proteger a estos pueblos, la respuesta ha sido solamente formal, es decir se han diseñado políticas y planes de seguimiento de dichas medidas, que en la práctica no tienen ninguna efectividad pues se subordinan a las políticas de explotación petrolera, previstas ejecutarse en el territorio de estos pueblos.
9. En general se constata una restricción en el contenido de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, así como una limitación permanente y sistemática de su ejercicio. La declaración del carácter plurinacional en la Constitución, no ha sido materializada en la organización política ni económica del Estado ecuatoriano, más bien se reflejan nociones colonialistas que se reflejan en la pretensión de asimilar los intereses de los pueblos indígenas a los del "interés nacional".
10. El reconocimiento formal de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, no constituye per se garantía de su ejercicio y vigencia, en tanto la organización estatal este encaminada a mantener un modelo económico que se sustenta en la extracción de recursos naturales. Sin embargo, el reconocimiento del Estado Plurinacional supone una transformación de las estructuras del sistema político y económico, como única forma en el que los derechos colectivos sean viables. De esta forma la plurinacionalidad debe materializarse en políticas públicas, normativa, institucionalidad, y un cambio en la matriz extractivista que ha despojado de territorios a los pueblos indígenas, especialmente de la amazonia ecuatoriana, y que ahora amenaza con el exterminio de los pueblos en aislamiento voluntario.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Alberto, *La Maldición de la Abundancia*, Quito, Abya Yala, 2009.

Borja y Borja Ramiro, *Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Tomo IV, Quito, 1979.

Baez Sara, Ospina Pablo y Ramon Galo, *Una breve historia del espacio Ecuatoriano*, CAMAREN, Quito, Ecuador, 2004.

Borón Atilio, *Crisis de las democracias y movimientos sociales en América Latina: notas para una discusión*, Observatorio Social de América Latina, CLACSO, año VII No. 20, mayo – agosto 2006, Buenos Aires.

Cabo de Villa Miguel Angel, "Pueblos Ocultos", en *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la Amazonía y el Gran Chaco*, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Copenhague 2007.

Endara Osejo Ximena, "Debate y adopción de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en la Constitución Ecuatoriana", en *De la Exclusión a la Participación: Pueblos Indígenas y sus derechos colectivos en el Ecuador*, Ediciones Abya Yala, Quito, 2000.

Llásag Raúl, "Avances, límites y retos de la administración de justicia indígena en el Ecuador, año 2010: El caso la Cocha", en *Develando el desencanto: Informe sobre derechos humanos en el Ecuador*, UASB, Quito, 2010

Pérez Luño Antonio, *Los Derechos Fundamentales*, Editorial Tecnos, Madrid, 1986.

Torres Ramón (ed), "Régimen Constitucional y Derechos de los Pueblos Indígenas", en *Derechos de los Pueblos Indígenas*, Abya Yala, Quito 1996.

Vargas Edwar, "La Plurinacionalidad: un paradigma de transformación social", en *Plurinacionalidad. Democracia en diversidad*, Abya Yala, Quito, 2009.

Documentos

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, *Las condiciones de vida de los ecuatorianos. Resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida – Quinta Ronda (Noviembre 2005 – Octubre 2006). Indicadores sociales*. http://www.inec.gob.ec/web/guest/publicaciones/anuarios/inv_soc/con_vid.

Banco Central del Ecuador, *Informe de pobreza, desigualdad y mercado laboral*, Diciembre, 2010 <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/Empleo/PobrezaDic2010.pdf>

Banco Central del Ecuador, *Cifras Económicas del Ecuador*, Marzo, 2011. <http://www.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/CifrasEconomicas/cie201103.pdf>

Alberto Acosta, *Análisis de Coyuntura*, ILDIS, Quito, 2010. <http://www.fes-ecuador.org/pages/lineas-de-trabajo/economia-y-desarrollo-sustentable/analisis-de-coyuntura-economica-2009.php>

Mena, Paúl, (2010). Ecuador: Justicia indígena pone a prueba al Estado. Disponible en: <http://asambleanacional.gov.ec/blogs/comision1/2011/06/01/proyecto-de-ley-organica-de-coordinacion-y-cooperacion-entre-la-justicia-indigena-y-la-jurisdicion-ordinaria-fue-analizado-con-organizaciones/>.

Boletín de prensa de la ECUARUNARI, 25 de septiembre del 2009, <http://servindi.org/actualidad/16917>

Presidencia de la República del Ecuador, Política Nacional de los Pueblos en Situación de Aislamiento Voluntario, Quito, 18 de abril del 2007.

<http://www.presidencia.gov.ec/discursos/04-18-07%20Presentaci%C3%B3n%20Situaci%C3%B3nde%20Aislamiento%20Voluntario.pdf>

Juan Poce y Alberto Acosta, La pobreza en la “revolución ciudadana” o ¿pobreza de revolución? , Quito, 2010.

La CONFENIAE condena militarización de la Amazonía y el Decreto 1780 de evangelización, Boletín de Prensa No. 2, Unión Base, Puyo, 8 de julio del 2009.

CONAIE anuncia movilización indígena y popular en el país, boletín de prensa de 22 de septiembre del 2009.

James Anaya, *Informe Provisional del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas*, 9 de agosto del 2010.

Paúl Cisneros, *El dialogo minero en el Ecuador ¿Señales de una nueva relación entre comunidades, empresas extractivas y Estado?*, Documento de trabajo No. 012, Observatorio Socio Ambiental, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Quito, 2008.

Centro de Derechos Económicos y Sociales CDES, Situación del los Pueblos Indígenas Aislados en el Ecuador, Boletín de Alerta, Quito, 2011

Defensoría del Pueblo del Ecuador, Informe temático: La consulta previa. Un derecho de participación, Quito, 2011.

Alberto Acosta, *El agua, un derecho humano no un negocio*, Quito, 2010

Direcciones Nacionales de Promoción y Protección de Derechos Humanos y de la Naturaleza de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, *Aportes a la Discusión del Proyecto de Ley de Recursos Hídricos*, marzo 2010.

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, presentado al Consejo de Derechos Humanos. 12-16 de julio de 2010.

Secretaría Nacional de Planificación SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013 (Versión resumida), Quito, 2009.

Normativa Nacional

Constitución de la República 2008

Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas

Código Orgánico de Ordenamiento Territorial

Ley de Educación Intercultural

Ley de Minería

Código Penal

Normativa internacional

Convenio 169 de la OIT

Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas

Jurisprudencia

Corte Constitucional, Sentencia No. 001-10-SIN-CC.

Prensa

El Tiempo, 28 de febrero del 2010, <http://www.eltiempo.com.ec/noticias-cuenca/35267-correa-fustiga-a-inda-genas-que-anuncian-protesta/>

Ecuadorinmediato, 24 de junio del 2010, http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/comision_de_organizacion_territorial_inicio_validacion_del_cootad--128981

El Universo, 14 de agosto del 2010, <http://www.eluniverso.com/2010/08/14/1/1355/circunscripciones-cootad-suman-reparos-indigenas.html>

El Universo, 23 de abril del 2011, <http://www.eluniverso.com/2011/04/23/1/1355/politica-sobre-armadillo-bloque-31-itt-configuraron-demanda.html>

Sitios web

Buró de análisis informativo (2011). Coordinación entre la justicia indígena y la ordinaria ya se discute en la Asamblea Nacional. <http://www.burodeanalisis.com/2011/05/26/coordinacion-entre-la-justicia-indigena-y-la-ordinaria-ya-se-discute-en-la-asamblea-nacional/>

<http://www.inec.gob.ec/preliminares/somos.html>

<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/audio-benjamin-cevallos-comenta-sobre-las-reformas-penales-443611.html> .

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, medidas cautelares 2006. <http://www.cidh.oas.org/medidas/2006.sp.htm>

El Centro de Derechos Económicos y Sociales fue constituido en 1997 para enfrentar, a través de los derechos humanos, las urgentes amenazas vinculadas con el modelo de desarrollo extractivista en América Latina, siendo nuestro objetivo la promoción de los DESC entre los movimientos, las organizaciones sociales y la ciudadanía, para impulsar la discusión, desarrollo y puesta en marcha de un modelo económico, social y política democrático y alternativo.

Para hacerlo, el CDES impulsa procesos de incidencia en políticas públicas, investigación multidisciplinaria, campañas de presión y denuncia, participación y vigilancia ciudadanas, acciones de justicia, capacitación y fortalecimiento organizativo.



www.cdes.org.ec

Quito - Ecuador

Con el apoyo de:



Oxfam