

# ¿El instrumento de la Consulta Previa: una herramienta a favor de qué y de quién?

**Sara Latorre Tomás**

«Ayer decidieron nuestro presente, hoy damos los primeros pasos para nuestro futuro». Con estas palabras empieza el folleto de capacitación realizado por la UPS<sup>1</sup> para el primer caso ecuatoriano de CP en materia hidrocarburífera.

Durante el período de septiembre-diciembre de 2003 en las provincias de Orellana, Napo y Pastaza se llevó a cabo la primera aplicación del instrumento de «Consulta Previa» amparado en el Convenio 169 sobre los derechos colectivos de los Pueblos indígenas y tribales de la OIT.<sup>2</sup> Dicho Convenio reconoce el derecho de los Pueblos indígenas a ser consultados ante actividades de exploración y explotación de los recursos del subsuelo ubicados en sus territorios, la propiedad de los cuales sigue siendo del Estado.

Desde el 1998, con su transposición al ordenamiento jurídico ecuatoriano, el derecho a la Consulta se ha vuelto requisito esencial para la licitación de nuevos bloques petroleros ubicados dentro de territorio indígena. Con ello, se pre-

tende acabar con la pasada «cultura petrolera» basada en la imposición, dominación y desconocimiento de los pueblos indígenas, para redirigir esta actividad. En palabras de X. Izko<sup>3</sup> «hacia una actividad controlada cuyos réditos hagan posible el desarrollo local mediante tecnologías limpias, vigilancia social y fondo de compensaciones». De este modo, por parte del Estado se presenta este instrumento como «una gran oportunidad de ordenamiento del caos socioambiental y económico que asedia al sector petrolero, ya que constituye la institucionalización de una práctica democrática, generadora de acuerdos entre la sociedad y el Estado sobre el alcance y las características de la operación petrolera». Incluso se lo presenta como el ejercicio de un derecho colectivo, y por tanto beneficioso para quien lo ejerce.

Sin embargo, quedan muchas dudas de saber para quién realmente constituye una oportunidad y en qué medida constituye una práctica democrática y generadora de consensos.

El Convenio 169 de la OIT es el primer Tratado Internacional que reconoce a los pueblos indígenas como «pueblos» y no como meras «poblaciones». Se les reconoce, entre otras cosas, como derechohabientes de su territorio pero en el marco de la soberanía nacional. No obstante, se sigue con la desintegración de la concepción indígena de «territorio» con la finalidad de que los estados puedan seguir reservándose, entre otros, el derecho a usufructo de los recursos del subsuelo, ya que no se puede olvidar que éstos constituyen actualmente una de las fronteras de extracción de materiales. Por tanto, no existe la voluntad estatal de compartir el poder y establecer pactos que supongan el pleno reconocimiento y ejercicio del derecho de libre determinación. Sin embargo, los logros de la lucha indígena y el discurso dominante de la «governabilidad» obligan, claro está, a reconocer al otro y demostrar que los nuevos espacios de negociación, a pesar de las asimetrías insalvables, toman en cuenta los intereses y valores de cada actor. De aquí se deriva el derecho a la Consul-

<sup>1</sup> Universidad Politécnica Salesiana.

<sup>2</sup> Organización Internacional del Trabajo.

<sup>3</sup> Antropólogo, Consultor Internacional y de la Universidad Politécnica Salesiana.

ta Previa como un «maquillaje democrático» con el que los estados signatarios del Convenio permiten que los pueblos indígenas se pronuncien sin tener que renunciar a su prioridad económica que es seguir ampliando la frontera petrolera. El Convenio da una definición de Consulta muy ambigua al no especificar el alcance y el grado de vinculación de ésta, la interpretación final de la cual queda en manos de los miembros firmantes? Y qué esperar cuando hay en juego un recurso tan vital y estratégico? Para el caso del Ecuador un Reglamento de Consulta y Participación auspiciado por el BM, que no recoge ninguna reivindicación del movimiento indígena, que ha excluido la participación del principal afectado, y que en general a los únicos actores que beneficia son al Estado y empresas petroleras al no permitir el veto a esta actividad.

Es a partir de estas bases jurídicas que se pretende aplicar este mecanismo-derecho como lo sucedido en territorio Kichwa para la licitación de los bloques 20 y 29. Para este caso en particular, fue la UPS la encargada de diseñar y aplicar una metodología de consulta encaminada, en palabras de X. Izko, «a conseguir un 'sí condicionado' que evite de aquí en adelante», situaciones como el caso Sarayaku o Texaco<sup>4</sup> y que además «contribuya a controlar los daños y procurando un beneficio mucho más consistente para las comunidades». Es decir, conseguir pasar el mero trámite para empezar con el proceso petrolero, pero esta vez con fondos de compensaciones, pero que no es una garantía de alejarse de las tradicionales pelotas y canchas de básquet. Con estos antecedentes y sumado un mediador como la UPS, cuya visión es que se siga explotando petróleo aunque de manera «más sostenible» bajo la justificación del «interés nacional» y de las prometedoras tecnologías limpias, como era de esperar, el 78% de las comunidades que lograron cumplir con los requisitos de este proceso, ya que varias comunidades quedaron fuera por oponerse tanto al proceso como a la actividad petrolera, votó a favor del «sí condicionado».

Ante todo esto ¿no será que con este discurso de gobernabilidad están consiguiendo eliminar los conflictos petroleros, logrando una explotación petrolera, claro está, disfrazada de mejores estándares ambientales y dejando a los pueblos indígenas la única posibilidad de negociar compensaciones?

En los bloques 20 y 29 se usó un material de capacitación que instó a las comunidades a participar en la consulta, por ser su derecho y obligación, pero sin especificar qué alcance y repercusiones tendría, y sin mencionar conceptos como «amparo a la actividad petrolera» o «derecho a la libre determinación». ¿Qué derecho es aquel cuyo ejercicio es participar en una consulta impuesta desde fuera, legitimada por un Reglamento igualmente impuesto cuyo resultado final es irrelevante? Resulta entonces manipulador y pretencioso hablar del derecho a la Consulta Previa como un logro indígena, tal y como se está aplicando. Para conseguir un mecanismo de Consulta Previa como garante de los derechos indígenas, en primer lugar, hay que hablar, como ya se está haciendo, del «consentimiento expresado libremente y con pleno conocimiento», estándar que requiere que los pueblos indígenas reciban toda la información necesaria sobre la cual tomar una decisión y a su vez, que permita el derecho a veto. No obstante, en el hipotético caso que pudieran ejercer este derecho tal y como se define aquí, si a la vez, los pueblos indígenas no tienen plena autonomía para manejar sus prácticas económicas, sociales y culturales según su propia idiosincrasia, se corre el peligro de condicionar sus decisiones al hecho de necesitar los ingresos del petróleo para cubrir sus necesidades. Por este motivo, creo que este derecho no se puede ejercer sino se ejercen a su vez, todos sus derechos económico-sociales y culturales. Es decir, todos aquellos que implican la libre determinación. El proceso consultivo sería entonces un mecanismo desarrollado desde los propios pueblos, según su concepto y metodología y con incidencia real.

¿Qué pasaría entonces si los pueblos indígenas pusieran sus propias reglas e hicieran del derecho a la libre determinación un aspecto no negociable?

---

<sup>4</sup> El pueblo kichwa de Sarayaku lleva sufriendo un bloqueo militar desde el año 2004 por oponerse a la entrada de la compañía CGC que obtuvo la concesión por parte del Estado ecuatoriano del bloque 23 sin su consentimiento. La compañía Texaco comenzó sus operaciones en el norte del Ecuador en el año 1964 hasta principio de los 90 con un balance desastroso para los pueblos indígenas que habitan esa zona. Con su actividad la Texaco generó pobreza a su alrededor al destruir los recursos naturales que empleaban para sus usos medicinales, nutricionales, domésticos, religiosos y recreacionales.