

Consentimiento Previo e Informado y Áreas Protegidas
Estudio de Caso: Cordillera del Cóndor, Ecuador

Shannah Metz
Center for International Environmental Law (CIEL)
Washington, DC
Marzo 2006



**The Center for International
Environmental Law**

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	2
I. INTRODUCCIÓN: ÁREAS PROTEGIDAS, PUEBLOS INDÍGENAS, Y EL CONSENTIMIENTO PREVIO E INFORMADO	5
I.1. PUEBLOS INDÍGENAS, OTRAS COMUNIDADES LOCALES Y ÁREAS PROTEGIDAS	5
I.2. ÁREAS PROTEGIDAS Y CONSENTIMIENTO PREVIO E INFORMADO (CPI)	6
I.3. ESTUDIO DE CASO: LA CORDILLERA DEL CÓNDOR	7
II. LA RELACIÓN LEGAL ENTRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y OTRAS COMUNIDADES LOCALES Y LOS DERECHOS DEL ESTADO BAJO EL DERECHO INTERNACIONAL Y LAS LEYES ECUATORIANAS	8
II.1. DERECHO INTERNACIONAL, CONSENTIMIENTO PREVIO E INFORMADO, Y MANEJO DE RECURSOS NATURALES	8
II.2. RESPONSABILIDADES A LAS ORGANIZACIONES DE CONSERVACIÓN BAJO DERECHO INTERNACIONAL .	11
II.3. EL MARCO LEGAL RELACIONADO AL CONSENTIMIENTO PREVIO E INFORMADO EN ECUADOR	14
III. OPERATIVIZANDO EL CONSENTIMIENTO PREVIO E INFORMADO: UN MODELO CONCEPTUAL	21
IV. ESTUDIO DE CASO: PROYECTO BINACIONAL PARA LA PAZ Y CONSERVACIÓN EN LA CORDILLERA DEL CÓNDOR ECUADOR-PERÚ, COMPONENTE ECUADOR, REGIÓN NORTE	24
IV.1. CONTEXTO SOCIAL, AMBIENTAL, Y POLÍTICO	24
IV.2. CONSERVACIÓN EN LA CORDILLERA DEL CÓNDOR – PROYECTO BINACIONAL PARA LA PAZ Y CONSERVACIÓN EN LA CORDILLERA DEL CÓNDOR ECUADOR-PERÚ	26
V. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN: REVISANDO EL MARCO CONCEPTUAL	38
V.1. FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN ESTATAL (LEYES, INSTITUCIONES, POLÍTICAS Y ACCIONES).	1
V.2. FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA (DERECHOS, ORGANIZACIÓN Y CAPACIDADES)	5
V.3. GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN REAL DE COMUNIDADES AFECTADAS A LO LARGO DE LA EJECUCIÓN DEL CICLO DEL PROYECTO.....	9
VI. CONCLUSIONES: LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES POLÍTICAS Y PRÁCTICAS	10
VI.1 LECCIONES APRENDIDAS	10
VI.2. RECOMENDACIONES POLÍTICAS	11
VI.3. RECOMENDACIONES PRÁCTICAS.....	12

Consentimiento Previo e Informado y Áreas Protegidas Estudio de Caso: Cordillera del Cóndor, Ecuador

RESUMEN EJECUTIVO

En los últimos años, la relación entre los pueblos indígenas y otras comunidades locales, y el movimiento ambiental se ha convertido en un tema controversial en diversos lugares del mundo. A pesar de que hace una década estos dos sectores eran vistos como aliados en la protección de los recursos naturales del mundo, actualmente ha surgido una división entre ellos. Esta separación se debe, en gran parte, al fracaso de los procesos encaminados a asegurar la participación y el consentimiento de las comunidades cuando se toman medidas de conservación ambiental en tierras y aguas tradicionalmente utilizadas u ocupadas por las mismas.

El fracaso en asegurar la participación y el consentimiento de las comunidades suscita varias preocupaciones. La principal preocupación de las comunidades es el impacto en su cultura, sustento y seguridad. Este fracaso, adicionalmente, disminuye la posibilidad de que la contribución de las poblaciones locales a la protección de la biodiversidad sea reconocida y ampliamente utilizada, lo cual, despierta la duda de que los objetivos de la biodiversidad que motivan el establecimiento de áreas protegidas no serán completa- y efectivamente logrados.¹

Este fracaso, de hecho, constituye una violación al derecho de las comunidades a estar activamente involucradas en las decisiones y actividades que podrían afectar sus tierras, territorios u otros recursos tradicionalmente utilizados u ocupados, un derecho conocido como *consentimiento previo e informado* (CPI, también conocido como “consentimiento previo, libre e informado”).² Aunque la definición de CPI para las comunidades locales varía de acuerdo a sus contextos, es generalmente descrito como un proceso consultivo a través del cual las comunidades potencialmente afectadas participan en un diálogo abierto e informado con las personas interesadas en realizar actividades en las áreas ocupadas o tradicionalmente usadas por las mismas comunidades. Los diálogos deberían ser previos y continuar a lo largo de todo el proceso de ejecución, y las comunidades deberían tener el derecho a negar su consentimiento en ciertos puntos de toma de decisiones durante el ciclo del proyecto.³ En ningún momento el consentimiento debe ser forzado y, de ninguna manera, involuntario.

Este estudio de caso examina esa creciente brecha entre varias comunidades indígenas Shuar y las organizaciones de conservación en la amazonía ecuatoriana, y el rol del CPI como respuesta a esta separación. Primero, analizamos las normas internacionales y leyes que sustentan el derecho de las comunidades al CPI tomando en cuenta, así mismo, cómo los derechos de las comunidades locales al CPI se relacionan con los derechos de los Estados a manejar los recursos naturales de acuerdo al “interés público.” Las responsabilidades de las ONGs de conservación bajo el derecho internacional también son analizadas. El análisis legal termina con una mirada a las leyes ecuatorianas en relación con el CPI y el establecimiento de áreas protegidas en territorios de los pueblos indígenas y otras comunidades locales.

Como premisa central de este análisis se sostiene que el CPI es un derecho colectivo de las comunidades indígenas potencialmente afectadas, en relación a las decisiones que pudieran afectar sus comunidades, tierras, territorios o recursos naturales, lo cual incluye áreas protegidas. También, proponemos que el CPI puede servir como una herramienta legal que facilite una negociación más transparente y efectiva,

¹ Fergus MacKay & Emily Caruso, *Indigenous Lands or National Parks?* CULTURAL SURVIVAL QUARTERLY (28)1 (2004); Declaración Final de la Delegación Indígena en el V Congreso Mundial de Parques (Septiembre 17, 2003) [en adelante Declaración Final].

² Algunas normas vinculantes y no vinculantes reconocen la relación especial de las comunidades indígenas con sus tierras tradicionales y apoyan el reconocimiento e implementación de sus derechos al CPI: Fergus MacKay, *El Derecho de los Pueblos Indígenas al Consentimiento Libre, Previo, e Informado y la Revisión de las Industrias Extractivas del Banco Mundial*, SUSTAINABLE DEV. L. & POL'Y, Verano 2004, at 43 [en adelante MacKay 2004], disponible en http://www.forestpeoples.org/documents/prv_sector/eir/eir_ips_fpic_jun04_sp.pdf; ver también Anne Perrault, Kirk Herbertson, and Nelson Manga, *Establishing Conditions for Success [and Environmental Justice] in Protected Areas: the Public Interest and Prior Informed Consent* (próximo 2006).

³ Ver Perrault et al., *supra* nota 2.

así como la reconciliación de los intereses locales y nacionales en relación con la conservación ambiental en territorios indígenas.⁴

Siguiendo un análisis del contexto legal del CPI, se establece una estructura conceptual para el mismo. Este modelo identifica tres “sub procesos” cruciales que deben existir para la efectiva implementación del CPI: (1) fortalecimiento de la participación del Estado (2) fortalecimiento de la participación comunitaria (derechos, organización y capacidades); y (3) negociación e implementación de los intereses nacionales y locales a lo largo del ciclo del proyecto.⁵ Los dos primeros no dependen del proyecto pero sin embargo, desarrollan las condiciones necesarias para permitir el exitoso establecimiento del tercero –el proyecto -- que depende directamente una propuesta específica.⁶

Aplicamos esta estructura a la experiencia de seis asociaciones indígenas Shuar en la región de la Cordillera del Cóndor de la amazonía ecuatoriana, a quienes les fue presentada una propuesta en 2001 para establecer una área protegida en su territorio ancestral, por parte del Estado y tres ONGs ambientales como parte del “Proyecto Binacional para la Paz y la Conservación en la Cordillera del Cóndor, Ecuador-Perú.”⁷

En general, se encuentra que la fortaleza del proceso de CPI en la Cordillera del Cóndor se base en el enfoque al fortalecimiento de la participación de las comunidades, un elemento usualmente ignorado o supeditado al alcance de resultados esperados del proyecto. Por otro lado, se encuentra que el esquema legal del Estado ecuatoriano (leyes, instituciones, políticas y acciones) para implementar y defender el CPI es todavía débil. También, el proyecto inicialmente puso en peligro los principios del CPI cuando la negociación de los objetivos, resultados e indicadores no involucraban directamente a los dirigentes de las comunidades afectadas, y por eso, no reflejaban las opiniones locales. Sin embargo, posteriores diálogos entre las comunidades, el Estado y las instituciones ambientales permitieron la reconciliación de varias expectativas para el proyecto y sus objetivos. Dado el fortalecimiento de la estructura del manejo territorial al nivel comunitario, las comunidades indígenas –principalmente a través de sus líderes elegidos- estaban comprometidos en el proceso para determinar la existencia del área protegida. A pesar de que la propuesta inicial promovida por el Estado y las organizaciones de conservación para el establecimiento de un área aprobada por el Estado (bajo las leyes ecuatorianas vigentes) fue finalmente rechazada por las comunidades, las mismas, posteriormente, desarrollaron una propuesta alternativa de área protegida, y de esta manera, sentando un trabajo preparatorio para la colaboración continua en la conservación del medio ambiente y la defensa del territorio.

El estudio de caso reconoce que a pesar de que las comunidades en la Cordillera del Cóndor no aceptaron la propuesta original de establecer un área protegida aprobada por el gobierno en su territorio, *el proceso* a través del cual ellos negociaron sus interés locales frente el Estado y las ONGs de conservación ofrece lecciones interesantes para la exitosa operativización sobre del proceso del CPI. Específicamente, resaltamos la importancia de:

- Un minucioso proceso organizativo interno a nivel comunitario para preparar a las comunidades afectadas a participar en negociaciones legítimas con el Estado y las ONGs ambientales. Esto incluyó el desarrollo de un sentido de estructura de gobierno relativamente claro, el cual intentó a aclarar los procesos internos de toma de decisiones e identificar las necesidades y prioridades de la comunidad, además de desarrollar criterios técnicos de las comunidades;
- La disposición del personal del proyecto y de los dirigentes de las asociaciones por encontrar un terreno medio entre los intereses de las comunidades y de las instituciones ambientales: la

⁴ Marcus Colchester, *Conservation Policy and Indigenous Peoples*, CULTURAL SURVIVAL QUARTERLY 28(1) (2004).

⁵ “Proyecto” implica cualquier política, programa o actividad que pudiera afectar a la comunidad o sus tierras, territorios, y/o recursos naturales. En este caso, se hace referencia específicamente al establecimiento de un área protegida, pero el modelo podría ser aplicado a procesos de CPI basados en otros “proyectos” también.

⁶ Ver Lyla Mehta & Maria Stankovitch, *Operationalisation of Free Prior Informed Consent*, Contributing paper to the World Commission on Dams, UNITED KINGDOM: INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES (2000) para un modelo semejante del CPI.

⁷ Organización Internacional de Maderas Tropicales, Fundación Natura, & Conservación Internacional, *PAZ Y CONSERVACIÓN BINACIONAL EN LA CORDILLERA DEL CÓNDOR ECUADOR-PERÚ* (Quito, 2005) [en adelante Organización Internacional de Maderas Tropicales].

consolidación y defensa territorial, por un lado, y el manejo sustentable y la conservación de recursos naturales, por el otro; y

- Un reconocimiento expreso por parte de las autoridades estatales y las ONGs ambientales de los derechos de las comunidades a estar involucradas en la decisión de establecer o no un área protegida.

Sin embargo, durante las negociaciones, surgieron conflictos que minó la validez del proceso de CPI en el caso de la Cordillera del Cóndor. Los conflictos incluyeron:

- Reconocimiento parcial de los derechos territoriales y colectivos de los indígenas por parte del Estado;
- Políticas ambientales ecuatorianas incapaces de responder efectivamente a los procesos del CPI;
- Procesos no claros para la determinación del “interés público” y oportunidades inadecuadas para la participación local en estos procesos;
- Divisiones internas dentro de las organizaciones indígenas que impiden la legítima participación y representación para la negociación del consentimiento;
- Limitada participación directa de las mujeres;
- Comunicación y toma de decisiones a través de grandes distancias con limitados recursos humanos y económicos e infraestructura; y
- Limitada participación de los dirigentes comunitarios en el proceso de diseño del proyecto.

Concluimos el estudio con una serie de recomendaciones para mejorar las condiciones que permiten la implementación del CPI en Ecuador. Creemos que estas recomendaciones pueden informar los esfuerzos en otros países e instituciones. En general, se alienta a un reconocimiento más explícito del CPI a nivel nacional, lo cual requeriría de la actualización de la legislación social y ambiental para satisfacer los compromisos del Ecuador referentes al CPI en el derecho internacional, así como construir la capacidad dentro las instituciones del Estado para supervisar la protección de este derecho. En la práctica, se sugiere que todas las partes involucradas (incluidas las comunidades, el personal de las ONGs y los representantes del Estado) aborden el tema como un proceso, más que como una decisión individual o un simple derecho. Este acercamiento debería incluir el requerimiento de dirigentes, personal, y autoridades dedicados y capacitados para la negociación del proyecto, su implementación y supervisión. Finalmente, se alienta a los financistas y gerentes a apoyar proyectos que fomenten un enfoque de conservación ambiental basado en derechos y que promuevan genuinos esfuerzos para fortalecer los gobiernos territoriales y las organizaciones de base, reconociendo estas actividades como puntos en común con los objetivos de conservación ambiental.

En conjunto, la experiencia de la Cordillera del Cóndor ilustra que el fracaso al obtener el consentimiento de las comunidades para una propuesta de área protegida no necesariamente excluye un compromiso continuo de las comunidades con los objetivos de protección de la biodiversidad. Así mismo, demuestra que el CPI puede ser operativizado sin ser una mayor carga para los promotores del proyecto. De hecho, el estudio muestra que el CPI podría alimentar los resultados de conservación a largo plazo entre las comunidades locales y las instituciones ambientales, ayudando, de esta forma, a salvar las crecientes diferencias entre estos grupos.

I. INTRODUCCIÓN: ÁREAS PROTEGIDAS, PUEBLOS INDÍGENAS, Y EL CONSENTIMIENTO PREVIO E INFORMADO

I.1. Pueblos Indígenas, Otras Comunidades Locales y Áreas Protegidas

En los últimos años, se ha producido un creciente y acalorado debate sobre la actual (y futura) relación entre los pueblos indígenas y otras comunidades locales y el movimiento ambiental. El mencionado debate fue resumido en un artículo escrito por Mac Chapin y publicado en la revista *World Watch*, titulado “Un reto para los Conservacionistas”. En su análisis sobre el estado actual de los asuntos entre estos dos actores, él escribe:

Discussion of “natural” alliances between conservationists and indigenous peoples and the need to work closely with local communities, common just a few years ago, has largely disappeared. [T]here has been an undercurrent of talk about how “difficult” indigenous peoples can be, how hard they are to work with, and, in places such as Ecuador, Bolivia, and the Chiapas region of Mexico, how some have moved in the direction of civil disruption and even violence.

Indigenous peoples, on whose land the three conservation groups [Conservation International (CI), The Nature Conservancy (TNC), and World Wildlife Fund (WWF)] have launched a plethora of programs, which have for their part become increasingly hostile. One of their primary disagreements is over the establishment of protected natural areas, which, according to the human inhabitants of those areas, often infringe on their rights.⁸

Este artículo saca a la luz la creciente y controversial división entre los movimientos indígenas y ambientales, relacionada con la conservación ambiental, en general, y con el establecimiento de áreas protegidas, en particular, en territorios ancestrales. Esta división es evidente en Ecuador, una de los países más “megadiversos” en el mundo, con una mezcla única de condiciones ambientales naturales (por ejemplo, extrema biodiversidad y especies endémicas) y diversidad cultural (con trece nacionalidades indígenas, una significativa población afroecuatoriana y otras comunidades que guardan una importante relación con su medio ambiente).

Esta ruptura ha sido también recogida en una carta reciente (mayo 2005) escrita por Luis Macas, el Presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, la más grande e influyente organización indígena en el país, a Leonard Good, el Presidente del Fondo Mundial para el Ambiente (GEF, por sus siglas en inglés) en Washington D.C.⁹ Dicha carta denuncia sistemáticamente las intenciones y acciones de las “Grandes Tres” organizaciones no-gubernamentales (ONGs) del movimiento ambiental – CI, TNC y WWF, – y sus socios ecuatorianas –incluido el Ministerio del Ambiente del Ecuador– acusándolos de promover “condiciones económicas favorables” para ellas y sus aliados empresariales, así como de “repartirse el país, por encima de los intereses de las poblaciones directamente dependientes de los recursos naturales y el medio ambiente.” La carta exige que todos los fondos del GEF destinados para estas ONGs sean congelados hasta que se realice una exhaustiva evaluación de su trabajo, progreso y gasto, que cuente con la participación de los “beneficiarios” directos e indirectos.

La carta de la CONAIE cuestiona claramente la efectividad y transparencia con que los recursos invertidos para la conservación son utilizados, así como la responsabilidad de las instituciones ambientales por los impactos que sus proyectos tienen en las comunidades locales. Un área en que los fondos del GEF han sido enfocados, en el Ecuador y en el resto del mundo, es en el establecimiento de áreas protegidas y el mejoramiento de su manejo; 60% del presupuesto global del GEF financia “nuevos y ya existentes parques,

⁸ Mac Chapin, *A Challenge to Conservationists*, WORLD WATCH MAGAZINE, Nov./Dec. 2004, 8.

⁹ Carta Oficial No. 00172/DJC de Luis Macas, Presidente de la CONAIE, a Leonard Good, Presidente del Global Environmental Fund (GEF), (Mayo 16, 2005) (en archivo de la autora).

refugios de vida silvestre, patrimonios naturales y otros lugares protegidos.”¹⁰ En Ecuador, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas ha recibido un importante apoyo del GEF.¹¹

Las preocupaciones expresadas en la carta de la CONAIE están directa y significativamente relacionados con las preocupaciones planteadas por otros pueblos indígenas y comunidades locales en otras partes del mundo. Estas comunidades alegan que varios esfuerzos nacionales e internacionales para establecer áreas protegidas para la conservación no tienen éxito en la protección de la biodiversidad o de los hábitats en peligro porque no toman en cuenta las necesidades, prioridades y realidades de las comunidades locales, y mucho menos están determinadas por su activa participación y consentimiento en el diseño e implementación del proyecto.¹²

Queda claro entonces, que la dinámica a la que hace referencia Chapin y reflejada en la carta de la CONAIE se relaciona no solo con cuestiones de “efectiva implementación del proyecto”, sino también con asuntos más fundamentales y políticos sobre el manejo de conflictos, justicia y derechos humanos. Estas cuestiones han tenido un rol central en el debate entre los pueblos indígenas y las organizaciones de ambientales en el contexto del establecimiento de áreas protegidas. Como declara un abogado de derechos internacionales y dirigente indígena:

Es de conocimiento público que, en muchos casos, las actividades conservacionistas han tenido en el pasado un impacto sustancialmente negativo sobre los pueblos indígenas, y si bien la situación ha mejorado, algunas de estas actividades continúan afectándolos hasta el día de hoy. Por ejemplo, existe amplia documentación que evidencia que las tierras y recursos de los pueblos indígenas les han sido expropiados; que se les ha denegado el acceso y el control de recursos vitales para su subsistencia y recursos culturales, así como sobre sus lugares sagrados y religiosos; que han sido realojados forzosamente; que han sido sujetos a otros abusos de derechos humanos y que casi todas las áreas protegidas han sido instauradas sobre territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento.¹³

Al mismo tiempo, algunos estados y ONGs consideran a las áreas protegidas como medidas necesarios para proteger los recursos naturales del mundo para las presentes y futuras generaciones. De hecho, la Convención sobre Diversidad Biológica, de la cual el Ecuador y 168 otros países son partes, declara que “las áreas protegidas son una contribución vital para la conservación de los recursos naturales y culturales del mundo”, tanto que el Artículo 8 literales a) y b) reconocen que un sistema de áreas protegidas es un elemento central de cualquier estrategia nacional para la conservación de la biodiversidad.¹⁴

Estas declaraciones plantean cuestiones fundamentales: bajo el derecho internacional, ¿cómo se relacionan los derechos de los pueblos indígenas y otras comunidades locales, legalmente y en la práctica, con el derecho de los Estados a actuar en defensa del interés público al establecer áreas protegidas para la protección de la biodiversidad? ¿Cuál es el rol de las organizaciones de conservación al respecto? ¿Cómo se pueden reconciliar estos derechos, en la práctica, para asegurar el respeto a los derechos y la sostenibilidad ambiental?

I.2. Áreas Protegidas y Consentimiento Previo e Informado (CPI)

Un principio emergente en derecho internacional que ha sido recibido con creciente atención, y que podría ofrecer avances para la resolución a estas preguntas es el derecho de los pueblos indígenas y otras

¹⁰ Global Environment Facility, *Making a Visible Difference in Our World* (2003), disponible en <http://thegef.org/Outreach/outreach-Publications/outreach-publications.html> (sigue los hipervínculos “Part I”, “Part II” etc).

¹¹ Global Environment Facility, Ecuador – National Protected Areas System, <http://www.gefonline.org/projectDetails.cfm?projID=945> (revisado por última vez Agosto 25, 2005).

¹² MacKay & Caruso, *supra* nota 1; Declaración Final, *supra* nota 1.

¹³ Fergus MacKay, *Enfrentándose a los Errores del Pasado: Pueblos Indígenas y Áreas Protegidas: El Derecho a la Restitución de Tierras y Recursos* (2002), disponible en http://www.forestpeoples.org/documents/law_hr/ips_restitution_protected_areas_oct02_sp.pdf.

¹⁴ Convención sobre la Diversidad Biológica, Naciones Unidas, Artículo 8 de Junio 5, 1992, 1760 U.N.T.S. 143, 31 I.L.M. 818 [en adelante CDB].

comunidades locales al *consentimiento previo e informado* (CPI, también llamado “consentimiento libre, previo e informado”)¹⁵ en cuanto a las decisiones tomadas respecto a las actividades que podrían impactar las tierras u otros recursos tradicionalmente ocupados o usados por estas comunidades.¹⁶ Como se describe detalladamente en la siguiente sección (Sección II), algunas normas internacionales vinculantes y no vinculantes reconocen la relación especial de estas comunidades con sus territorios ancestrales, y apoyan el reconocimiento e implementación de los derechos de los pueblos indígenas y de otras comunidades al CPI.¹⁷

El derecho al CPI es de gran importancia para los pueblos indígenas en el contexto de las áreas protegidas, como se menciona en la Declaración de los Pueblos Indígenas en el 5º Congreso Mundial de Parques, que tuvo lugar en Durban en 2003:

La declaración de áreas protegidas sobre los territorios indígenas sin nuestro consentimiento e participación, ha tenido como resultado nuestro despojo y reasentamiento, la violación de nuestros derechos, el desplazamiento de nuestros pueblos, la pérdida de nuestros lugares sagrados y la lenta pero continua pérdida de nuestras culturas, al igual que nuestro empobrecimiento. Es por tanto difícil hablar de los beneficios para los Pueblos Indígenas cuando se declaran áreas protegidas en nuestros territorios de forma unilateral. Primero, se nos despojó en nombre de reyes y emperadores, después en nombre del desarrollo del Estado, y ahora en nombre de la conservación. (*traducción de la autora*)¹⁸

Como parte de su propuesta, los pueblos indígenas incluyeron CPI como una de las trece demandas expuestas en el 5º Congreso Mundial de Parques, sosteniendo que “Cuando se vayan a establecer áreas protegidas, debe obtenerse el libre consentimiento informado previo de los Pueblos Indígenas implicados, debe llevarse a cabo una evaluación de impacto social y cultural y, lo que es más importante, los Pueblos Indígenas deben reservarse en todo momento derecho a decir ‘no’.”¹⁹ Además, para los pueblos indígenas, CPI forma el corazón de su lucha porque requiere que el “fajo” completo de sus derechos a tierras, territorios y recursos sea respetado y recalca su derecho a la autodeterminación.²⁰ El derecho al CPI es importante también para otras comunidades locales que guardan importantes relaciones con los recursos naturales que usan u ocupan. Estas comunidades también gozan del derecho al CPI.²¹

Inclusive, el CPI no es solo un derecho sino también una herramienta legal que podría permitir la efectiva negociación y reconciliación de los intereses locales y nacionales, siempre y cuando hay la disposición a negociar por ambas partes. En el caso de las áreas protegidas dentro de los territorios indígenas, puede crear el espacio necesario para la presentación de propuestas y para que las partes se sienten y ventilen sus preocupaciones y trabajen juntos para encontrar soluciones a los desacuerdos.²²

I.3. Estudio de Caso: la Cordillera del Cóndor

El presente estudio de caso examina la negociación de un área protegida en la Cordillera del Cóndor en el sur de la amazonía ecuatoriana, al fin de plantear unas posibles respuestas a las cuestiones planteadas

¹⁵ En este documento se supone que “libre” está contenido en “consentimiento previo e informado” o CPI.

¹⁶ MacKay 2004, *supra* nota 2; ver también Perrault et al., *supra* nota 2.

¹⁷ Perrault et al., *supra* nota 2.

¹⁸ Declaración Final, *supra* nota 1.

¹⁹ *Id.*

²⁰ Rodrigo de la Cruz, Documento presentado en el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Consentimiento Previo e Informado de los Pueblos Indígenas: *Descripción de la Comprensión Corriente del Consentimiento Libre, Previo e Informado de los Pueblos Indígenas como un Asunto Metodológico, en las Actividades Relacionadas con Pueblos Indígenas: Significado y Desafíos* (Enero 17-19, 2005), disponible en http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/FPIC_2005_de%20la%20Cruz_sp.doc; Antoanella-Iulia Motoc y la Fundación Tebtebba, *submisión al Consejo Económico y Social de las NNUU, Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas: Documento de trabajo preliminar sobre el principio del consentimiento previo de los pueblos indígenas fundamentado y dado libremente en relación con los aspectos del desarrollo que afectan a sus tierras y recursos naturales*, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.4/2004/4 (Julio 8, 2004), disponible en http://www.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/wgip22/4_S.pdf.

²¹ Perrault et al., *supra* nota 2.

²² Colchester, *supra* nota 4.

anteriormente. Se empieza por un análisis de las normas y leyes internacionales que sostienen el derecho de las comunidades al CPI, considerando también cómo los derechos de las comunidades locales al CPI se relacionan con los derechos de los Estados a manejar sus recursos naturales para el “interés público.” También se consideran las responsabilidades de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) bajo el derecho internacional. El análisis legal termina con una mirada a las leyes ecuatorianas relacionadas con el CPI y el establecimiento de áreas protegidas dentro de las tierras de los pueblos indígenas y otras comunidades locales.

Este estudio de caso observa a cómo seis asociaciones de indígenas Shuar negociaron sus intereses frente a una propuesta de establecer un área protegida en su territorio ancestral. La propuesta fue apoyada por el Ministerio del Ambiente del Ecuador, la Organización Internacional de la Madera Tropical, Conservación Internacional y la ONG ecuatoriana, Fundación Natura. A pesar de que las comunidades en la Cordillera del Cóndor no aceptaron la propuesta original para establecer un área protegida manejada por el Estado en su territorio, el *proceso* por el cual ellos negociaron sus intereses frente el Estado y las ONGs de conservación ofrece importantes lecciones para el exitoso operativización del CPI en otros lugares. El presente estudio de caso también identifica cómo el fracaso al obtener el consentimiento de las comunidades frente a una propuesta de área protegida no necesariamente excluye un compromiso continuo de las comunidades locales a los objetivos de protección de la biodiversidad.

En el análisis de la experiencia Shuar en la Cordillera del Cóndor, las siguientes preguntas son investigadas:

- ¿Cómo estuvo involucrada la comunidad en la negociación de sus intereses locales con los intereses públicos para establecer el área protegida en la zona?
- ¿Qué condiciones les permitieron participar en este proceso?
- ¿Cuáles son las barreras que existen para garantizar su derecho a la participación y al CPI?

Este estudio de caso está construido en base a un modelo conceptual para entender el proceso de operativizar el CPI. El estudio de caso ahonda en estas preguntas para explorar algunas de las “mejores prácticas” para garantizar la protección del derecho de los pueblos indígenas y otras comunidades al CPI, para compartir importantes lecciones acerca de las condiciones que permiten e impiden el ejercicio legítimo del CPI en Ecuador, y finalmente, para identificar lecciones transferibles y recomendaciones para fortalecer las políticas y prácticas en torno al CPI en otros lugares del mundo.

El estudio de caso se encuentra en la Sección IV.

II. LA RELACIÓN LEGAL ENTRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y OTRAS COMUNIDADES LOCALES Y LOS DERECHOS DEL ESTADO BAJO EL DERECHO INTERNACIONAL Y LAS LEYES ECUATORIANAS

II.1. Derecho Internacional, Consentimiento Previo e Informado, y Manejo de Recursos Naturales

Como ya se mencionó, las normas internacionales sostienen el derecho de los pueblos indígenas y otras comunidades locales al consentimiento previo e informado (CPI) sobre las decisiones que se tomen respecto a actividades que podrían afectar tierras o recursos tradicionalmente usados u ocupados por estas comunidades.²³ Las interpretaciones oficiales indican que al proteger el derecho a la propiedad, a la cultura y a ser libre de discriminación racial requiere el reconocimiento e implementación de los derechos de los pueblos indígenas y otras comunidades locales al CPI.²⁴ El derecho de los pueblos indígenas y comunidades tribales al CPI anterior al reasentamiento se encuentra explícitamente reconocido en el Convenio (No. 169) de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

La Convención sobre Diversidad Biológica también reconoce el significado de la relación de las comunidades locales con los recursos naturales que usan u ocupan, abarcando la necesidad de la aprobación de

²³Perrault et al., *supra*, nota 2.

²⁴*Id.*

los pueblos indígenas y otras comunidades locales en el contexto de áreas protegidas y acceso preferente a los recursos genéticos.²⁵

Además, varios instrumentos internacionales no vinculantes abordan el significado de esta relación; el CPI ha sido sujeto de mucha atención y actividad por parte de los organismos internacionales como Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el grupo del Banco Mundial, así como de organizaciones indígenas y otros grupos interesados.²⁶ Finalmente, en apoyo de estas normas internacionales, varias leyes nacionales reconocen y buscan consolidar esta relación.²⁷

Mientras que la definición de CPI para las comunidades locales varía según el contexto, es generalmente descrito como un proceso consultivo mediante el cual las comunidades potencialmente afectadas participan en un diálogo informado con individuos interesados en realizar actividades en el área tradicionalmente ocupada o usada por ellas. Las discusiones deberían tener lugar antes, y continuar a lo largo, de la ejecución de dicha actividad. Las comunidades deberían tener el derecho a suspender su consentimiento en ciertos puntos de decisión a lo largo del ciclo del proyecto.²⁸

²⁵ CDB, *supra* nota 14, Programa de Trabajo, Decisión VII/28 sobre Áreas Protegidas, arts. 8(a)-(e) (2004).

²⁶ Ver, e.g., Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, de las Naciones Unidas Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1 (1994) (“Los pueblos indígenas tienen el derecho de determinar y desarrollar prioridades y estrategias para el desarrollo o uso de sus tierras, territorios y otros recursos, incluyendo el derecho a exigir que los Estados obtengan su consentimiento previo, libre e informado para la aprobación de cualquier proyecto que afecte sus tierras, territorios y otros recursos...”). Ver también, UN Commissioner on Human Rts., *Standard-Setting, Legal Commentary on the Concept of Free, Prior and Informed Consent*, E/CN.4/Sub.2/AC.4/2005/WP.1 (Julio 14, 2005), disponible en <http://www.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/wgip23/WP1.doc> (revisado por última vez Nov. 20, 2005); Reporte Final de la Comisión Mundial de Represas, “Represas y Desarrollo: El Nuevo Marco para la Toma de Decisiones, El Reporte Final de la Comisión Mundial de Represas”, Nov. 16, 2000, http://www.dams.org/docs/report/other/wcd_sp.pdf; “Hacia un Mejor Equilibrio: El Grupo del Banco Mundial y las Industrias Extractivas, Informe Final de la Reseña de las Industrias Extractivas”, Dec. 2003, <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/eirmgmtresponsefinalspanish.pdf>, (dos revisiones encargadas por el Grupo del Banco Mundial, la Comisión Mundial de Represas, y la Revisión de la Industrias Extractivas, recomendaron que el consentimiento previo e informado se obtenga de las comunidades locales); Corporación Financiera Internacional, “Política Borrador de la Corporación Financiera Internacional sobre Sostenibilidad Social y Ambiental y Normas de Desempeño”, Septiembre 2005, [http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/Policy+and+Performance+Standards+Draft+SPANISH+9-22-05/\\$FILE/Policy+and+Performance+Standards+-+SPANISH+-+9-22-05.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/AttachmentsByTitle/Policy+and+Performance+Standards+Draft+SPANISH+9-22-05/$FILE/Policy+and+Performance+Standards+-+SPANISH+-+9-22-05.pdf).

²⁷ *Delgamuukw v. British Columbia*, [1997] 3 S.C.R. 1010 (describe cómo el título aboriginal es establecido y reconociendo el derecho al consentimiento cuando éste se ha establecido); National Integrated Protected Areas System (NIPAS), An Act Establishing (R.A. No. 7586, 1992), Section 13, Ancestral Lands and Rights Over Them (Philippines).

²⁸ Se han identificado diversas definiciones de los términos del CPI. Ellas incluyen las siguientes:

Libre: la toma de decisiones y recolección de información por la comunidad potencialmente afectada no debe estar limitada por ningún tipo de coerción, amenaza, manipulación o poder colectivo desigual. El consentimiento debe ser completamente voluntario. Robert Goodland, *Prior Informed Consent and the World Bank Group*, Paper prepared for American University/Center for International Environmental Law Conference on Prior, Informed Consent (March 2, 2004); MacKay 2004, *supra* nota 2.

Previo: para ser significativo, el consentimiento informado debe ser buscado con suficiente antelación a cualquier decisión del Estado o de terceros, o el comienzo de actividades del proyecto que podrían afectar a las comunidades y sus tierras, territorios y recursos. Consejo Económico y Social de las NNUU, Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas, *Report on the third session*, U.N. Doc. E/C.19/2004/23 (May 10-21, 2004), disponible en <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/384/66/PDF/N0438466.pdf?OpenElement>; MacKay 2004, *supra* nota 2; Malcolm Seymour, *Draft memorandum on whether international law requires extractive industries to obtain PIC of local indigenous peoples* (Lowenstein confidential work product) (Yale and Oxfam, March 2004).

Informado: la divulgación de información relacionada a la naturaleza, propósito, impactos esperados, riesgos y beneficios de la propuesta debe ser llevada a cabo completa y adecuadamente, en una forma que sea accesible y comprensible por las comunidades, con el entendimiento de cómo serán beneficiados específicamente y cómo se comparan estos beneficios con los impactos esperados en los peores (y alternativos) escenarios. Aún más, las comunidades potencialmente afectadas deben ser completamente informadas de sus propios derechos y entender el proceso legal que guía la implementación del proyecto; Mehta & Stankovitch, *supra* nota 6; MacKay 2004, *supra* nota 2; Goodland, *supra* nota 28.

Consentimiento: no necesariamente significa que cada miembro de la comunidad debe estar de acuerdo, sino que el consentimiento estará determinado de acuerdo a las prácticas y leyes tradicionales, o de alguna otra forma acordados por la

Esta definición enmarca al CPI como un *proceso* tanto como un *resultado*. A pesar de que el derecho al consentimiento podría ser interpretado técnicamente solo como un resultado, el fracaso en entenderlo como un proceso podría también, en la mayoría de las circunstancias, debilitar su utilidad para los promotores del proyecto y las comunidades así como a los principios que lo sostienen. El fracaso en asegurar que las comunidades estén significativamente involucradas en el proceso de toma de decisiones a lo largo de la ejecución del proyecto hace que la aceptación del mismo sea menos probable; las soluciones que satisfagan los objetivos del área protegida así como también las necesidades de las comunidades son menos identificables y las comunidades no perciben que sus necesidades están siendo consideradas importantes. Adicionalmente, los principios que refuerzan el derecho al CPI, incluyendo, por ejemplo, la equidad, la sostenibilidad, la subsidiariedad, la paz y la seguridad, serán difíciles de asegurar si las comunidades participan solo al final del proceso.

En esta manera, otra forma de mirar el derecho al CPI es un mecanismo para crear espacios que facilitan el diálogo entre los promotores del proyecto y las comunidades afectadas, en donde pueden ventilar preocupaciones y trabajar juntos para encontrar soluciones.²⁹ La implementación de procesos de CPI para las comunidades indígenas sirvió bien a este objetivo en la experiencia de la negociación de la propuesta de área protegida en la Cordillera del Cóndor.

La mayoría de los expertos legales internacionales están de acuerdo con que las normas del derecho internacional sobre los derechos humanos no proveen a las comunidades con un absoluto derecho a decir “no” en cada contexto. El derecho internacional, así como varias leyes nacionales, reconoce que el derecho del Estado, conforme a su autoridad como entidad soberana, a manejar los recursos naturales que se encuentran dentro del mismo, cuando el ejercicio de este derecho cumple con los siguientes requisitos: 1) cualquier interferencia debe ser en nombre del “interés público”; 2) compensación justa de la indemnización; 3) el proceso oficial debe ser consecuente con el derecho internacional.³⁰ Además, los principios del *jus cogens* de equidad y no discriminación se aplican a cualquier medida que pueda interferir con el ejercicio de estos derechos. Por ejemplo, en muchos de los instrumentos que reconocen el derecho a la propiedad y a la cultura existe un derecho concomitante del gobierno a manejar esa propiedad en nombre del “interés público,” “interés general,” o “interés social.”³¹

El ejercicio del Estado de este derecho soberano a manejar los recursos naturales en nombre del interés público tiene lugar dentro del contexto del derecho internacional público. “En la práctica, las soberanías modernas nunca han tenido licencia total o autoridad absoluta sobre todo... la soberanía es un estatus legal dentro, pero no encima del, derecho internacional público... Como un estatus jurídico protegido por el derecho internacional, está empotrado dentro del orden normativo de su ley.”³²

En otras palabras, el ejercicio de la soberanía estatal es un derecho que debe responder al derecho internacional público, incluyendo normas claves de derechos humanos, tales como el derecho al CPI y los derechos que lo respaldan (por ejemplo, el derecho a ser libre de discriminación racial, a la autodeterminación, a

comunidad. Los afectados necesitan especificar la persona que los representará y los proponentes deben respetar el representante escogido por la comunidad como su único y legítimo otorgante de consentimiento. U.N. Econ. & Soc. Council, Permanent Forum on Indigenous Issues, *supra* nota 28; MacKay 2004, *supra* nota 2; Seymour, *supra* nota 28; Goodland, *supra* nota 28; Mehta & Stankovitch, *supra* nota 6. “Consentimiento” también implica los elementos de “libre” descritos arriba; de otra forma, no sería consentimiento.

²⁹ Colchester, *supra* nota 4.

³⁰ *Ver* U. of Minn. Hum. Rts. Library, Model 18: Land Rights, <http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/modules/module18.htm> (revisado por última vez Dec. 19, 2005).

³¹ En la Convención Americana de Derechos Humanos, las disposiciones sobre el derecho a la propiedad estipulan: “el goce de los derechos a los que se refiere el Artículo 27 no perjudica la soberanía ni la integridad territorial de los Estados Parte” (Convención Americana de Derechos Humanos, Julio 18, 1987, O.A.S. 36, 1144 U.N.T.S. 123 [en adelante C.A.D.H.])

³² Steinberger 2000: 512, 518; Jack Donnelly, *State Sovereignty and Human Rights*, <http://www.du.edu/~jdonnell/papers/hrsov%20v4a.htm> (revisado por última vez Dec. 19, 2005); *ver también* CDB, *supra* nota 14, art. 3 (señalando que “los Estados tienen, de acuerdo a la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, el derecho soberano de explotar sus propios recursos”) CDB ha sido ratificado por 190 Estados.

la propiedad, a la cultura, así como otros derechos). Estos derechos deben relacionar y tener influencia en la forma como el Estado ejerce el manejo de los recursos naturales en nombre del interés público.

La normativa internacional respecto a *cómo* se relacionan el CPI y derechos correlativos, legalmente o en la práctica, al derecho de los Estados a manejar sus recursos naturales en nombre del interés público no es absolutamente clara. Sin embargo, una conclusión que se obtiene de los casos en el derecho internacional y otras interpretaciones oficiales del mismo es que *al menos* esfuerzos de buena fe para obtener el CPI con la perspectiva de alcanzar acuerdos mutuos constituyen un requisito previo para que el Estado pueda tratar de empezar el proceso de expropiación en nombre del “interés público,” siempre y cuando concurren tres condiciones: 1) cuando están involucrados pueblos indígenas y otras comunidades locales que guardan importantes lazos con sus recursos naturales, 2) los impactos en estas comunidades podrían ser significativos, y 3) cuando existen barreras discriminatorias que impiden el pleno goce de sus derechos. Adicionalmente la necesidad de obtener el CPI de las comunidades podría tornarse evidente en el curso del proceso estatal de establecer que la actividad propuesta es, en realidad, en pro del “interés público.”

Varios Estados que cuenta con leyes que les reconocen el derecho a expropiar o manejar los recursos naturales en nombre del interés “público,” “social,” o “nacional” lo prevén que en el caso de que una actividad que comporta *de hecho* el interés público, algunos derechos (como el derecho a la propiedad y a la cultura) se ven limitados por el derecho del Estado a expropiar o manejar los recursos naturales para este propósito. Este lenguaje indica que la actividad propuesta debe realmente obedecer al interés público, y sugiere que las meras aseveraciones al respecto son inadecuadas. Esto es consecuente con el derecho internacional. Por ejemplo, el párrafo 4 de la Resolución 1803 de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre “Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales” de 1962 declara:

“La nacionalización, la expropiación o la requisición deberán fundarse en razones o motivos de utilidad pública, de seguridad o de interés nacional, los cuales se reconocen como superiores al mero interés particular o privado, tanto nacional como extranjero.”³³

Una evaluación de los casos resueltos por los organismos internacionales de derechos humanos, así como por varias cortes nacionales, revela dos criterios generales para evaluar si una actividad propuesta se ajusta al “interés público:” 1) debe tener un objetivo legítimo; y 2) la interferencia debe alcanzar un justo balance entre el interés público y los intereses y derechos de los afectados, asegurando una “relación razonable de proporcionalidad” entre la actividad y los derechos afectados.”³⁴ El segundo criterio usualmente requiere la consideración de algunos factores que incluyen “sostenibilidad,” “necesidad,” y “ausencia de impacto desproporcionado.”³⁵

Como ya se mencionó, uno de los resultados de este proceso podría ser que se encuentre que el interés público no se satisface al remover a comunidades locales o al limitar sus capacidades de participar plenamente en el manejo de los recursos naturales, el cual las áreas protegidas generalmente acarrearán.³⁶

II.2. Responsabilidades a las Organizaciones de Conservación bajo el Derecho Internacional

¿Cuáles son las responsabilidades de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) que buscan establecer áreas protegidas en zonas tradicionalmente ocupadas o usadas por comunidades locales? Esta pregunta es particularmente pertinente ya que actores no-estatales vienen asumiendo creciente influencia a nivel global – en la economía, el medio ambiente, así como también las políticas y las leyes de los Estados. Además,

³³ Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales, A.G. Res. 1803 (XVII), ¶ 4, 17 U.N. GAOR Supp. (No.17) at 15, U.N. Doc. A/5217 (Dec. 14, 1962).

³⁴ Jahn and Others v. Germany, Eur. Ct. H.R. 36, 80 (Jan. 22, 2004); *ver también*, Ulrike Deutsch, *Expropriation Without Compensation – the European Court of Human Rights Sanctions German Legislation Expropriating the Heirs of “New Farmers,”* 6(10) GERMAN L.J. 1367 (2005).

³⁵ Perrault et al., *supra* nota 2; *ver también* Nicolas de Sadeleer, ENVIRONMENTAL PRINCIPLES FROM POLITICAL SLOGANS TO LEGAL RULES 292-301 (2002), citando, por ejemplo, el Caso C-151/98, Pharos SA v Commission of the European Communities (18 November 1999).

³⁶ Perrault et al., *supra* nota 2.

esta pregunta se relaciona directamente con la realidad de países como Ecuador, en donde el Estado no cuenta con – o no asigna – recursos humanos y económicos suficientes para el manejo sostenible de su medio ambiente. Como se mostrará mas adelante, esto crea una necesidad y a la vez, una oportunidad, para que las organizaciones ambientales asuman roles activos en el establecimiento de áreas protegidas manejadas por el Estado. Por extensión, esto también los convierte en importantes actores en el proceso de CPI, en general, y en la definición y negociación de intereses públicos y locales, en particular.

Como ya se elaboró,³⁷ el derecho internacional está evolucionando hacia el reconocimiento más claro de los derechos y las responsabilidades de estos actores no-estatales bajo el mismo. A pesar de que las responsabilidades de las organizaciones no gubernamentales de conservación respecto de los derechos humanos son todavía vagas, se puede argumentar que estas organizaciones tiene las responsabilidades articuladas en las “*Normas sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales en la Esfera de los Derechos Humanos*,”³⁸ adoptadas en 2003 por la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. También, existen argumentos fundamentados para que las organizaciones de conservación se enmarquen en la definición de “corporaciones transnacionales.”³⁹

Las Normas de la ONU prescriben que los Estados tienen la responsabilidad primordial de promover y proteger los derechos humanos, asegurar que se cumplan, respetarlos y hacerlos respetar, incluso velar para que las empresas transnacionales y otras empresas comerciales respeten los derechos humanos, pero que *dentro de sus respectivas esferas de actividad e influencia, las empresas transnacionales y otras empresas comerciales tienen la obligación de promover y proteger los derechos humanos consagrados en el derecho internacional y en la legislación nacional, incluidos los derechos e intereses de los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables.*” (El énfasis es mío)

Las normas resaltan, en particular, la responsabilidad de las transnacionales para evitar prácticas discriminatorias, al declarar: “Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales garantizarán la igualdad de oportunidades y de trato, como se dispone tanto en los instrumentos internacionales y la legislación nacional pertinentes como en las normas internacionales de derechos humanos, con el fin de eliminar toda discriminación...” El respectivo Comentario relativo a las normas anota “(d) Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales tratarán a las demás partes interesadas, por ejemplo los pueblos y las comunidades indígenas, con respeto y dignidad y en pie de igualdad.”⁴⁰

Dichas interpretaciones de las obligaciones legales internacionales de derechos humanos (descritas anteriormente), la referencia de las Normas al derecho internacional, incluyendo el derecho a no estar sujeto a discriminación y los derechos de los pueblos indígenas, sugiere que las Normas apoyan la implementación por parte de las transnacionales y otras empresas comerciales del derecho de los pueblos indígenas y otras

³⁷ *Id.*

³⁸ Subcomisión de Naciones Unidas para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, *Comentario relativo a las Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos*, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2 (2003). [en adelante Comentario a las Normas], disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/links/Scommentary2003.html>.

La adopción de una serie de estándares corporativos voluntarios sobre cuestiones ambientales y sociales refleja, adicionalmente, un reconocimiento de la responsabilidad corporativa al abordar esas preocupaciones. Generalmente, entre los más significativos se incluyen las “Principios para Empresas Multinacionales” adoptadas por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas. Dichos Principios constituyen recomendaciones de los gobiernos a las empresas multinacionales que operan en y desde los territorios de los 39 países miembros para guiar el comportamiento en ciertas áreas, tales como derechos humanos, divulgación de información, anticorrupción, impuestos, relaciones laborales, medio ambiente, competencia y defensa del consumidor. El Pacto Mundial requiere que las compañías abarquen, apoyen y promulguen, dentro de su esfera de influencia, una serie de principios fundamentales en las áreas de derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anticorrupción. Estos principios derivan de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros tratados. Es importante anotar que más de la mitad de los participantes del Pacto Mundial provienen de países que no son miembros de la OCED, reafirmando la credibilidad de la iniciativa y compromiso de impactos sociales positivos cuando la necesidad lo amerite.

³⁹ Perrault et al., *supra* nota 2.

⁴⁰ Comentario a las Normas, *supra* nota 38.

comunidades locales al CPI y derechos conexos relacionados con las acciones del Estado en nombre del interés público.

Hacia el reconocimiento de estas responsabilidades, las organizaciones internacionales de conservación, tales como el World Wildlife Fund (WWF), Conservation International (CI) y The Nature Conservancy (TNC) han adoptado, de varias maneras, estándares o pautas de compromiso con los pueblos indígenas.⁴¹ En el Preámbulo de Los Pueblos Indígenas y la Conservación: Declaración de Principios del WWF, por ejemplo, esa organización señala,

(L)as organizaciones ambientalistas y las organizaciones no-gubernamentales en general, junto con otras instituciones en el mundo entero, deben adoptar estrategias con los pueblos indígenas, tanto para corregir los desequilibrios políticos, económicos, sociales y legales, nacionales e internacionales, que generan estas fuerzas destructivas, como para enfrentar sus efectos locales.⁴²

El documento contiene un lenguaje que indica la voluntad de WWF de adherirse a los estándares internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, la Declaración de Principios establece el apoyo de WWF a las disposiciones acerca de los pueblos indígenas contenidas en instrumentos internacionales tales como: Agenda 21, Convención sobre la Diversidad Biológica, Convenio (No. 169) de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.⁴³

También hace varias referencias específicas al derecho de los pueblos indígenas al CPI. La mencionada declaración anota “WWF no promoverá ni apoyará, y podrá oponerse activamente, a cualquier proyecto de conservación o desarrollo que no haya recibido el consentimiento informado previo de las comunidades indígenas concernidas, y/o que pueda afectar de manera adversa, directa o indirectamente, el ambiente de los territorios de los pueblos indígenas, o que pueda amenazar sus derechos.”⁴⁴

Conservación Internacional también ha adoptado una política que al parecer acoge el derecho de los pueblos indígenas al CPI. Declara que “(CI) informará abiertamente y obtendrá el consentimiento de los representantes oficiales de los grupos indígenas antes de tomar ninguna acción que esté directa y cercanamente relacionada con los pueblos indígenas, sus territorios o recursos naturales.”⁴⁵ Como se dejará claro, CI es un actor principal en el presente análisis del caso de la Cordillera del Cóndor.

Las opiniones de TNC sobre el CPI son menos obvias. Al articular su “Compromiso con la Gente”, que es uno de sus “Siete Valores Centrales”, dicha organización declara: “(TNC) respeta las necesidades de las comunidades locales al desarrollar maneras de conservación de la diversidad biológica y al mismo tiempo capacita a los humanos a vivir productiva y sosteniblemente en su medio.”⁴⁶ Este lenguaje podría apoyar el derecho al CPI, pero no resulta muy claro que ese sea el caso.

⁴¹ Ver World Wildlife Fund, *Los Pueblos Indígenas y la Conservación: Declaración de Principios del WWF* (adoptada en 1996) [en adelante Declaración WWF], disponible en: http://www.worldwildlife.org/indigenous/pubs/indig_sp.pdf

⁴² Declaración W.W.F, *supra* nota 41.

⁴³ *Id.*, *Derechos e Intereses de los Pueblos Indígenas*, ¶ 5.

⁴⁴ *Id.*, *Principios para la Cooperación*, ¶ 27. Otras declaraciones incluyen lo siguiente: “El WWF reconoce que los pueblos indígenas tienen el derecho a determinar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras, territorios y otros recursos, incluyendo el derecho a requerir a los Estados que obtengan su consentimiento libre e informado, antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras, territorios y otros recursos.” (*Id.* at ¶ 12); y “(e)n conformidad con las provisiones del Convenio 169 de la OIT, el WWF reconoce el derecho de los pueblos indígenas a no ser removidos de los territorios que ocupan. Cuando la reubicación de esos pueblos sea considerada necesaria como una medida excepcional, deberá efectuarse solo con su consentimiento libre e informado previo.” (*Id.* at ¶ 16).

⁴⁵ CONSERVATION INTERNATIONAL, INDIGENOUS PEOPLES AND CONSERVATION INTERNATIONAL: PRINCIPLES OF PARTNERSHIP, ¶ 3, disponible en <http://portals.conservation.org/downloads/storedfile/Document/0x60fbc13c3e52594ab42ac028a4df7c61.pdf> (revisado por última vez Dec. 14, 2005).

⁴⁶ The Nature Conservancy, *Our Mission, Strategy and Value*, <http://www.nature.org/pressroom/links/art10292.html>.

En una Declaración de Políticas Conjunta de la UICN, la Comisión Mundial de Áreas Protegidas y WWF, sobre “Principios y Pautas sobre Pueblos Indígenas y Tradicionales y Áreas Protegidas,” estas organizaciones acordaron que “se deberían respetar los derechos en relativos a las tierras, territorios, aguas, mares y otros recursos que ellos tradicionalmente poseen, usan u ocupan, y aquellos que están dentro de los términos de área protegida.”⁴⁷

Una de las pautas establece que en la creación de una nueva área protegida, las partes interesadas incluyendo ONGs, deberían: (1) “investigar con los pueblos indígenas y tradicionales involucrados las características que hacen que el área sea apropiada para protección;” (2) tener un acuerdo para el establecimiento y manejo de las áreas protegidas que los involucran; y (3) tener un plan de manejo acordado previamente entre la institución de conservación no gubernamental y las comunidades afectadas.⁴⁸

A pesar de que estos estándares han sido reconocidos como un importante paso hacia el reconocimiento y la implementación de las responsabilidades de las organizaciones, en relación con los derechos humanos, han sido criticados por su fracaso para cumplir, plenamente, con sus obligaciones amplias hacia los mismos. Además, el progreso de las organizaciones hacia la verdadera implementación de estos estándares ha sido criticado.⁴⁹ Una de las críticas consiste en que, a pesar de los estándares y las pautas, el grupo de organizaciones de conservación no realiza esfuerzos de buena fe para operativizar efectivamente el CPI, o simplemente no realiza ningún tipo de esfuerzo. Las comunidades, frecuentemente, no son informadas sobre sus derechos, la información que es necesaria para tomar decisiones informadas no está disponible para ellas, y las oportunidades para tomar decisiones importantes son inadecuadas. Los críticos señalan una falta de un compromiso real en el campo, con las comunidades, como el mayor obstáculo para la efectiva implementación de este derecho. Como se analizará detenidamente, en el caso de la Cordillera del Cóndor, el compromiso en el campo, con las comunidades fue la clave para asegurar que el CPI hay sido operativizado efectivamente.

Una crítica relacionada consiste en que, en la práctica, el derecho de las comunidades al CPI no es usualmente reconocido y es únicamente implementado solo después de que la decisión oficial final ha sido tomada para establecer el área protegida. En muchos casos, las comunidades locales no tienen oportunidad de participar en las negociaciones ni en el proceso de decidir si el área protegida debería ser establecida o no, y tampoco se les permite participar en otros “upstream” procesos (de preparación).

Un desafío principal consiste en que a menudo es difícil exigir el cumplimiento de los “estándares” de participación local. Los mecanismos para monitorear y reforzar los derechos colectivos son escasamente suministrados. Finalmente, en muchas de las pautas se hace referencia únicamente a los pueblos indígenas, dejando desprotegidas a muchas otras comunidades locales, incluyendo las tradicionales y tribales, así como a los grupos transitorios que se han establecido en la zona por un largo tiempo.

II.3. El Marco Legal relacionado al Consentimiento Previo e Informado en Ecuador

En Ecuador, donde el siguiente caso de estudio tiene lugar, la relación entre los derechos de las comunidades y del Estado son particularmente relevantes dada la relación espacial entre las áreas designadas para la conservación y los territorios indígenas (ver **Mapa 1**, abajo). Más de un tercio (36%) de las áreas de conservación⁵⁰ en el territorio continental se encuentran sobre territorios indígenas.⁵¹ Además, de acuerdo con el Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE), 95% de las tierras incorporadas al Sistema Nacional de Áreas

⁴⁷ W.W.F, Guidelines 2.2 IUCN/WCPA/WWF, Indigenous and Traditional People and Protected Areas: Principles and Guidelines, based on the World Conservation Congress Resolution 1.53 (1996), http://www.wwf.fi/wwf/www/uploads/pdf/indigenous_people_policy.pdf.

⁴⁸ *Id.*, a ¶ 3.5.

⁴⁹ Chapin, *supra* nota 8.

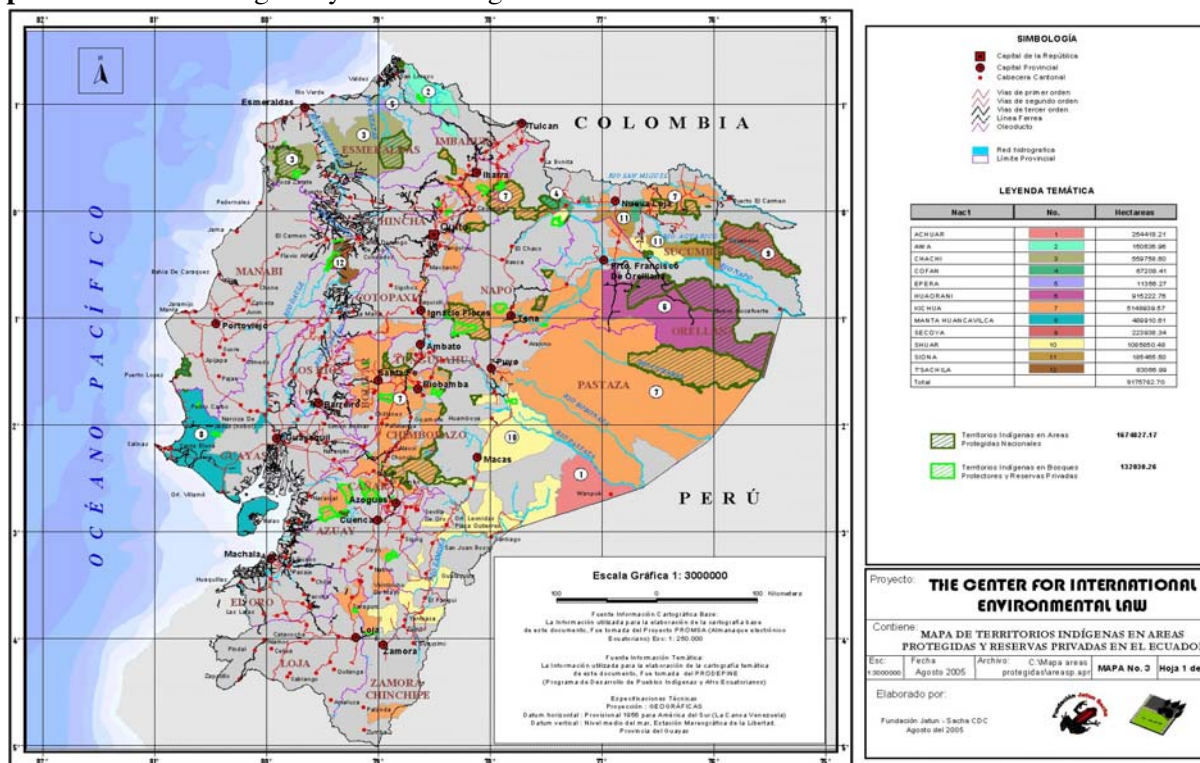
⁵⁰ Este cálculo se basó en la relación espacial entre el área total de Áreas Protegidas Nacionales y los Territorios Indígenas en el territorio continental ecuatoriano, que excluye el Parque Nacional y Reserva Marina de las Islas Galápagos. No existen reclamos indígenas sobre estas tierras.

⁵¹ Corporación CDC, *Mapa de Territorios Indígenas en Áreas Protegidas y Reservas Privadas en Ecuador*. Elaborado para el Center for International Environmental Law (Agosto . 2005).

Protegidas están afectadas por conflictos de tierras.⁵² Queda claro, entonces, que el Ecuador debe encontrar una manera de negociar efectivamente los intereses de las comunidades locales frente a los del Estado.

Debido a los compromisos que el Ecuador ha adquirido bajo el derecho internacional,⁵³ el país está de hecho obligado a reconocer e implementar los derechos de los pueblos indígenas y otras comunidades locales al CPI. Del análisis previo, se puede ver que ello implica que, a nivel nacional, el marco legal debe incluir (1) políticas y regulación para el reconocimiento e implementación del CPI, y (2) procesos claros para determinar el “interés público” que efectivamente contemplan los intereses de las comunidades afectadas, siempre y cuando un aceptable acuerdo mutuo no puede ser alcanzado entre el Estado (y/o ONG) y las comunidades.

Mapa 1. Territorios Indígenas y Áreas Protegidas en el Ecuador



II.3.1. Reconocimiento y Regulación del CPI en Ecuador

En Ecuador, no existe un reconocimiento expreso de los derechos de los pueblos indígenas u otras comunidades locales al CPI; en su lugar, varios artículos de la Constitución de la República del 1998 y otra legislación ambiental reconocen los derechos de las comunidades a ser “consultadas” y a “participar” en las decisiones relacionadas con el manejo de recursos naturales.⁵⁴

Por ejemplo, el Artículo 88 de la Constitución reconoce que todos los ciudadanos ecuatorianos tienen el derecho a la “consulta previa” antes de que el gobierno tome alguna decisión que podría afectar su medio

⁵² Edgar Rivera, Presentación PowerPOINT por el Ministerio del Ambiente del Ecuador, para el taller *Información sobre Áreas de Conservación Amazónica: El Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador – NSPA* (22-25 Junio 2005), disponible en www.oas.org/osde/News/english/PA_PANAMA/Documents/Ecuador.pdf (revisado por última vez Agosto. 31, 2005). Estos datos incluyen el Parque Nacional y Reserva Marina de las Islas Galápagos.

⁵³ Ecuador ha ratificado los siguientes convenios internacionales relacionados al CPI: Convenio 169 de la OIT, Junio 17, 1989, 1650 U.N.T.S. 383; CDB, *supra* nota 14; Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, Dec. 21, 1965, 660 UNTS 195; CADH, *supra* nota 31; Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Dec. 16, 1966, 993 UNTS 3; y el Pacto Internacional sobre Derechos Políticos Dec. 16, 1966, 999 UNTS 171.

⁵⁴ *Constitución Política de la República del Ecuador* [Const., Registro Oficial, 10 de agosto de 1998] [en adelante Constitución] (eg. arts. 88, 84, and 248).

ambiente.⁵⁵ Este derecho constitucional está reforzado en el Artículo 28 de la Ley de Gestión Ambiental, que considera a la participación en el manejo del medio ambiente como un derecho fundamental de todos los ciudadanos:

Toda persona natural o jurídica tiene derecho a participar en la gestión ambiental, a través de los mecanismos que para el efecto establezca el Reglamento, entre los cuales se incluirán consultas, audiencias públicas, iniciativas, propuestas o cualquier forma de asociación entre el sector público y el privado. Se concede acción popular para denunciar a quienes violen esta garantía, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal por denuncias o acusaciones temerarias o maliciosas.

El incumplimiento del proceso de consulta al que se refiere el artículo 88 de la Constitución Política de la República tornará inejecutable la actividad de que se trate y será causal de nulidad de los contratos respectivos.

Los pueblos indígenas y afroecuatorianas gozan de protecciones especiales bajo los Artículos 83 al 85 que reconocen la importancia de las mismas para el carácter multicultural del país y su especial relación con sus territorios ancestrales. El derecho de las comunidades indígenas a participar en los procesos de toma de decisiones relacionado con su derecho a tierras, territorios y recursos está garantizado en algunos grados, dependiendo si la actividad propuesta involucra recursos renovables o no renovables.⁵⁶

Es importante notar que la distinción entre recursos renovables y no renovables en los Artículos 83-85 se encuentra, presumiblemente, en respuesta al Artículo 247 de la propia Constitución, según el cual, el Estado ecuatoriano se reserva el derecho sobre todos los recursos no renovables, incluyendo los recursos del subsuelo que yacen bajo los territorios indígenas.⁵⁷ El Ecuador ha escogido limitar los derechos de los pueblos indígenas a la “consulta” en relación con la explotación de estos recursos. Sin embargo, está dispuesto a reconocer el derecho de los pueblos indígenas a “participar” en el uso, manejo y conservación de los recursos renovables.

Sin embargo, todavía no existe una mención explícita al *consentimiento previo e informado*. Además, incluso en el caso del derecho a la “consulta previa” existen pocos mecanismos legales para la regulación del ejercicio de este derecho. La falta de leyes y regulaciones claras y efectivas para implementar estos artículos y dotar de mayor definición a estos términos despierta incertidumbres –para las comunidades, el gobierno y los proponentes de proyectos – sobre cómo abordar a las comunidades antes de afectar los recursos naturales que ellos tradicionalmente usan u ocupan.

Uno de los pocos intentos, a la fecha, de regular formalmente el derecho constitucional a la consulta previa ha sido el Reglamento para la Consulta y Participación para el sector de Hidrocarburos, Actividades en ejecución desde 2002.⁵⁸ Dicha regulación toma en cuenta el proceso de participación social descrito en el Artículo 28 de la Ley de Gestión Ambiental. Sin embargo, es aplicada únicamente en casos de exploración y explotación de hidrocarburos (petróleo y gas).⁵⁹ Las reglas son relevantes, casi exclusivamente, para las comunidades indígenas y afro descendientes ubicadas dentro de los límites de la zona donde la exploración y la explotación van a tener lugar.⁶⁰ El proceso de consulta incluye: la recolección de comentarios de la comunidad;

⁵⁵ *Id.*, Artículo 88: “Toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada. La ley garantizará su participación.”

⁵⁶ *Id.*, Artículo 84(4) & (5): El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas... los siguientes derechos colectivos:

“4. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.

5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen.”

⁵⁷ *Id.*, art. 247.

⁵⁸ Decreto 3401, *Reglamento de Consulta y Participación para la Realización de Actividades Hidrocarburos*, Registro Oficial No. 728, Dec. 2002 (Ec.) [en adelante Decreto 3401].

⁵⁹ Ley de Gestión Ambiental, art. 28 (*Ley de Gestión Ambiental*, Registro Oficial, 30 de julio de 1999 (Ec.), disponible en www.ambiente.gov.ec/AMBIENTE/legislacion/leyes.htm (revisado por última vez Julio 15, 2005)) [en adelante Ley de Gestión Ambiental]; Decreto 3401, *supra* nota 58, art. 2.

⁶⁰ Decreto 3401, *supra* nota 58, art. 12.

el establecimiento de resoluciones comunitarias y el uso de esta información en el proceso de planificación y oferta del proyecto. Contando con estrictos términos para llevar adelante el proceso y recolectando evidencia de la consulta a la comunidad, la Regulación parece ser más una formalidad que un auténtico intento para lograr acuerdos aceptables mutuos.⁶¹

Las críticas iniciales a esta Regulación se enfocaron en el hecho de que no apuntaba a las negociaciones con las organizaciones indígenas (como lo estipulan la Constitución y el Convenio 169 de la OIT), sino más bien hacia las comunidades individuales, así como también por permitir que se proteja información importante entre el Estado y las compañías petroleras a través de “cláusulas de confidencialidad” en los contratos.⁶² También ha sido cuestionada por negar el importante poder de decisión a las comunidades que, sin ser indígenas, son igualmente afectadas.⁶³ Tras varios intentos de aplicar la Regulación, continúa siendo afectada por una parcial y confusa aplicación, poca transparencia y resultados no confiables.⁶⁴

Recientemente (2004), el Ministerio del Ambiente (MAE) inició esfuerzos para elaborar una Reglamento a la Ley de Gestión Ambiental sobre la Participación Ciudadana y Consulta Previa en las actividades que no se relacionan con los hidrocarburos.⁶⁵ De acuerdo al Artículo 19 del borrador del Proyecto, un proceso de consulta estaría compuesto por cinco fases: formalizar el proceso de consulta (incluyendo la definición de responsabilidades de coordinación, recolección de información técnica inicial y estudios de impacto, identificación de las comunidades potencialmente afectadas y la elaboración de un plan de trabajo); transferencia de información y construcción de capacidades (para asegurar que las poblaciones consultadas puedan analizar efectivamente la información provista); recepción y organización del criterio inicial de las poblaciones consultadas; diálogo entre los actores (incluyendo el esclarecimiento de malentendidos y la respuesta a las preocupaciones de la comunidad); y finalmente, la construcción de una decisión final por el agente coordinador.⁶⁶ Mientras que el MAE es el responsable de asegurar la supervisión del proceso de consulta, el Reglamento no identifica explícitamente quién va a facilitar el proceso de consulta en sí mismo. La estructura del Reglamento propuesta fue desarrollada a través de un proceso participativo, realizando talleres a lo largo de líneas sectoriales (por ejemplo, organizaciones ambientales, productivas, indígenas, entre otras) y regionales.

De acuerdo con ECOLEX, la ONG contratada para coordinar el desarrollo de la propuesta, los proponentes del Reglamento esperaban que sea puesta en vigencia mediante Decreto Ejecutivo a principios de 2005, por la administración de Gutiérrez. A causa de la inestabilidad política esto no fue logrado. Además, como sucede con la mayoría de la legislación ambiental ecuatoriana que está esperando ser aprobada, se enfrenta a un movimiento ambientalista débil y a un pequeño –casi inexistente– interés del Congreso, además de fuertes presiones de las empresas, en su contra. El MAE y ECOLEX han retomado recientemente el Proyecto con la esperanza de iniciar un diálogo entre la nueva administración y la sociedad civil para obtener su aprobación este año (2006).⁶⁷

El punto hasta el cual el Reglamento propuesta abarca las prioridades y preocupaciones del movimiento indígena es todavía poco clara; existió una limitada participación activa del sector indígena causa de que, como se discutió, tal reglamento no daría suficiente peso al derecho de los indígenas al CPI.⁶⁸ Actualmente, no existe

⁶¹ *Id.*, a arts. 31, 33, 34.

⁶² *Id.*, a art. 30; Ver Mario Melo, *De la Consulta Previa Informada al Consentimiento Previo Informado: Un Camino que Urge Recorrer, El Caso Ecuatoriano*, 2, IV CONFERENCIA DE AMERICA LATINA SOBRE LA ANTROPOLOGIA JURÍDICA (Quito, Agosto. 2004).

⁶³ Patricio Hernández & Gonzalo Varillas, *PARTICIPACIÓN Y CONSULTA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL: EXPERIENCIA Y REFLEXIONES DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE REGLAMENTO DE LA LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSULTA PREVIA* (Ministerio del Ambiente & ECOLEX, 2005).

⁶⁴ Melo, *supra* nota 62.

⁶⁵ Ver Hernández & Varillas, *supra* nota 63, para un análisis completo de esta propuesta.

⁶⁶ Ver *id.* Para una copia del Proyecto del Reglamento a la Ley de Gestión Ambiental para la Participación Ciudadana y Consulta Previa, Artículo 19.

⁶⁷ Carta de ECOLEX a la autora (Agosto. 29, 2005) (en el archivo de la autora); Patricio Hernández, *PROYECTO: ELABORACIÓN DEL REGLAMENTO A LA LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL SOBRE PARTICIPACIÓN, CIUDADANA Y CONSULTA PREVIA*, (Ministerio del Ambiente del Ecuador & ECOLEX) Presentación PowerPoint, Hotel Sebastián, Quito (Octubre 26, 2005).

⁶⁸ Entrevista a Patricio Hernández, abogado ambientalista, ECOLEX, en Quito, Ecuador (Octubre 28, 2005).

un reglamento para la implementación y protección de los Derechos Colectivos constitucionales de las comunidades indígenas y afro-ecuatorianas, lo cual es necesario para regular el consentimiento y no solo el proceso de consulta.⁶⁹ De hecho, el organismo internacional que revisa el cumplimiento de Ecuador con la Convención sobre todas las Forma de Discriminación Racial – el Comité para la Eliminación de toda Forma de Discriminación Racial (CERD) – recientemente anotó en sus observaciones finales al Ecuador sobre el cumplimiento de la Convención que “la mera consulta a las comunidades (indígenas) no cumple con la expectativa de la misma para el consentimiento informado.”⁷⁰ El Comité determinó que la falla de Ecuador para implementar las leyes que reconocen los derechos de las comunidades indígenas al CPI viola la mencionada Convención.⁷¹

En general, el lenguaje amplio de estas medidas a nivel nacional no deja claro cuáles son los derechos de las comunidades en la práctica. Las leyes y regulaciones que son necesarias para la efectiva implementación de estos Artículos son ineficaces o inexistentes.

II.3.2. Participación Ciudadana en el Desarrollo de la Legislación Ambiental y la Definición del “Interés Público”

Las leyes que reconocen el derecho del Estado a actuar en nombre del interés público para el establecimiento de áreas protegidas, de igual manera carecen de los detalles necesarios para asegurar que los derechos humanos de las comunidades sean respetados como parte del proceso de determinación del interés público.

Como un Estado soberano, el Ecuador se reserve el derecho del gobierno para actuar en nombre del “interés público.”⁷² La Constitución explícitamente limita los derechos colectivos de los grupos ancestrales sobre sus territorios tradicionales cuando el gobierno se hace cargo de esa tierra en nombre del interés público. De acuerdo al Artículo 84, Sección 2 de la Constitución, los pueblos indígenas tienen el derecho a “mantener la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias,” el Estado se reserva, sin embargo, el derecho de declarar las bienes públicas.⁷³

Esto es particularmente importante si se toma en cuenta el tema del establecimiento de áreas protegidas sobre territorios indígenas, pues la Constitución declara a las áreas protegidas de “interés público.”⁷⁴ Las medidas de la Ley de Forestal entran en detalle sobre cómo éstas áreas protegidas constituyen “patrimonio” del

⁶⁹ Hernández & Varillas, *supra* nota 63.

⁷⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), *Observaciones Finales del Comité al Ecuador*, 21/03/2003, [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.62.CO.2.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.62.CO.2.Sp?Opendocument).

⁷¹ *Id.*, Recomendación No. 16.

⁷² *Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre*, arts. 71-73, Registro Oficial, 24 de Agosto de 1981 (Ec.), [en adelante *Ley Forestal*], disponible en <http://www.mineriaecuador.com/leyes/Lforestal.htm> (revisado por última vez Junio 20, 2005).

⁷³ Constitución, *supra* nota 54, art. 84: “El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas... 2. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial.”

⁷⁴ Constitución, *supra* nota 54, Art. 86 establece:

“El Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza.

Se declaran de interés público y se regularán conforme a la ley:

1. La preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país.
2. La prevención de la contaminación ambiental, la recuperación de los espacios naturales degradados, el manejo sustentable de los recursos naturales y los requisitos que para estos fines deberán cumplir las actividades públicas y privadas.
3. El establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales.”

Estado y, como tales, son “inalienables e imprescriptibles.”⁷⁵ Mientras que el Artículo 248 de la Constitución expresa que la “conservación y utilización sostenible (de los áreas protegidas) se hará con participación de las poblaciones involucradas *cuando fuere del caso* y de la iniciativa privada, según los programas, planes y políticas que los consideren como factores de desarrollo y calidad de vida y de conformidad con los convenios y tratados internacionales”(el énfasis es mío),⁷⁶ no existen pautas concretas para determinar el “interés público” en la conservación de la biodiversidad, para regular la calidad, el carácter o la “propiedad” de la participación local.

A pesar de que se maneja el lenguaje de “derecho a participar,” en la práctica existen pocas oportunidades reales para los ciudadanos comunes de participar en la identificación de prioridades ambientales de carácter nacional. Los oficiales del Ministerio del Ambiente, ONGs y grupos indígenas concuerdan en que existen muy pocas o nulas oportunidades para que la voz de las comunidades locales o de las organizaciones sean escuchadas y tomadas en cuenta durante el desarrollo de la legislación ambiental y otras decisiones acerca del “interés público” en Ecuador.⁷⁷ Por ejemplo, el movimiento ambiental ecuatoriano ha desarrollado varias estrategias para guiar el desarrollo de las políticas ambientales, incluyendo la Estrategia Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible en Ecuador y la Estrategia Regional para la Conservación de la Biodiversidad.⁷⁸ Mientras que la invitación es entendida como abierta a todos los sectores y miembros de la sociedad, en realidad, las recomendaciones sobre políticas tienden a ser desarrolladas por un pequeño grupo compuesto por “los mismos actores ambientales” que tienen intereses personales o creados en el asunto. Hasta ahora, ha habido limitados esfuerzos consistentes y efectivos para incluir la participación de las comunidades locales en esas discusiones.⁷⁹

A su vez, la responsabilidad de participar no es exclusiva de los líderes de políticas; es también una obligación de la ciudadanía exigir y ejercer su participación –un aspecto integral de una sociedad democrática, que ha probado ser un desafío importante para el desarrollo político del Ecuador. Desde el comienzo de la era democrática en Ecuador (1978), el país aún no ha logrado cultivar una “cultura de participación,”⁸⁰ la ciudadanía tiene poca fe y/o poco interés en el proceso político. Después de tantos años de inestabilidad política (por ejemplo, cinco presidentes en solo ocho años (1997-2005)), corrupción galopante y dificultades económicas, la gente opta por quedarse fuera de la política tanto como sea posible.

Esta apatía está relacionada, en parte, con el racismo estructural que existe en todo el Ecuador, y que afecta más directamente a las comunidades indígenas y afroecuatorianas del país.⁸¹ Mientras que el movimiento indígena ha conquistado importante terreno y reconocimiento a lo largo de las últimas dos décadas, las comunidades indígenas continúan siendo excluidas, sistemáticamente, de una verdadera participación política.

⁷⁵ Ley Forestal, *supra* nota 72, art. 71-73: “Art. 71 – El patrimonio de áreas naturales del Estado deberá conservarse inalterado. A este efecto se formularán planes de ordenamiento de cada una de dichas áreas. Este patrimonio es inalienable e imprescriptible y no puede constituirse sobre el ningún derecho real; Art. 72 – La planificación, manejo, desarrollo, administración, protección y control del patrimonio de áreas naturales del Estado, estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería; La utilización de sus productos y servicios se sujetará a los Reglamentos y disposiciones administrativas pertinentes. Art. 73 – Las tierras y recursos naturales de propiedad privada comprendidos dentro de los límites del patrimonio de áreas naturales serán expropiadas o revertirán al dominio del Estado, de acuerdo con las leyes de la materia.”

⁷⁶ Constitución, *supra* nota 54, art. 248.

⁷⁷ Entrevista a José Luis Freire, Abogado ambientalista, ECOLEX, en Quito, Ecuador (Agosto. 10, 2005) [en adelante entrevista a Freire]; entrevista a Rafael Ochoa, Director de la Oficina Regional de Biodiversidad y Áreas Protegidas, Ministerio del Ambiente, en Cuenca, Ecuador (Agosto. 1, 2005) [en adelante Entrevista a Ochoa]; entrevista a Isidro Gutiérrez, Director de la Oficina Regional de Biodiversidad y Áreas Protegidas, Ministerio del Ambiente, en Quito, Ecuador (Agosto. 2, 2005) [en adelante entrevista a Gutiérrez]; comentarios de la dirigencia de la CTSHA durante los talleres de (Jul.-Agosto., 2005)(minutas, en español, en el archivo de la autora) [en adelante talleres de CIEL-CTSHA].

⁷⁸ Vale la pena reconocer que ambas estrategias reconocen al CPI como un principio básico para alcanzar los objetivos ambientales (Ministerio del Ambiente), *Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sostenible del Ecuador* (Quito, Nov. 1999), disponible en www.ambiente.gov.ec/AMBIENTE/info_general/docs%5CAmbiente.PDF; *Comunidad Andina de Naciones, Estrategia Regional de Biodiversidad*, Preparado por el Consorcio GTZ-FUNDECO-IE (La Paz, Bolivia, Julio 2, 2001), disponible en <http://www.comunidadandina.org/desarrollo/beneficios.pdf>.

⁷⁹ Entrevista a Freire, *supra* nota 77.

⁸⁰ Hernández & Varillas, *supra* nota 63.

⁸¹ Allen Gerlach, *INDIANS, OIL, AND POLITICS: A RECENT HISTORY OF ECUADOR* (Scholarly Resources Inc. 2003).

Esto se ve reflejado en la siguiente declaración hecha por el CODENPE, Consejo de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (2004):

Las nacionalidades y pueblos, a lo largo de la Historia de la República, han sido excluidos, ya sea como ciudadanos con derechos individuales o como grupos sociales específicos; ello se ha visto reflejado en varios campos, entre ellos la política de Estado. (...) La ausencia de equidad, entendida como igualdad y unidad en la diversidad, es un problema estructural, histórico e integral que se manifiesta en las tres condiciones íntimamente relacionadas (de la realidad indígena): inequidad económica, discriminación cultural y exclusión política.⁸²

La exclusión política es una realidad hoy. Por ejemplo, existen actualmente (enero 2006) diez representantes en el Congreso Nacional integrado por 100 miembros dentro del partido indígena Pachacutik – solo seis de los cuales son étnicamente indígenas – mientras que la población indígena asciende aproximadamente al 40% de la población total del país.⁸³ Además, Pachacutik, bajo cuya bandera de arco iris están sus candidatos, está ahora siendo ampliamente criticada por representar más los intereses *mestizos* que los indígenas.⁸⁴ Dado el hecho de que las municipalidades y los cantones están concebidos para crear más participación directa y la toma de decisiones locales como parte del intento del Ecuador de descentralizar su gobierno e incrementar la participación social,⁸⁵ incluyendo en el desarrollo de legislación ambiental,⁸⁶ es inaceptable que tan pequeña representación haya sido ganada a lo largo de la última década, a nivel local.

Esta exclusión política significa que el “interés público” pocas veces toma en cuenta las prioridades de estas poblaciones excluidas, creando entonces una obligación mayor para el Estado, de reconocer explícitamente el CPI en Ecuador. Queda claro que existen importantes contradicciones y omisiones que deben ser abarcadas dentro del marco legal ecuatoriano para garantizar la protección del derecho de los pueblos indígenas y otras comunidades locales al CPI en el establecimiento de áreas protegidas y para garantizar que esta estructura sea consecuente con las obligaciones del Ecuador bajo el derecho internacional.

⁸² CONDENPE (Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador), *Conozca Más Acerca de Cada Una de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador* (2004), disponible en www.codenpe.gov.ec/conoznpe.htm, (última vez revisado el 20 de Agosto, 2005).

⁸³ Los cálculos sobre población indígena son altamente debatidos. El Banco Mundial cuenta con el más bajo (9.2%): INDIGENOUS PEOPLES, POVERTY AND HUMAN DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA: 1994-2004 (Gillette Hall & Harry Patrinos, eds., Palgrave Macmillan: UK 2005). Muchas otras fuentes estiman que la población indígena se localiza en cualquier punto entre el 25-48%. Ver U.S. State Department, *Background nota: Ecuador* (2005), a www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35761.htm; entrevista a Efrén Calapucha, Dirigente de Territorio, CONAIE, ec Quito, Ecuador (Dic. 10, 2005).

⁸⁴ Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77; entrevista a Enrique Cunambí, Presidente de la FICSH, en Sucua, Ecuador (Julio 29, 2005) [en adelante Entrevista a Cunambí].

⁸⁵ *Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, as amended*, Registro Oficial 8 de Octubre de 1997), disponible en www.oas.org/juridico/spanish/ecu_res18.doc (revisado por última vez Agosto. 15, 2005).

⁸⁶ Ley de Gestión Ambiental, *supra* nota 59, art. 13.

III. OPERATIVIZANDO EL CONSENTIMIENTO PREVIO E INFORMADO: UN MODELO CONCEPTUAL

Como ya se mencionó, uno de los obstáculos para la íntegra y legítima implementación del CPI a nivel internacional, local y local es la falta de consenso respecto a qué es el CPI en la práctica. Aunque ello no debería impedir el compromiso en los procesos de CPI, sí resalta un claro “paso siguiente” en el desarrollo de políticas a su favor. Hacia este fin, se presenta un modelo conceptual para entender y operativizar el proceso de CPI (ver **Diagrama 1**), basado en las normas emergentes en el derecho internacional y varias experiencias prácticas.

El modelo identifica acciones que permite la exitosa implementación del derecho al CPI. Como se indica en el Diagrama 1, este modelo identifica tres “subprocesos” importantes que se deben realizar para la exitosa implementación del CPI: (1) el fortalecimiento de la participación del Estado (leyes, instituciones, políticas y acciones); (2) el fortalecimiento de la participación de las comunidades (derechos, organización y capacidades); y (3) la negociación e implementación de los intereses locales y nacionales a lo largo del ciclo del proyecto.⁸⁷ Los dos primeros subprocesos no dependen del proyecto; más bien desarrollan las condiciones necesarias para permitir que el proyecto se lleve a cabo exitosamente, lo cual está directamente relacionado con la existencia de la propuesta de un proyecto (el tercer subproceso).⁸⁸

1. **El fortalecimiento de la participación del Estado (leyes, instituciones, políticas y acciones):** Una premisa básica de ese modelo es que el consentimiento para un proyecto o política no es legítimo si la estructura mayor de las políticas no es capaz de permitir y responder a los procesos de toma de decisiones locales. El Estado es responsable de facilitar el proceso público para desarrollar una estructura legal, institucional y política a nivel nacional que incluya leyes para el reconocimiento y la regulación del CPI (además de otros derechos territoriales y colectivos), así como también mecanismos adecuados y capacidades internas para fomentar la participación pública para influir esas decisiones y políticas.⁸⁹ Esto debería incluir la creación de espacios intencionales para la participación de los grupos marginados, incluyendo las comunidades indígenas.
2. **El fortalecimiento de la participación de las comunidades (derechos, organización y capacidades):** Para que una comunidad sea capaz de participar completamente en las negociaciones con los actores externos, debe conocer sus derechos (y cómo ejercerlos), estar clara sobre sus necesidades y prioridades colectivas y tener capacidad para representar estos intereses en su interacción con los actores externos. Esto incluye que sus derechos territoriales y colectivos deberían ser esclarecidos y respetados – al menos internamente e, idealmente, también por el Estado.⁹⁰ La planificación comunitaria puede aumentar su capacidad de responder coordinadamente a los esfuerzos para el establecimiento de áreas protegidas, o cualquier otra actividad, dentro de sus tierras. Puede, además, aumentar la capacidad de la comunidad para prever los impactos y obtener apoyo a favor o en contra de las propuestas. La identificación por parte de las comunidades criterios y procedimientos que deberían regir los esfuerzos para negociar el CPI podrían asegurar el respeto a las costumbres y necesidades de la comunidad, así como también, proporcionar a los proponentes de los proyectos mayor certeza acerca de cómo proceder.⁹¹
3. **Garantizar la participación real de comunidades afectadas a lo largo de la ejecución del ciclo del proyecto:** Los factores, dentro del proyecto, se relacionan en gran medida a cuándo y cómo las comunidades deberían ser involucradas en el proceso de toma de decisiones y cómo éstas se relacionan con los otros actores. Por supuesto, los ciclos del proyecto para el establecimiento de áreas protegidas van a

⁸⁷ “Proyecto” implica cualquier política, programa o actividad que pudiera afectar a la comunidad o sus tierras, territorios, y/o recursos naturales. En este caso, se hace referencia específicamente al establecimiento de un área protegida, pero el modelo podría ser aplicado a procesos de CPI basados en otros “proyectos” también.

⁸⁸ Ver Mehta & Stankovitch, *supra* nota 6, para un modelo semejante del CPI.

⁸⁹ *Id.*

⁹⁰ Owen Lynch and Shivani Chaudhry, *Community-Based Property Rights: A Concept Paper*. A Center for International Environmental Law Issue Brief for the World Summit on Sustainable Development (Agosto. 26 – Septiembre 4, 2002).

⁹¹ Mehta & Stankovitch, *supra* nota 6; MacKay 2004, *supra* nota 2; Anne Perrault et al., *supra* nota 2.

variar.⁹² Sin embargo, el ciclo del proyecto generalmente incluye los siguientes elementos: identificación del proyecto, preparación y evaluación, implementación y monitoreo.⁹³

En la fase de identificación, las comunidades potencialmente afectadas por un proyecto deben ser identificadas y se debería establecer procesos para facilitar su participación en el mismo con su propio aporte. En la fase de preparación y evaluación, las comunidades deben estar involucradas en la definición de los objetivos del proyecto: identificando asuntos claves, evaluando las condiciones “baseline,” estudiando opciones; evaluando los impactos ambientales y sociales y la viabilidad; y seleccionando entre las posibles opciones de proyectos.⁹⁴

Las pautas para las evaluaciones de impacto ambiental, cultural y social recientemente adoptadas por los Estados Partes de la Convención sobre Diversidad Biológica – conocidas como las Pautas Akwé:Kon – subrayan cómo las evaluaciones deberían tener lugar, así como de qué manera y hasta qué punto las comunidades deberían estar involucradas en este proceso.⁹⁵ El apoyo al proyecto, manifestado por el consentimiento de las comunidades afectadas debería estar comprobado en esta etapa.⁹⁶ En ausencia de dicho apoyo, el proyecto no debería continuar a menos que el gobierno haya actuado de manera consecuente con las normas internacionales, para expropiar u obtener la tierra para su uso en nombre del “interés público.” Si, como resultado de este proceso, el gobierno ha tenido éxito en la expropiación de estos recursos siendo consecuente con las normas internacionales y la legislación nacional, y las comunidades enfrentan restricciones involuntarias, el proponente del proyecto debe trabajar con ellas para identificar un plan que aborde y que les informe sobre sus derechos, lo cual incluye la adecuada indemnización.⁹⁷ Asumiendo que el apoyo de las comunidades existe, la implementación del proyecto debería ser consecuente con los términos de colaboración mutuamente acordados. El monitoreo del proyecto debería incluir un mecanismo que asegure que los derechos e intereses de las comunidades (como ya se mencionó en los argumentos previos) están siendo satisfechos.

⁹² El “ciclo del proyecto” puede hacer referencia al establecimiento de un área protegida, así como también a una gama de otros proyectos, incluyendo actividades extractivas, bioprospecciones, etc.

⁹³ *Ver e.g.*, The World Bank Group, Operating Policy (OP) 4.10 (Julio 2005), <http://wbln0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/0/DBB9575225027E678525703100541C7D?OpenDocument>; Inter-American Development Bank, Operating Policy on Indigenous Peoples (Septiembre 1, 2005), <http://www.iadb.org/sds/doc/IND-PGN2386E.pdf> (revisado por última vez Nov. 26, 2005).

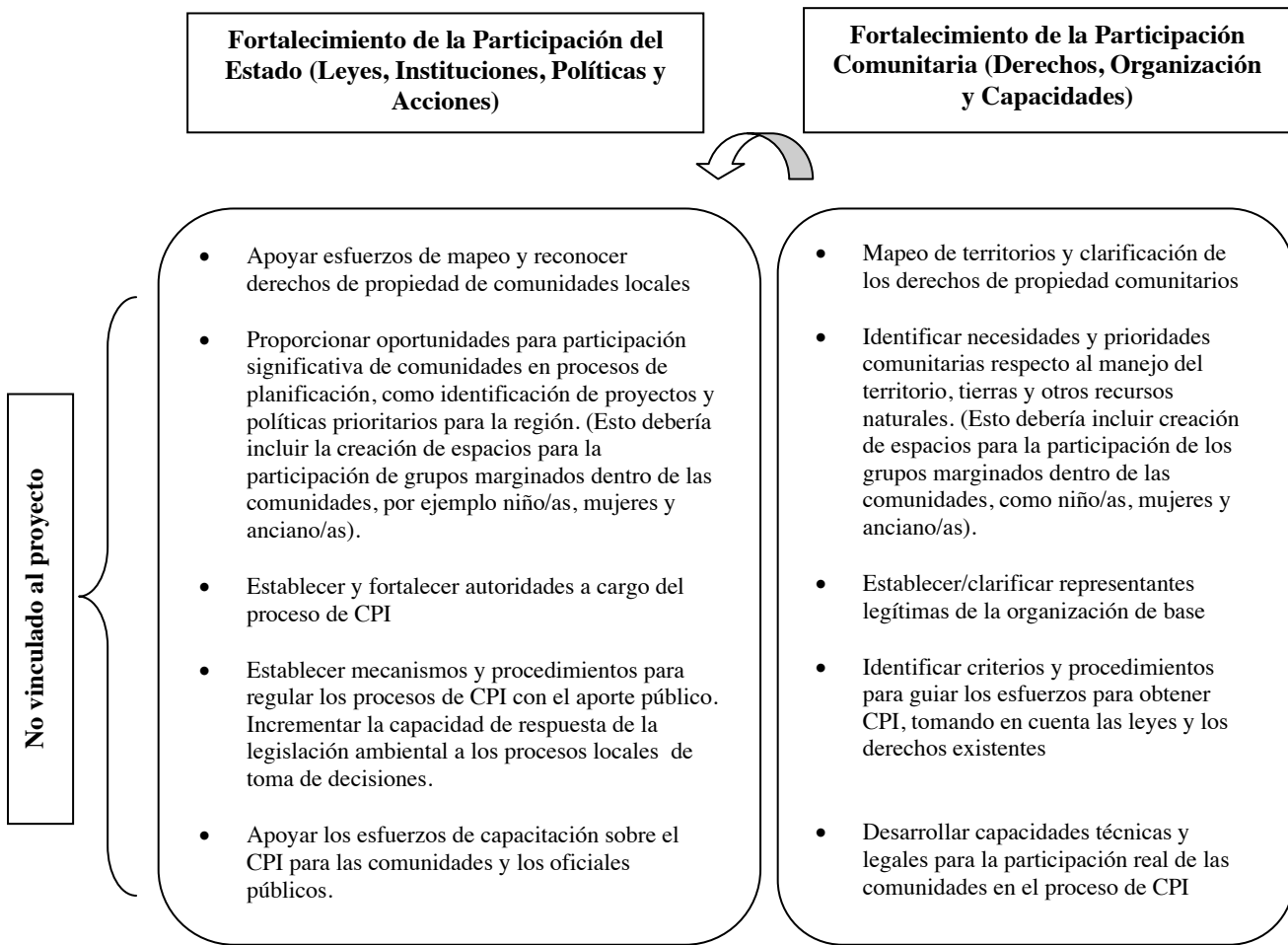
⁹⁴ Perrault et al., *supra* nota 2.

⁹⁵ También conocidas como los Directrices Voluntarios Akwé: Kon para llevar a cabo evaluaciones de impactos culturales, ambientales y sociales para el desarrollo de propuestas a llevarse a cabo en, o que podrían afectar, sitios sagrados o tierras y aguas tradicionalmente ocupadas o usadas por comunidades indígenas o locales.

⁹⁶ Los procedimientos del Grupo del Banco Mundial reflejan eso. *Ver* The World Bank Operational Manual, Bank Procedures, Indigenous Peoples, Julio 2005, <http://wbln0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/0/DBB9575225027E678525703100541C7D?OpenDocument>.

⁹⁷ Perrault et al., *supra* nota 2.

Diagrama 1. Estructura Conceptual para Operativizar el Proceso de CIP



No vinculado al proyecto

Vinculado al proyecto

Nota: Este modelo de procedimiento debe operar bajo los principios generales de “consentimiento” “previo” e “informado”

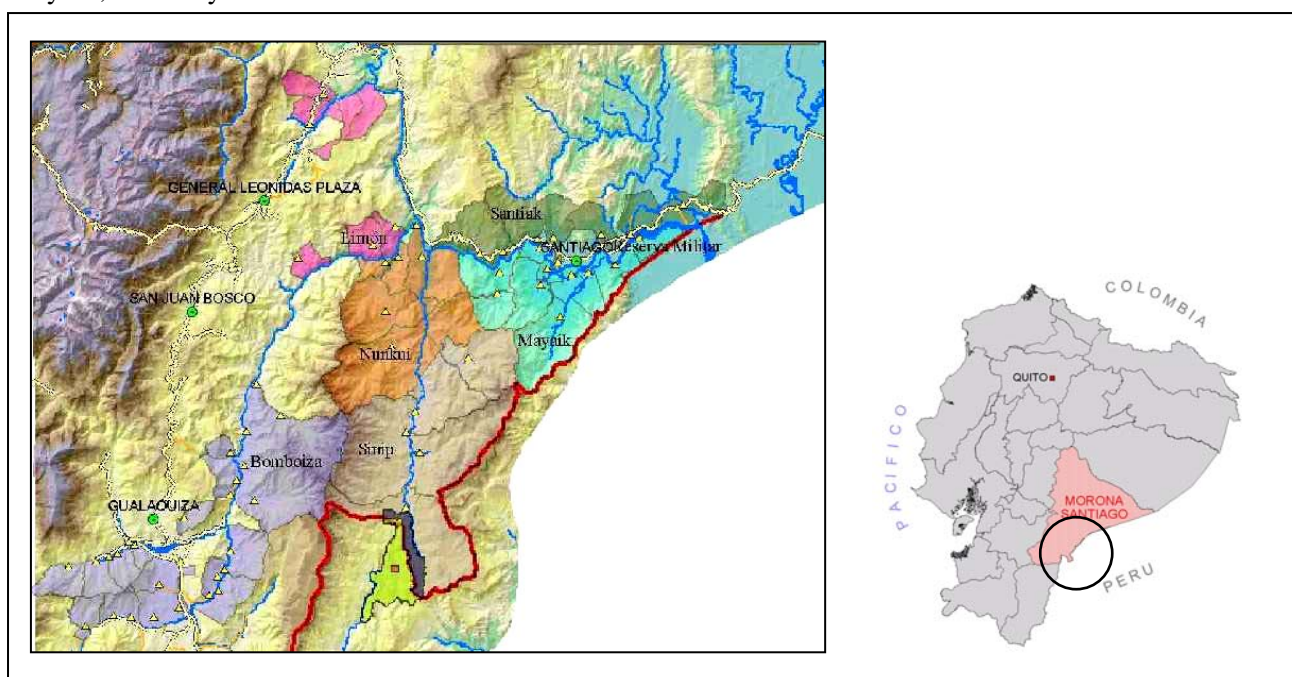
IV. ESTUDIO DE CASO: PROYECTO BINACIONAL PARA LA PAZ Y CONSERVACIÓN EN LA CORDILLERA DEL CÓNDOR ECUADOR-PERÚ, COMPONENTE ECUADOR, REGIÓN NORTE

IV.1. Contexto Social, Ambiental, y Político

IV.1.1. La Población

La Cordillera del Cóndor es una prominencia única de la cadena andina en la cuenca amazónica, localizada en el extremo sureste del Ecuador. Territorio ancestral del pueblo indígena Shuar, la región norte de la Cordillera del Cóndor es actualmente el hogar de 1200 familias Shuar (más de 8000 personas) organizadas en más de 60 centros (comunidades) y 6 asociaciones (ver **Mapa 2**). Éstas seis asociaciones –Sinip, Santiak, Mayaik, Nunkui, Limón y Bomboiza – son miembros de la Federación Interprovincial de Comunidades Shuar (FISCH) y están localizadas en la Provincia de Morona Santiago, la provincia con el índice más alto de población Shuar en el país.

Mapa 2. Las seis asociaciones Shuar de la zona norte de la Cordillera del Cóndor: Bomboiza, Sinip, Nunkui, Mayaik, Santiak y Limón.⁹⁸



El pueblo Shuar tradicionalmente vivía en y de la selva, basando su sustento transitorio en la caza, la pesca y la recolección. Históricamente, eran conocidos por su mentalidad “guerrera” y sus prácticas de reducir cabezas (*tsantsa* en Shuar). La unidad familiar era el centro del universo Shuar, cultivando el sentido de autonomía que favorecía su bienestar general en el medio ambiente de la selva.⁹⁹

Sin embargo, durante los últimos 40 años, el estilo de vida Shuar ha cambiado significativamente. Un factor importante que ha llevado a este cambio fue la llegada de los misioneros religiosos. Ellos convirtieron y asimilaron a las comunidades Shuar al modo de vida “moderno” y los organizaron en “centros” sedentarios. Estos centros fueron agrupados en asociaciones, que luego se agruparon bajo la Federación. La educación Shuar fue transformada mediante la prohibición a los niños de hablar su lengua nativa Shuar impuesta por la Iglesia, y

⁹⁸ Mapas de Stefan Gatter, Ingeniero Forestal, Servicio Forestal Amazónico, Presentación PowerPoint: *Elaboración del Reglamento Local para el Manejo Forestal en los Territorios Shuar de la Cordillera Del Cóndor* (Macas, Ecuador 2005).

⁹⁹ Entrevista a Santiago Kingman, Coordinador del Proyecto Binacional para la Paz y Conservación en la Cordillera del Cóndor, Componente Ecuatoriano, Fundación Natura, en Quito, Ecuador (Jun.-Agosto. 2005) [en adelante entrevista a Kingman].

la remoción de sus hogares para internarlos en sus conventos.¹⁰⁰ Muchos otros aspectos del estilo de vida Shuar también cambiaron, incluyendo su espiritualidad, vestimenta y comida.

Factores adicionales que llevaron a este cambio incluyen la migración de colonos (inmigrantes no indígenas) provenientes de la Sierra que llegaron en busca de tierras, el conflicto militar, y crecientes presiones de las industrias petrolera y minera. Estos agentes externos impusieron grandes presiones sobre las comunidades Shuar, sus recursos, tierras y territorio. El reconocimiento incompleto o nulo por parte del Estado de los derechos de propiedad de los Shuar sobre las tierras que tradicionalmente usan u ocupan agravó dichos impactos. De acuerdo a la FISCH, sólo 2/3 de las aproximadamente 60 comunidades en la Cordillera del Cóndor gozan actualmente de la tenencia legal de sus tierras.¹⁰¹

Hoy, las seis asociaciones Shuar ubicadas en la Cordillera del Cóndor han sido afectadas en diversos grados por estos agentes externos de cambio. Limón y Bomboiza están tratando con complicados conflictos territoriales con los colonos –conflictos estimulados por los gobiernos locales que tienen intereses personales y poca representatividad dentro de las comunidades Shuar.¹⁰² Santiak y Mayaik están rodeadas por campamentos militares y han sufrido impactos negativos desproporcionados debido a los conflictos limítrofes. Sinip y Nunkui continúan manteniendo relativos niveles de aislamiento de estas presiones externas, debido a su inaccesibilidad por vía terrestre.¹⁰³

A pesar de todo, las familias en la Cordillera del Cóndor mantienen una compleja e importante relación con la selva a su alrededor y su territorio. La selva continúa siendo un lugar sagrado para las relaciones sociales y culturales que conectan a las generaciones del presente con las del pasado y futuro. Es también una fuente de alimento y recursos, identidad y reconocimiento. Por ejemplo, la selva provee un importante ingreso para un número creciente de hogares Shuar, a través de la cosecha y venta de madera a pequeña escala, regulada por planes de manejo de la selva (se explican más adelante). De acuerdo a estudios realizados por una organización regional de manejo de la selva, Servicio Forestal Amazónico (SFA), las ventas de la madera suman un 80% de los ingresos de estas seis asociaciones.¹⁰⁴ Esta relación multi-faceta e interdependiente está ganando apoyo como resultado del surgimiento del movimiento nacional indígena, nacido en los 1980s y 1990s en Ecuador. Así mismo, las familias y organizaciones Shuar han estado trabajando para revitalizar ciertos aspectos de sus tradiciones perdidas a lo largo de los últimos 40 años.

IV.1.2. Ecología, Geología y Minería

La Cordillera del Cóndor es también el hogar de algunas de las más diversas y únicas comunidades biológicas y paisajes geográficos del mundo.¹⁰⁵ El 88% de la zona norte de la Cordillera del Cóndor es selva nativa.¹⁰⁶ Debido a estas condiciones únicas, en combinación con grandes extensiones de bosque primario que todavía existe a lo largo de la región y su aislamiento relativo, la Cordillera del Cóndor ha sido identificada como un “hot spot” para la conservación de la biodiversidad.¹⁰⁷

¹⁰⁰ Organización Internacional de Maderas Tropicales, *supra* nota 7; talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

¹⁰¹ Información contenida en correos electrónicos del Departamento de Legalización de Tierras de Posesión Ancestral de la Nacionalidad Shuar de la FISCH, Registro de Centros Legalizados en la CTSHA, a la autora (Agosto. 19 & Septiembre 20, 2005) (en el archivo de la autora) [en adelante correos electrónicos de la FISCH].

¹⁰² Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

¹⁰³ Diego Pazmiño, DIAGNOSTICO DE TENENCIA DE TIERRA EN LA CORDILLERA DEL CÓNDOR Y ATENCIÓN DE CONFLICTOS PRIORITARIOS. Informe Final elaborado para el Proyecto Binacional para la Paz y Conservación en la Cordillera del Cóndor, Ecuador-Perú (Componente Ecuatoriano), PD 2/00 Rev 2(F). Quito, 31 Enero (2003).

¹⁰⁴ Carta del Servicio Forestal Amazonico a la autora (Agosto. 25, 2005) (en el archivo de la autora) [en adelante SFA carta].

¹⁰⁵ Organización Internacional de Maderas Tropicales, *supra* nota 7.

¹⁰⁶ SFA carta, *supra* nota 104.

¹⁰⁷ Palminteri, S., G. Powell, and L.G. Narango. Eds., *Visión de la Biodiversidad de los Andes del Norte* (World Wildlife Fund, Fudena, *Fundación Natura* 2001); *Fundación Natura*, en colaboración con el Ministerio del Ambiente, Corporación CDC – Ecuador, *Fundación Ecológica Arcoiris*, and the International Tropical Timber Organization, *Parque El Cóndor: Estudios y Propuesta.*, Quito (May 2000) [en adelante Estudio del Parque Cóndor]; Conservation International, Hotspots, <http://www.conservation.org/xp/CIWEB/regions/priorityareas/hotspots.xml> (revisado por última vez Agosto. 22, 2005).

El endemismo extremo y la biodiversidad de la Cordillera del Cóndor se debe, en gran parte, a la compleja topografía y geografía de la región, combinadas con el clima extremadamente húmedo a lo largo de todo el año.¹⁰⁸ La variada topografía, marcada por mesetas típicas de esta región, contribuye al establecimiento de 24 zonas vegetativas distintas.¹⁰⁹ Este paisaje se localiza sobre una estructura geológica caracterizada por suelos frágiles, con poco material orgánico, lo cual es naturalmente susceptible a la alta humedad y constantes lluvias.¹¹⁰

La formación geológica es también importante debido a sus grandes reservas de cobre, oro y uranio. Estas condiciones han creado altas expectativas por el valor minero de la región, especialmente por los nuevos caminos que incrementan el acceso al área y facilitan el transporte de los recursos extraídos. El gobierno ecuatoriano ha marcado la Cordillera del Cóndor como zona minera, pues habiendo realizado 106 concesiones que cubren 235,000 hectáreas en la parte sur (Provincia de Zamora Chinchipe).¹¹¹

IV.1.3. Región Fronteriza, Guerra y Acuerdos de Paz

La Cordillera del Cóndor ha sido denominada la “herida abierta” entre Ecuador y Perú durante cerca de 60 años, desde 1941, cuando el primer gran conflicto entre estos dos países tuvo lugar cerca de la región fronteriza. Desde la creación de los Estados ecuatoriano y peruano (década del 1840), la Cordillera del Cóndor había sido un rincón olvidado para ambos. Sin embargo, en 1941, en un esfuerzo para definir el límite, Ecuador y Perú empezaron a establecer numerosos destacamentos militares a lo largo de la región. Para las comunidades Shuar locales, esto tuvo como resultado la división de familias que históricamente había viajado libremente a través de las arbitrarias líneas políticas, así como varias muertes debido al conflicto limítrofe.¹¹²

El límite entre Ecuador y Perú fue finalmente concretado en 1998, a través de los Acuerdos de Paz de Itamaraty. Siguiendo la última Guerra del Cenepa (1995) y con el apoyo de los presidentes de Argentina, Brasil, Chile y los Estados Unidos, Ecuador y Perú acordaron deponer sus armas y establecer puntos en común para cultivar la paz y la cooperación en la Cordillera del Cóndor. Más allá de esclarecer la frontera común, el Acuerdo de Paz identificó cuatro componentes de mutuo interés vinculados con la integración fronteriza, desarrollo y coexistencia: remoción de minas terrestres de la zona fronteriza; comercio y transporte; integración fronteriza a través de proyectos sociales y productivos (incluyendo minería); y, conservación ambiental.¹¹³

IV.2. Conservación en la Cordillera del Cóndor – Proyecto Binacional para la Paz y Conservación en la Cordillera del Cóndor Ecuador-Perú

Los Acuerdos de Paz de Itamaraty identificaron a la conservación ambiental binacional como un medio para disminuir las tensiones políticas y militares en la zona, así como para consolidar la región fronteriza y promover un manejo eficiente –e idealmente sostenible – de los ricos recursos naturales de la frontera.

La ONG ecuatoriana, Fundación Natura, había estado realizando Evaluaciones Ecológicas Rápidas en la región, desde 1991 y había estado proponiendo la creación del “Parque de la Paz” (binacional) para reconocer el alto valor de conservación del área y su ubicación estratégica en la contenciosa región fronteriza.¹¹⁴ Tras años de hacer “lobbying” con este fin ante otras ONGs ambientales, incluyendo Conservación Internacional y el Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE), la propuesta fue seriamente considerada durante las negociaciones de paz.

¹⁰⁸ Organización Internacional de Maderas Tropicales, *supra* nota 7.

¹⁰⁹ Estudio del Parque Cóndor, *supra* nota 107.

¹¹⁰ Organización Internacional de Maderas Tropicales, *supra* nota 7.

¹¹¹ Santiago Kingman, Minería o conservación en la cuenca del Nagaritza y la Cordillera del Cóndor, in *QUIÉN CONSPIRA CONTRA EL AMBIENTE (1ª Edición, Abya-Yala, 2005)*.

¹¹² Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

¹¹³ Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, *Ecuador-Perú: Fronteras para la Paz y el Desarrollo. Dirección General de Comunicación y Prensa* (Quito, Ecuador, 2000).

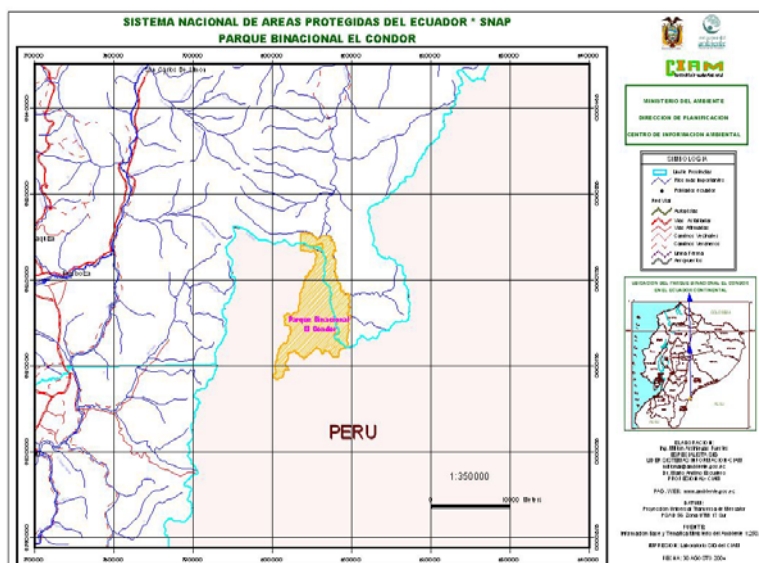
¹¹⁴ Estudio del Parque Cóndor, *supra* nota 107.

Finalmente, la propuesta se concretó a través de dos decisiones¹¹⁵: Primero, a través de un Decreto Presidencial, el relativamente pequeño Parque Binacional Cóndor fue establecido, que se conectaba a un parque del mismo nombre en el lado peruano de la nueva frontera. (Ver **Cuadro 1**- el Parque Binacional Cóndor). Segundo, “El Proyecto Binacional para la Paz y Conservación en la Cordillera del Cóndor Ecuador-Perú” fue iniciado para establecer una serie áreas de conservación en la región.

Cuadro 1. El Parque Binacional El Cóndor

El Parque Binacional El Cóndor fue establecido el 4 de junio de 1999, mediante Decreto Ejecutivo No. 936, firmado por el entonces presidente, Jamil Mahuad, y los Ministerios del Ambiente de Ecuador y Perú, como parte del Acuerdo de Paz entre estos dos países. (Ver **Mapa 2**.)

Mapa 2. Parque Binacional El Cóndor¹¹⁶



El Parque El Cóndor pasó a ser visto más como un gesto político y simbólico dado su alejamiento y tamaño relativamente pequeño (2.422 hectáreas).¹¹⁷ No obstante, el Parque forma ahora parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador y ha sido integrado al patrimonio nacional.

La comunidad Shuar, Banderas, sobre cuyas tierras ancestrales fue establecido el Parque, no tomó parte en ninguna de las negociaciones para crear el Área Protegida; no se buscó su consentimiento. Banderas, que forma parte de la Asociación Shuar Sinip, no reconoce la existencia del parque y se ha dicho que sus miembros se sienten molestos por su creación; muchas de las otras cinco asociaciones en la Cordillera del Cóndor ni siquiera saben que el Parque existe.¹¹⁸ Es importante señalar que Banderas nunca obtuvo el reconocimiento estatal de sus tierras, a pesar de que la Constitución de 1998 reconoce su derecho a su territorio ancestral.¹¹⁹

Las tierras sobre las cuales el Parque fue establecido son conocidas por tener importantes depósitos minerales; sin embargo, no se han realizado concesiones sobre el área debido principalmente a su aislamiento.¹²⁰ Por lo tanto, el estatus de área protegida de esa tierra no ha sido puesto a prueba por presiones externas. En cambio, no queda claro hasta qué punto la creación del Parque entra en conflicto con las prioridades de manejo territorial de los Shuar.

¹¹⁵ Mientras que el presente estudio tocará el tema del establecimiento del Parque Cóndor, se enfoca principalmente en el Proyecto de Paz y Conservación Binacional porque cuenta con el potencial para ofrecer una mayor perspectiva en cómo el derecho de los pueblos indígenas al Consentimiento Previo e Informado puede ser respetado cuando enfrenta una propuesta de área protegida.

¹¹⁶ *Ministerio del Ambiente del Ecuador, Sistema Nacional de Áreas Protegidas: Parque Nacional El Cóndor*, www.ambiente.gov.ec/AMBIENTE/snap/pagina_n1.htm (revisado por última vez Agosto. 30, 2005).

¹¹⁷ Entrevista a Gutiérrez, *supra* nota 77.

¹¹⁸ Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

¹¹⁹ Correos electrónicos de la FICSH, *supra* nota 101.

¹²⁰ Organización Internacional de Maderas Tropicales, *supra* nota 7; Entrevista a Gutiérrez, *supra* nota 77.

La segunda medida de conservación del Proyecto Binacional fue financiada por la Organización Internacional de Maderas Tropicales (OIMT), el Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) y Conservación Internacional (CI). La Fundación Natura asumió la responsabilidad de la implementación del proyecto en el campo, el manejo del presupuesto y el alcance de los objetivos del proyecto.

Cuando se alcanzaron los acuerdos finales para el Proyecto Binacional y los representantes de las cuatro instituciones firmaron el respectivo contrato en agosto de 2001, se habían identificado el siguiente objetivo general para que guiara la ejecución del mismo:

Para consolidar los procesos de paz entre Ecuador y Perú a través del *establecimiento y manejo de áreas naturales de conservación*, así como para promover el desarrollo sustentable de las comunidades locales, de acuerdo con las políticas ambientales ecuatorianas y los directrices, criterios e indicadores de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales”.¹²¹ (*El énfasis es mío*)

El componente ecuatoriano del Proyecto Binacional fue dividido, metodológicamente en dos áreas: Norte y Sur (ver **Mapa 3**). La justificación para esta división estaba basada principalmente en las diferentes características socio-culturales y ambientales de las dos zonas. El Norte es el hogar de las seis asociaciones Shuar, poblando 240 mil hectáreas para el beneficio de altas condiciones de conservación. En contraste, el Sur está poblado por una mezcla de comunidades Shuar, Saraguro,¹²² colonos provenientes de la Sierra, y operaciones mineras de gran y menor escala y sus empleados que provienen de toda la región andina. Mientras que las comunidades Shuar en el Norte basan sus estilos de vida principalmente en medios de subsistencia como la caza y la pesca y limitadas operaciones madereras y ganaderas a menor escala, el Sur depende en mayor grado del ganado orientado al comercio, madera y minería.¹²³

El presente estudio de caso se enfoca en el trabajo llevado a cabo en la zona Norte del Componente ecuatoriano del Proyecto Binacional, en donde el mismo enfocaba en establecer un área protegida sobre el territorio Shuar.

IV.2.1. Metodología

El presente estudio de caso se realizó entre junio y octubre del 2005, en base a entrevistas con dirigentes elegidos de la Circunscripción Territorial Shuar “Arutam” (CTSHA) y los centros y asociaciones miembros, el equipo de campo y la Directora de la Fundación Natura, autoridades del MAE (a nivel regional y nacional), y el Director de la Conservación Internacional. Información adicional busqué de individuos y representantes oficiales de varias organizaciones involucradas y/o interesadas en el tema del CPI, incluyendo de la FICSH, el Servicio Forestal Amazónico, abogados ambientales, activistas indígenas, y expertos en derechos humanos.

Las visitas a la Cordillera del Cóndor se basaban en tres talleres con los dirigentes de la CTSHA y reuniones con tres de las seis asociaciones (Limón, Mayaik, y Santiak), entre julio y agosto del 2005.¹²⁴ Noventa (90) individuos, incluyendo a ocho mujeres, participaron en estos talleres y reuniones. La mayoría de los participantes fueron dirigentes elegidos de los centros y asociaciones.

IV.2.1 Propuesta Inicial: Manejo Ambiental, Participación Democrática

Entre 1999 y 2000, Fundación Natura ejecutó un “pre-proyecto” para desarrollar la propuesta para el Plan Binacional. Los objetivos eran identificar las áreas de conservación, así como una estrategia más general para trabajar en la zona. Ambos el pre-proyecto y el proyecto fueron financiados por la OIMT. Natura recolectó

¹²¹ Acuerdo del Proyecto PD 2/00 Rev.2(F) “Paz y Conservación Binacional en la Cordillera del Cóndor, Ecuador-Perú (Componente Ecuatoriano)” entre la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT), el Ministerio del Ambiente, Fundación Conservación Internacional, y Fundación Natura (Quito, Agostoust 2001) [en adelante Acuerdo del Proyecto, Componente Ecuatoriano].

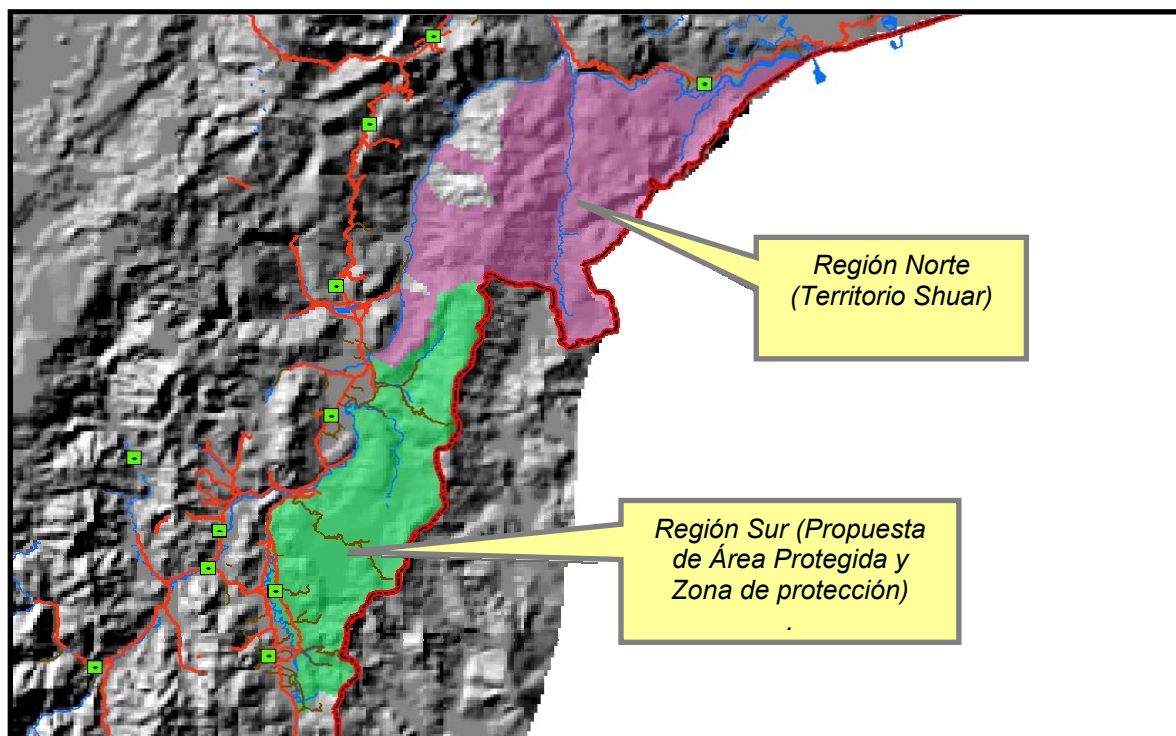
¹²² Los Saraguro son un pueblo indígena de los Andes que migraron a las tierras bajas en busca de tierra para la agricultura debido a sequías severas en sus tierras ancestrales.

¹²³ Organización Internacional de Maderas Tropicales, *supra* nota 7.

¹²⁴ Las memorias de estos talleres y reuniones son disponibles a través de la autora.

información biológica y socio-económica sobre la región de la Cordillera del Cóndor, además de iniciar las conversaciones con actores locales que incluían la Federación Shuar (FICSH), autoridades municipales y cantonales, algunas comunidades mestizas y siete asociaciones Shuar. Las evaluaciones de necesidades participativas, conocidas como “diagnósticos comunitarios,” tuvieron lugar en dos centros en cada una de las siete asociaciones Shuar.¹²⁵

Mapa 3. La división metodológica del Proyecto Binacional: Regiones Norte y Sur de la Cordillera del Cóndor.¹²⁶



Nota: La zona Norte en este mapa no incluye las asociaciones de Limón, Santiak o partes de Bomboiza

En base a este “pre-proyecto,” se creó una propuesta inicial para el trabajo en la Cordillera del Cóndor. Respondiendo a las necesidades, prioridades y contexto de la región y sus diversas poblaciones, la propuesta se enfocó en el desarrollo de un modelo alternativo para el manejo ambiental en la zona, promoviendo el manejo sustentable de los recursos naturales y fortaleciendo la participación democrática de los actores locales. Esto se debía alcanzar mediante alianzas interinstitucionales estratégicas (especialmente entre la Federación Shuar y los gobiernos seccionales), consolidando un gobierno territorial Shuar, e incrementando la participación local en la prevención y monitoreo de los impactos socio-económicos de la minería y los proyectos de desarrollo.¹²⁷

En particular, la propuesta para consolidar el gobierno territorial Shuar –más específicamente, para obtener el reconocimiento estatal de sus territorios y la autoridad indígena sobre ellos – nació de las conversaciones entre el equipo de Fundación Natura y algunos líderes locales Shuar. Las conversaciones se centraron en el derecho de las comunidades indígenas a una Circunscripción Territorial Indígena (CTI) como lo reconoce la Constitución ecuatoriana de 1998 en su Artículo 224.¹²⁸ Los líderes Shuar fueron claros en que no querían un área protegida para la conservación ambiental, pero que, en su lugar, apoyaría y defenderían sus territorios contra la minería y los colonos. Tal apoyo ayudaría a proteger su territorio, lo que incluía al medio

¹²⁵ Estudio del Parque Cóndor, *supra* nota 107.

¹²⁶ Mapa adaptado de Daniel Valdivieso, Presentación PowerPoint sobre el *Proyecto Binacional de Paz y Conservación en la Cordillera del Cóndor: Zonificación de las áreas de conservación en la Cordillera del Cóndor* (Fundación Natura, 2004).

¹²⁷ *Id.*

¹²⁸ Constitución, *supra* nota 54, art. 224 prescribe que “El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley.”

ambiente, pero no se limitaba a ello. La defensa territorial sería alcanzada a través del establecimiento de una CTI Shuar y el fortalecimiento del gobierno local y no necesariamente a través de un área protegida.¹²⁹ Debido a estas conversaciones, la propuesta inicial del “pre-proyecto” no hacía ninguna mención explícita al establecimiento de áreas protegidas en la Cordillera del Cóndor.

IV.2.2. Desarrollo del Proyecto: Propuesta de Área Protegida en el Territorio Shuar

Sin embargo, cuando el acuerdo del proyecto final se firmó entre la OIMT, CI, MAE y Fundación Natura, en agosto de 2001 –cerca de tres años después del inicio de las negociaciones– había sido un claro cambio en los objetivos e indicadores del proyecto para incluir el establecimiento de un “sistema integrado de áreas de conservación en la Cordillera del Cóndor.”¹³⁰ Este cambio fue la respuesta a los intereses de los financistas de establecer un área protegida Binacional con la mayor protección estatal posible.¹³¹ El enfoque cambió de la participación y la toma de decisiones por parte de la comunidad, hacia “el desarrollo de la misma como precondition para la conservación de la biodiversidad.”¹³²

No obstante, el concepto de la CTI continuó formando parte del acuerdo del proyecto, aunque como un fin secundario. La CTI fue reconocida como un importante “mecanismo que permite el ordenamiento territorial, la definición de roles, la coordinación de acciones para la conservación y el manejo de los recursos naturales, en un marco de equidad étnica.”¹³³ A pesar de su decepción cuando la CTI fue recogida como punto secundario del acuerdo, las comunidades acogieron el apoyo del Proyecto Binacional para alcanzar el reconocimiento oficial de la misma.

IV. 2.2.1. Establecimiento de la Circunscripción Territorial Shuar

Justo antes de la firma del Acuerdo Final del Proyecto Binacional, en enero de 2001 la Asamblea General de la FICSH aceptó la propuesta de apoyar un “proyecto piloto” para establecer una CTI en la Cordillera del Cóndor. La misma incluiría las cuatro asociaciones buscadas para el Proyecto Binacional – Sinip, Mayaik, Nunkui y Bomboiza. Las áreas ocupadas por estas asociaciones habían sido identificadas por su alto valor para la conservación. También se incluirían Limón y Santiak, quienes habían insistido en ser incluidas en la CTI debido a su proximidad geográfica e interés en la defensa de sus tierras.¹³⁴ Desde la perspectiva Shuar, el Proyecto Binacional era visto como una oportunidad única para la iniciativa de la creación de la CTI; las organizaciones ambientales proporcionaron una importante fuente de recursos humanos y financieros.

Por lo tanto, cuando se inició el Proyecto Binacional, a principios del 2002, ya había una agenda establecida y existía el interés dentro de la Federación Shuar para definir este nuevo gobierno territorial en la Cordillera del Cóndor. El desafío para los proponentes del área protegida fue resolver cómo negociar esos intereses locales con los objetivos del proyecto para establecer el área protegida en la región en nombre del interés público.

Este desafío fue asumido por el equipo local de Natura, quien acordó trabajar con estas seis asociaciones para construir sus intereses en pro de la consolidación del gobierno territorial. El equipo del

¹²⁹ Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

¹³⁰ Acuerdo del Proyecto, Componente Ecuatoriano, *supra* nota 121, Resultado Esperado 1.4.

¹³¹ Entrevista a Ruth Elena Ruíz, Directora del Departamento de Biodiversidad, Fundación Natura, Quito, Ecuador (Agosto. 10, 2005) [en adelante Entrevista a Ruíz]. Áreas Protegidas Transfronterizas son un “nicho” de inversion para la OIMT. Organización Internacional para la Madera Tropical, *Biodiversity and Transboundary Conservation* (2004), disponible en <http://www.itto.or.jp/live/PageDisplayHandler?pageId=57>.

¹³² Marc Jean Dourojeanni, Maria Tereza, Jorge Padua, Gary Wetterberg, y Carlos Roberto Bueno, Synthesis Report on Ex-Post Evaluations: Overall Evaluation of ITTO Transboundary Community Participation Projects (Ecuador, Indonesia, Peru, and Thailand) in Biodiversity Conservation, Summary prepared for the Thirty-Sixth Session, Committee on Reforestation and Forest Management, International Tropical Timber Organization, Brazzaville, Republic of Congo (Junio 19-21, 2005) disponible en http://www.itto.or.jp/live/Live_Server/1040/E-CRF36-4.doc.

¹³³ Acuerdo del Proyecto, Componente Ecuatoriano *supra* nota 121, 10.

¹³⁴ Memoria de la Primera Asamblea General de la Circunscripción Territorial Shuar “Arutam” (CTSHA), Sucua, Ecuador (Mar. 2003) [en adelante Memoria de la Primera Asamblea General]; Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77; Entrevista a Kingman, *supra* nota 99.

proyecto consideró que tal proyecto era necesario cuando se trataba con comunidades ancestrales y el manejo de sus tierras, territorios y recursos naturales. Ellos creían que sin tener una clara idea sobre cómo dichas comunidades conceptualizan su territorio, sus derechos y responsabilidades respecto a él, sería imposible alcanzar ningún tipo de régimen de manejo sustentable de recursos.¹³⁵ También quedaba claro, de entrada, que estas comunidades no estaban dispuestas a trabajar con Natura si el enfoque era solo el del establecimiento de un área protegida. El manejo sostenible de los recursos naturales era un interés fundamental de las comunidades, pero no la cuestión principal.¹³⁶

Como resultado de su dedicación al proyecto, así como de los altos costos de transporte a la región, el equipo de Natura se mudó a la zona y trabajó de cerca con los dirigentes de estas seis asociaciones para fomentar su confianza en el equipo, y eventualmente empezar a dar contenido a la CTI. Una de las preguntas más fundamentales que los dirigentes locales que tenían que resolver fue cómo se relacionaría la CTI con las estructuras representativas existentes, particularmente las dirigencias de la FICSH (a nivel de centros, asociaciones, y federación). Finalmente, tras numerosas discusiones dentro de las asociaciones y entre los dirigentes que trabajaban con Natura, decidieron construir un cuerpo representativo que incluía la dirigencia de la asociación original, así como también nuevos cuerpos de gobierno, incluyendo un grupo de “sabios,” quienes ayudarían en los procesos internos de toma de decisiones de acuerdo a las tradiciones Shuar. La Asamblea General de la CTI sería el punto focal para la toma de decisiones colectivas que afectarían a las seis asociaciones.

En julio de 2002, los dirigentes de las seis asociaciones firmaron un acuerdo formal para la creación de la CTI, “que permita un gobierno autónomo, de acuerdo a sus usos y costumbres, y que les permita conservar su territorio, conservar y desarrollar su cultura y vida social, su economía y sus recursos naturales.”¹³⁷ El mencionado documento identificaba las principales líneas de trabajo a las que se dedicaría la CTI durante los siguientes meses y años: organización interna, reconocimiento por parte de los Shuar y demás federaciones indígenas nacionales. Se incluía, también, el diseño de una serie de políticas y planes para regular el uso y manejo de la selva, las actividades económicas locales, el turismo, la minería y la promoción de la división y control territorial, el bienestar social y alianzas más fuertes con las nacionalidades Shuar peruanas (Ahuaruna y Huambisa). Este acuerdo fue desarrollado con asistencia del equipo de Fundación Natura.

En marzo del 2003, la Circunscripción Territorial Shuar “Arutam” (CTSHA) fue aprobada por su primera Asamblea General, la que incluía la participación de los presidentes de los 60 centros, 6 asociaciones y la FICSH.¹³⁸ El equipo de Natura también participó, pero sin poder de decisión. La Asamblea nombró a la nueva CTI, tomando el nombre de un espíritu Shuar –“Arutam” – y eligió nuevos oficiales, incluyendo una rama ejecutiva, una legislativa, y el grupo de sabios.

Es importante entender que la CTSHA fue formalmente establecida por su propia Asamblea General y no por el reconocimiento de una vía legal estatal. A pesar de que la Constitución reconoce el derecho al establecimiento de Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI) en su Artículo 224, no existe una “Ley Orgánica” que estipule cómo se va a llevar a cabo. En Ecuador, es necesaria una “Ley Orgánica” para ejecutar cualquier derecho constitucional; una ley orgánica depende de la voluntad política del Presidente de la República y del Congreso Nacional para su presentación y aprobación, respectivamente. Para las CTI es difícil de lograr tal voluntad política dados los intereses políticos de los representantes nacionales, quienes tienden a priorizar las agendas mestizas sobre las de las “bases” indígenas (por ejemplo, comunidades, centros).¹³⁹ La única alternativa a la Ley Orgánica sería un Decreto Ejecutivo, que no fue expedido por el entonces Presidente, Lucio Gutiérrez. Por tanto, la CTSHA se convirtió (y sigue siendo) en un gobierno territorial “de facto,” sino también, un ejercicio de la autodeterminación indígena.

¹³⁵ Entrevista a Kingman, *supra* nota 99.

¹³⁶ *Id.*; Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77; Entrevista a Ruíz, *supra* nota 131.

¹³⁷ Acuerdo para establecer una Circunscripción Territorial entre las seis asociaciones de la región norte de la Cordillera del Cóndor. Documento Interno. (Junio 17, 2002).

¹³⁸ Memoria de la Primera Asamblea General, *supra* nota 134.

¹³⁹ Entrevista a Bolívar Beltrán, Consultor de la CONAIE y activista indígena, en Quito, Ecuador (Agosto. 2, 2005) [en adelante Entrevista a Beltrán].

No obstante, la CTSHA empezó a asumir la representación de las seis asociaciones ubicadas en la Cordillera del Cóndor. Por extensión, se convirtió en el cuerpo negociador para el Proyecto Binacional. Poco después de su inauguración, la CTSHA recibió formalmente la propuesta para establecer el área protegida en su territorio a través de una reunión de las partes del Proyecto en Lima, Perú. A pesar de sentir la presión para aceptar la propuesta automáticamente, los dos representantes de la CTSHA presentes en la reunión –incluyendo el Presidente – decidieron no tomar una decisión sin consultar a las bases y pusieron la decisión en espera. Solicitaron tiempo para considerar la propuesta con las asociaciones y centros, un requisito que fue respetado por el Comité Coordinador Binacional.¹⁴⁰

IV.2.2.2. Fortalecimiento Territorial y Organizativo

Esta propuesta fue hecha a la vez que la CTSHA trabajaba con el equipo local de Natura para fortalecer su gobierno. A través de un número de talleres a lo largo de varios meses, fueron elaboradores borradores de importantes documentos de la CTSHA para ser discutidos y consultados con las bases. Estos documentos incluían las regulaciones para el gobierno de la CTSHA y un “Plan de Vida” que identificaba sus necesidades, prioridades y visiones para su futuro. Estas propuestas iniciales nacieron del deseo de la dirigencia de recuperar la trayectoria de “desarrollo” de las seis asociaciones y su territorio, para promover una forma de vida acorde con las tradiciones, valores y visiones Shuar.¹⁴¹ Los documentos le dieron estructura a la CTSHA y su organización interna.

El Plan de Zonificación y Ordenamiento Territorial, apoyado por una serie de reglamentos que nacieron de este proceso, fue de particular interés para el Proyecto Binacional. Este Plan se enfocaba en las seis asociaciones, cubriendo un área total de 214.664 hectáreas. La metodología participativa para el mapeo del territorio fue desarrollada a través de talleres entre el equipo de Natura y la dirigencia de la CTSHA. Cada síndico (presidente) de los centros Shuar fue capacitado en el proceso de mapeo, y luego volvió a su comunidad con geógrafos de Natura para facilitar el proceso con casi cada familia (377 en total), quienes diseñaron un mapa de su finca, identificando prácticas de uso de la misma, áreas sagradas (especialmente cascadas) y fronteras comunes con las familias vecinas. Se pidió a las familias que usen estos mapas para determinar futuros usos de la tierra, incluyendo:

- Zona de aprovechamiento forestal sustentable
- Uso sustentable, que incluía caza, pesca, agricultura, ganado y jardines familiares
- Áreas de conservación con bajo uso, que incluía caza, pesca y recolección de recursos de la selva a baja escala; y
- Áreas de conservación estricta que incluían zonas sagradas, en donde no se permitiría extracción.

Al final, los mapas de las familias fueron combinados usando Sistemas de Información Geográfica para crear el Plan de Zonificación y Ordenamiento Territorial para estas asociaciones. Estos mapas combinaron bien para que pudieran identificar conflictos territoriales existentes y potenciales, así como un uso futuro de la tierra a nivel territorial. Juntos, cerca del 45% de la tierra fue designada para Áreas de Conservación de Bajo Uso, 36% para Áreas de Conservación Estricta, 24% para el Uso Sustentable y 5% para el Aprovechamiento Forestal.¹⁴² (ver **Mapa 4**)

Los resultados de los procesos de zonificación fueron devueltos a las bases para validarse durante un recorrido de tres meses por las comunidades. Éstos fueron debatidos en extenso entre los dirigentes de la CTSHA y las bases. Los resultados locales fueron, entonces, llevados a nivel de Asamblea, en donde fueron discutidos, mejorados y finalmente aprobados a través de negociaciones entre los representantes de las comunidades.¹⁴³

¹⁴⁰ Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

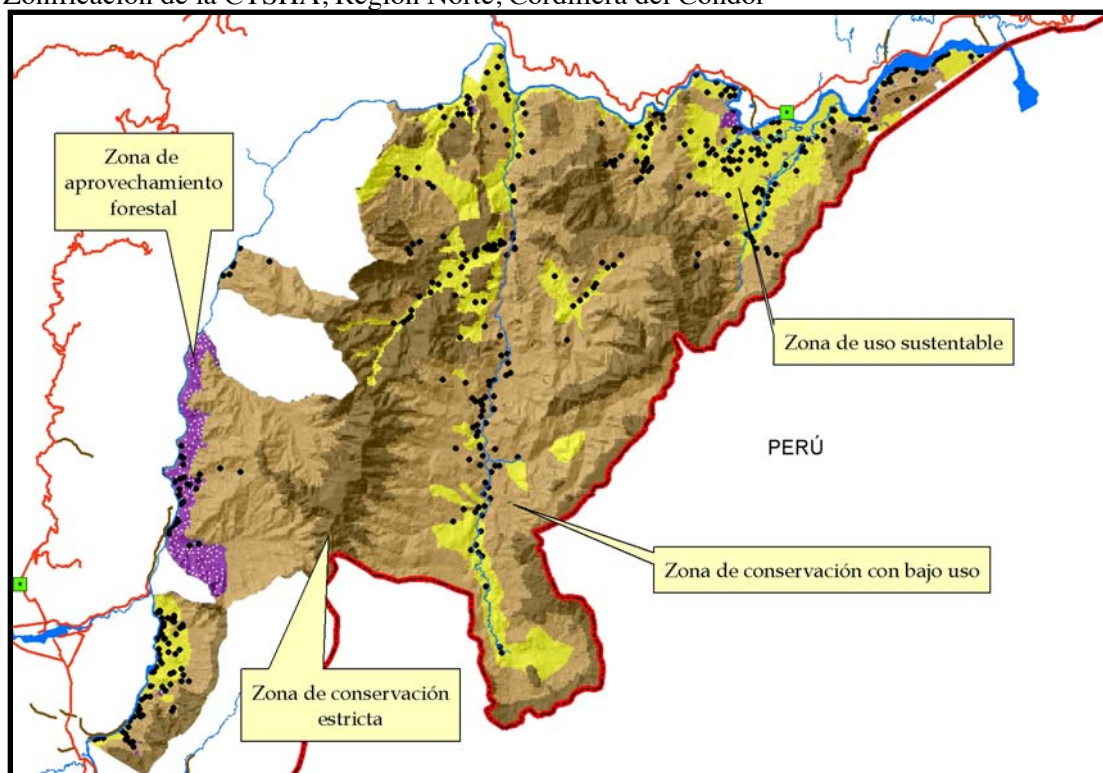
¹⁴¹ *Id.*; Entrevista a Kingman, *supra* nota 99.

¹⁴² Organización Internacional de Maderas Tropicales, *supra* nota 7; Valdivieso, *supra* nota 126; Memoria de la Segunda Asamblea General de la Circunscripción Territorial Shuar “Arutam” (CTSHA), Sucua, Ecuador (Apr. 15-18, 2004) [en adelante Memoria de la Segunda Asamblea General].

¹⁴³ Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

Otros reglamentos complementarios incluían normas para el manejo de los recursos forestales y las relaciones con actores externos. El primero pretendía regular la extracción de bienes forestales madereros y no madereros, dado su significado para las economías de los hogares Shuar.¹⁴⁴ La segunda –el Código de Conducta – pretendía sistematizar el proceso interno de toma de decisiones y regular las negociaciones con el Estado, compañías privadas, ONGs y otros grupos externos que buscaran acceso al territorio de la CTSHA. Se desarrollaron consideraciones básicas de procedimiento para involucrarse en el proceso de “consulta previa,” los cuales sin duda, influenciaron la naturaleza de las negociaciones de la CTSHA con el Estado, en el tema del área protegida.¹⁴⁵

Mapa 4. Zonificación de la CTSHA, Región Norte, Cordillera del Cóndor¹⁴⁶



IV.2.2.3. Negociación del Área Protegida – Identificación de Alternativas para la Consolidación Territorial y Organizacional

Durante la elaboración del Plan de Zonificación y Ordenamiento Territorial y los reglamentos relacionados, la propuesta de área protegida fue hecha formalmente a la CTSHA en la reunión del Proyecto Binacional en Lima, antes mencionada. Como resultado, la CTSHA estuvo en capacidad de considerar la propuesta en base al criterio que el grupo desarrolló para el manejo de su territorio y recursos naturales.

A través de una serie de talleres de dos a tres días, la propuesta para la creación del área protegida en la Cordillera del Cóndor fue analizada por la dirigencia de la CTSHA. En estas reuniones, ellos desarrollaron su propio criterio sobre la posibilidad del área protegida dentro de su territorio, esperando la aprobación de las bases. Los criterios aprobados por la Asamblea General de la CTSHA fueron:

1. El objetivo principal de esta área es la conservación de los ecosistemas, especies de flora y fauna y demás recursos naturales y funciones ambientales existentes en la zona, así como los atributos culturales del pueblo shuar.

¹⁴⁴ Gatter, *supra* nota 98; Organización Internacional de Maderas Tropicales, *supra* nota 7.

¹⁴⁵ Documento 6: *Código de Conducta de la Circunscripción Territorial Shuar “Arutam”*, presentado en la Segunda Asamblea General de la Circunscripción Territorial Shuar “Arutam” (CTSHA), Sucua, Ecuador (Apr. 15-18, 2004).

¹⁴⁶ Valdivieso, *supra* nota 126.

2. Permitir el uso sustentable de los recursos naturales de la zona por parte del pueblo shuar, basados en planes de manejo y garantizando la conservación de los mismos en el largo plazo.
3. Ser un área en la cual se respeten los derechos del pueblo shuar sobre su patrimonio territorial, para lo cual el manejo y la administración del área deberá ser realizado por parte del pueblo shuar, con sus propias autoridades, al amparo de la legislación del Estado Ecuatoriano y la reglamentación shuar.
4. Garantizar, por medio del estado, que toda institución privada o pública que pretenda realizar actividades debe consultar y tener el consentimiento de las autoridades de este territorio.¹⁴⁷

La CTSHA analizó la propuesta para establecer un área protegida usando estos criterios. También se estudió la legislación que regula el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador enfocándose en la Ley Forestal ecuatoriana y el Convenio 169 de la OIT. Estos análisis estuvieron guiados por las prioridades identificadas en el Plan de Vida y el Plan de Uso y Zonificación de la CTSHA, y los reglamentos conexos.

El análisis legal de la CTSHA se centró en el hecho de que, bajo la ley ecuatoriana, todas y cada una de las tierras que forman parte del SNAP automáticamente se conviertan en propiedad estatal y serían expropiadas.¹⁴⁸ En tres distintas reuniones con funcionarios del MAE, que viajaron a la Cordillera del Cóndor para dialogar sobre la posibilidad de un área protegida en el territorio Shuar, se discutió el hecho de que mientras que la ley estipula que la tierra será expropiada por el Estado, nunca en la historia del Ecuador ocurrió tal expropiación. Tampoco era la intención del Estado en este caso.¹⁴⁹ En los casos en que los territorios ancestrales habían sido declarados parte del SNAP, se habían arreglado acuerdos de co-manejo entre el Estado y las comunidades (u otras entidades) locales,¹⁵⁰ permitiendo a éstas últimas continuar con el manejo de sus recursos de acuerdo a un Plan de Manejo mutua y previamente acordado con el Estado. Sin embargo, la CTSHA no quería tomar el riesgo de que sus tierras sean expropiadas y tampoco quería dar máxima autoridad al Estado (como hubiera sido el caso bajo un esquema de co-manejo), inseguros de que las decisiones políticas en el futuro podrían aprovechar de acuerdos legales tan tenues.¹⁵¹

La CTSHA también evaluó las diferentes categorías de áreas protegidas que son reconocidas por el SNAP, así como por la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN). De acuerdo a las prioridades y necesidades identificadas por la CTSHA en su Plan de Vida, quedaba claro que ninguna de las categorías reconocidas por esas instituciones satisfacía completamente sus criterios para un manejo sustentable de los recursos y la autodeterminación como un gobierno indígena autónomo.¹⁵² La posibilidad más cercana era la Categoría VI de la UICN “Área Protegida con Recursos Manejados.” Curiosamente, esta categoría no era aceptable para la CTSHA porque no proveía protección del ecosistema suficientemente *estricta*, comparado con su propio criterio técnico desarrollado con el apoyo del Servicio Forestal Amazónico (SFA).¹⁵³

También el Convenio 169 de la OIT le dio peso a la decisión de la CTSHA –y su contrapropuesta. Citando los Artículos 4.1, 6.1, 7.1, 7.2, 13 y 15 del mismo, la CTSHA argumentó que el Estado está obligado a dar protecciones especiales a las comunidades indígenas, sus territorios y recursos naturales y que las mismas debían incorporar la participación de la comunidad y sus propias prioridades.¹⁵⁴

Refiriéndose a estos derechos, así como a otros derechos colectivos constitucionales de que gozan las comunidades indígenas en el Ecuador, la CTSHA decidió que no quería que se estableciera un área protegida

¹⁴⁷ Fundación Natura, *Informe Preliminar de Alternativas de Manejo para la Zona Norte de la Cordillera del Cóndor (Territorio Shuar)*, parte de los Principales Documentos Técnicos para el Acuerdo del Proyecto Binacional, Componente Ecuatoriano, *supra* nota 121.

¹⁴⁸ Ley Forestal, *supra* nota 72, art. 73.

¹⁴⁹ Entrevista a Ochoa, *supra* nota 77; Entrevista a Gutiérrez, *supra* nota 77.

¹⁵⁰ Texto unificado de la Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente, Libro III, del Régimen Forestal, Artículo 180: “dentro del patrimonio nacional de áreas naturales, el Ministerio del Ambiente será capaz de garantizar concesiones y celebrar contratos de co-manejo, arrendamiento, y cualquier otra figura legal adecuada para la prestación de servicios o el uso sostenible de los recursos en las áreas naturales estatales, en base a los respectivos planes de manejo y reconocido dentro de la categoría de manejo de área protegida”

¹⁵¹ Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

¹⁵² Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77; Organización Internacional de Maderas Tropicales, *supra* nota 7.

¹⁵³ Gatter, *supra* nota 98; Organización Internacional de Maderas Tropicales, *supra* nota 7.

¹⁵⁴ Organización Internacional de Maderas Tropicales, *supra* nota 7.

dentro de su territorio mientras que la ley ambiental nacional existente se usara para determinar su estatus legal como propiedad del Estado. Sin embargo, si estaba interesada en promover el manejo sustentable de su territorio con el apoyo del MAE. La CTSHA vio al MAE como un importante aliado en el gobierno, siempre y cuando esta alianza no implique ceder el máximo poder de decisión y autonomía.¹⁵⁵

Por lo tanto, la CTSHA decidió desarrollar una contra-propuesta para un área protegida alternativa que era más consecuente con su Plan de Vida y sus criterios de área protegida. La propuesta – el Territorio Shuar Protegido - nació del gobierno territorial del CTSHA, el Plan de Uso y Zonificación, y los reglamentos conexos (ver **Cuadro 2**).

Cuadro 2. Contrapropuesta de CTSHA para un Territorio Shuar Protegido¹⁵⁶

- 1) El objetivo de la Reserva Shuar es garantizar la supervivencia y el desarrollo de la cultura, así como el mantenimiento de la riqueza de la biodiversidad existente en este territorio.
- 2) El pueblo Shuar continúa siendo dueño de su patrimonio territorial; por lo tanto, el área es para uso de la nacionalidad Shuar que habita en el territorio.
- 3) Es un área de uso múltiple, que contempla una gama de usos desde zonas de protección estricta (no uso), combinadas con zonas destinadas para el aprovechamiento sustentable de los recursos renovables de acuerdo con los usos y costumbres de los Shuar con porcentajes máximos de actividad agropecuaria de explotación maderera, no superior al 35% del territorio y ordenado bajo un ordenamiento territorial.
- 4) Se autoriza la extracción de recursos de la flora y la fauna bajo planes de manejo que garanticen la conservación de los recursos a largo plazo.
- 5) Se conservan recursos ambientales, hidrológicos y culturales.
- 6) El Estado está obligado a garantizar el control, manejo y la administración del Territorio Shuar Protegido, por parte de sus propias autoridades.
- 7) El Estado garantiza el uso de estos recursos para la supervivencia de los Shuar.
- 8) El Estado garantiza que toda institución privada o pública que pretenda realizar actividades en la zona debe consultar y tener el consentimiento de las autoridades de este territorio.

En el corazón de la propuesta para el Territorio Shuar Protegido (TSP) estaba el reconocimiento de los Shuar como legítimos dueños de su territorio ancestral en la Cordillera del Cóndor. Sólo a través de este reconocimiento los Shuar serían capaces de promover y garantizar efectivamente el manejo sostenible de sus recursos naturales y territorios. El TSP designó el 78% de su territorio a la Conservación Estricta o de Bajo Uso. Dado que el 80% de los ingresos familiares, como promedio, provienen de la venta de la madera, el territorio sería administrado de acuerdo a Planes de Manejo Forestal y Normas de Manejo Forestal Territorial que la CTSHA desarrolló con el apoyo del SFA (Servicio Forestal Amazónico).¹⁵⁷

Desde la perspectiva de la CTSHA, el TSP fue también visto como una ruta alternativa para la consolidación de su territorio y gobierno mientras que era casi políticamente imposible obtener el reconocimiento legal de la Circunscripción Territorial Indígena.¹⁵⁸ La CTSHA argumentó que si el Estado quería proteger la Cordillera del Cóndor, la mejor estrategia era reconocer a los Shuar como los legítimos dueños y ofrecerles las “protecciones especiales” garantizadas en el Convenio 169 de la OIT y la Constitución. Con ayuda de la información proporcionada por el equipo de Natura, la CTSHA identificó cómo reconocer legalmente esta categoría de área protegida para facilitar su aprobación –mediante una reforma a la Ley Forestal (políticamente muy difícil) o a través de un Decreto Ejecutivo (políticamente factible).¹⁵⁹

¹⁵⁵ Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

¹⁵⁶ From Organización Internacional de Maderas Tropicales, *supra* nota 7, at 132.

¹⁵⁷ SFA carta, *supra* nota 104.

¹⁵⁸ Entrevista a Kingman, *supra* nota 99.

¹⁵⁹ *Id.*; Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

Antes de que la contra-propuesta fuera formalmente presentada al MAE y el Proyecto Binacional, fue consultada y discutida con la mayoría de las Asambleas Generales de los 60 centros comunitarios.¹⁶⁰ Durante tres meses (agosto a noviembre de 2003), el TSP fue discutido junto con otras propuestas de la CTSHA que estaban siendo introducidas o re-aprobadas por las bases, incluyendo la Zonificación y Plan de Uso, los reglamentos forestales y el Código de Conducta. El recorrido de consulta a las comunidades facilitó la dirigencia de cada asociación y centro; la presencia del equipo de Natura fue limitada.¹⁶¹

Durante estas reuniones con las bases, se presentaron las dos propuestas de área protegida –la propuesta de encontrar una categoría aceptable de Área Protegida estatal y la alternativa del Territorio Shuar Protegido. En base a las consultas con las bases, se realizaron ajustes a la propuesta inicial para el TSP hecha por la dirigencia, y finalmente, la CTSHA confirmó que no otorgaría su consentimiento para ninguna área protegida que implique formar parte del SNAP (bajo la ley vigente, de acuerdo a la cual las tierras serían expropiadas). Al contrario, le dirigencia promovería activamente su propuesta alternativa de establecer un Territorio Shuar Protegido, así como los pasos legales necesarios para establecerlo.¹⁶²

IV.2.2.4. Estructuración de la Propuesta Estatal de Área Protegida

Con el apoyo técnico y la información del equipo de Natura, la CTSHA analizaba la propuesta general del Proyecto Binacional para establecer alguna forma de Área Protegida aprobada por el Estado en la Cordillera del Cóndor. Al mismo tiempo, otro grupo del equipo técnico de Natura estuvo trabajando con el MAE en Quito y Cuenca (la capital del Ecuador y la tercera ciudad más grande, respectivamente) para estructurar la propuesta oficial del Estado para el establecimiento de un área protegida bajo el SNAP. En otras palabras, mientras que un equipo de Natura trabajó directamente con la CTSHA en su proceso interno de fortalecimiento y la contrapropuesta del TSP, Natura –la Fundación– todavía tenía obligaciones con el Proyecto Binacional para el establecimiento de un área protegida estatal. Bajo las presiones tanto para alcanzar este “resultado esperado,” como para avanzar en su línea tradicional de trabajo –el establecimiento de áreas protegidas en cooperación con el MAE – otro equipo de Natura colaboró con el MAE para la elaboración de la propuesta de Área Protegida en la Cordillera del Cóndor.¹⁶³

Durante las conversaciones con la dirigencia de la CTSHA, el equipo de campo de Natura, y sus Directores, se propuso la idea de que la CTSHA visitara una supuesta “área protegida indígena” ejemplar en el norte de la amazonía ecuatoriana. Esta “área protegida indígena” había sido establecida como una iniciativa del pueblo indígena Cofán, para ayudar a las comunidades a proteger sus tierras de amenazas externas (exploración y explotación petrolera, tráfico de drogas y colonos).¹⁶⁴ En febrero de 2004, catorce líderes Shuar y el equipo de Natura viajaron a la Reserva Ecológica Cofán “Bermejo” para poder conocer la experiencia de los Cofanes. En la esperanza de ver un ejemplo real donde se había establecido un área protegida estatal en acorde con las prioridades indígenas, los líderes Shuar y el equipo de Natura regresaron a casa decepcionados. Ellos observaron un área protegida de propiedad del Estado pero manejada por las comunidades locales, exactamente lo que la CTSHA temía para su territorio. Los representantes de la CTSHA quedaron más convencidos que antes de que no aceptarían una propuesta de área protegida bajo la ley ecuatoriana vigente.¹⁶⁵

Se presentaron la propuesta del Estado del área protegida y la contrapropuesta Shuar ante la Segunda Asamblea General de la CTSHA en abril de 2004. Entre otros asuntos revisados en la Asamblea, el MAE presentó una propuesta formal para establecer una Reserva de Producción Faunística, que formaría parte del SNAP; se permitiría a la comunidad continuar usando los recursos de sus tierras de acuerdo a planes de manejo aprobados por el MAE. Se consideró que era la categoría de área protegida más complementaria con los objetivos establecidos por la CTSHA. Mientras que, técnicamente, el título de la tierra sería dado al Estado, el

¹⁶⁰ Se había planificado reuniones en todos los centros, sin embargo, algunas no se llevaron a cabo debido a problemas logísticos.

¹⁶¹ Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77; Entrevista a Kingman, *supra* nota 99.

¹⁶² Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

¹⁶³ Entrevista a Ruíz, *supra* nota 131; Entrevista a Kingman, *supra* nota 99.

¹⁶⁴ Acuerdo Ministerial No. 016, 30 Enero 2002.

¹⁶⁵ Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

MAE permitiría a las comunidades continuar viviendo en sus tierras tradicionales.¹⁶⁶ El Director de Natura a cargo de los resultados hizo una presentación a favor de la propuesta del MAE, explicando los beneficios que tal área protegida daría a la CTSHA en términos de defensa territorial y protección ambiental.¹⁶⁷ Obtener reconocimiento del MAE como parte del SNAP ofrecería a las comunidades otro nivel de apoyo gubernamental para mantener la integridad de su territorio y el manejo sustentable de sus recursos naturales.¹⁶⁸

En esta Asamblea, la CTSHA también presentó su propuesta por el Territorio Shuar Protegido. Los representantes delinearon las justificaciones para un acuerdo formal con el MAE para la protección de su territorio, mientras que también dejaron claro por qué la ley ecuatoriana vigente sobre áreas protegidas no era aceptable para ellos. Las opciones legales fueron presentadas y defendidas. Largas conversaciones siguieron sobre los potenciales beneficios y desventajas para las propuestas de MAE y CTSHA.¹⁶⁹ Pero finalmente, la CTSHA no aceptó la propuesta del MAE y éste último tampoco pudo aceptar la propuesta de CTSHA dado que el concepto del TSP no encajaba en ninguna de las categorías existentes en el SNAP. Sin embargo, el MAE dejó en claro que a pesar de esos obstáculos legales, estaría abierto a continuar trabajando con la CTSHA para encontrar una solución.¹⁷⁰

Siguiendo la Segunda Asamblea General, la CTSHA difundió públicamente su decisión de no aceptar la propuesta del MAE y de promover la suya, el TSP, a través de la radio y el periódico locales. También envió cartas a las dos Federaciones Shuar (FICSH y FIPSE), así como también a las federaciones indígenas regionales y nacionales, CONFENIA, CONAIE, respectivamente. Todos los Ministerios recibieron también noticias sobre esta decisión.¹⁷¹

IV.2.3. Área Protegida “de facto.” ¿Cumpliendo con los Objetivos?

Desde la Segunda Asamblea General la CTSHA, tuvieron lugar varias reuniones entre funcionarios del MAE y la CTSHA para encontrar una solución para el reconocimiento del TSP, pero fueron impedidas por la inestabilidad política en Ecuador. Cada vez que el MAE estaba a punto de dar un paso adelante en las negociaciones, el Ministro, designado políticamente, era remplazado, poniendo al proceso a la espera.¹⁷²

En noviembre de 1994, finalizó la Primera Fase del Proyecto Binacional, con la esperanza de la CTSHA y Natura, de que el Proyecto sería renovado y que la Segunda Fase empezaría a finales del 2004 o principios de 2005.¹⁷³ En la región norte de la Cordillera del Cóndor, la Segunda Fase estaría dedicada al establecimiento y consolidación del Territorio Protegido Shuar, la implementación de los Planes de Manejo y el fortalecimiento de un modelo alternativo de manejo ambiental presentado en la propuesta original.¹⁷⁴

Esta expectativa se basaba en las evaluaciones favorables del proyecto realizadas por un equipo de evaluación independiente y externo y el Comité Consultivo de Expertos de la OIMT.¹⁷⁵ Dichas evaluaciones positivas llevaron a cabo a pesar de que ninguna área protegida estatal había sido establecida en la región norte del Cordillera del Cóndor. De hecho, el equipo de evaluación sugirió que además de seguir enfocando en las áreas protegidas transfronterizas para lograr la conservación de la biodiversidad, podría ser gratificante para la OIMT apoyar proyectos de conservación en tierras indígenas, aunque no estén relacionadas con ninguna área protegida actual o futura.¹⁷⁶ Para Natura, esto es visto como un nuevo precedente para los proyectos de conservación, debido a que la OIMT fue capaz de apreciar el valor del trabajo realizado por el equipo de Natura con las comunidades Shuar como la “preparación necesaria para el manejo sostenible del medio ambiente.”¹⁷⁷

¹⁶⁶ Entrevista a Ochoa, *supra* nota 77.

¹⁶⁷ Entrevista a Ruíz, *supra* nota 131; Entrevista a Kingman, *supra* nota 99.

¹⁶⁸ Entrevista a Ruíz, *supra* nota 131.

¹⁶⁹ Memoria de la Segunda Asamblea General, *supra* nota 142.

¹⁷⁰ Entrevista a Ochoa, *supra* nota 77; Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

¹⁷¹ Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

¹⁷² Entrevista a Ruíz, *supra* nota 131; Entrevista a Kingman, *supra* nota 99; Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

¹⁷³ Entrevista a Ruíz, *supra* nota 131; Entrevista a Kingman, *supra* nota 99; Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

¹⁷⁴ Acuerdo del Proyecto, Componente Ecuatoriano, *supra* nota 121.

¹⁷⁵ Dourojeanni et al., *supra* nota 132; Entrevista a Ruíz, *supra* nota 131.

¹⁷⁶ Dourojeanni et al., *supra* nota 132.

¹⁷⁷ Entrevista a Ruíz, *supra* nota 131.

Las evaluaciones del equipo de la OIMT “apoya fuertemente el financiamiento de una segunda fase” reconociendo que los resultados de la primera fase “no son sostenibles sin una segunda e inclusive una tercera fase.”¹⁷⁸ Sin embargo, hasta septiembre de 2005, la OIMT no había asignado fondos para la Segunda Fase del Proyecto. Existe la especulación de que el retardo se debe, al menos en parte, al hecho de no se había logrado la aprobación del Área Protegida Binacional declarada por el Estado (siendo ésta el principal interés de la OIMT y a la vez, un importante objetivo del proyecto).¹⁷⁹ Otras explicaciones hacen referencia a la falta general de recursos disponibles de la OIMT para proyectos en América Latina, tras las significativas donaciones hechas para los esfuerzos en el sureste asiático afectado por el tsunami en diciembre de 2004, y el nuevo enfoque regional de esa organización en África, que quedó claro el año pasado.¹⁸⁰

Cualquiera que hayan sido las razones para esa decisión, queda claro que sin la continuación del Proyecto Binacional, los esfuerzos para establecer el Territorio Protegido Shuar han reducido su intensidad. Mientras que la CTSHA espera por apoyo financiero, continúa trabajando en el fortalecimiento de su gobierno y consolidando su territorio. La CTSHA ha recibido pequeños fondos y asistencia técnica de Conservación Internacional y el Jardín Botánico de Missouri para trabajar en Reglamentos Forestales y el Plan de Manejo para el TSP.¹⁸¹ La CTSHA también continúa trabajando con el Servicio Forestal Amazónico para implementar los planes y reglamentos de manejo forestal familiares, capacitar a los técnicos forestales locales y desarrollar un plan de comercialización de la madera.¹⁸²

De esta forma, el TSP es actualmente un área protegida de facto, y sin embargo, la CTSHA, los funcionarios del MAE y el equipo y directores de Natura están todavía buscando una manera de reconocerla legalmente. Se esperaba que las conversaciones prosiguieran hacia ese fin.¹⁸³ La CTSHA espera obtener el reconocimiento del Estado como el representante oficial y gobierno territorial de la Cordillera del Cóndor. Siendo realista acerca de las fuertes y persistentes amenazas al territorio por parte de las compañías mineras y los colonos, este reconocimiento proporcionaría a la CTSHA una gran influencia en la defensa de sus tierras e intereses. El MAE y Natura concuerdan en que un Territorio Shuar Protegido reconocido por el Estado, con planes de manejo reconocidos por éste último y una gran presencia de sus autoridades (no solo del Ministerio de Energía y Minas como se sostiene hasta hoy), al menos ralentizar el proceso de extracción mineral en la región, sino la prohibiría totalmente. También se sostiene que un TSP reconocido por el Estado daría más importancia al proceso de consulta previa para estas actividades de extracción y facilitaría futura cooperación externa y protección territorial y de los recursos de la Cordillera del Cóndor.¹⁸⁴

Sin embargo, hasta que se garantice el reconocimiento legal, la CTSHA y las organizaciones ambientales reconocen que éstas son especulaciones, y que las comunidades Shuar de la zona continúan enfrentando el desafío interno de defender su territorio y recursos naturales ante las poderosas presiones externas que amenazan estos objetivos.

V. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN: REVISANDO EL MARCO CONCEPTUAL

La experiencia de las seis asociaciones Shuar en la Cordillera del Cóndor, que ahora forman la CTSHA, ofrece importantes lecciones para la operativización del CPI en la creación de áreas protegidas dentro de territorios indígenas. De acuerdo al marco conceptual presentando en la Sección III, existen tres “subprocesos” fundamentales y distintos que facilitan el CPI: el fortalecimiento de la participación del Estado (leyes, instituciones, políticas y acciones), el fortalecimiento de la participación comunitaria (derechos, organización y capacidades) y la negociación e implementación efectiva de los acuerdos durante el ciclo del proyecto. En la Cordillera del Cóndor, estos subprocesos fueron llevados a cabo con varios grados de éxito, como se refleja en la **Tabla 1**.

¹⁷⁸ Dourojeanni et al., *supra* nota 132.

¹⁷⁹ Entrevista a Ruíz, *supra* nota 131; Entrevista a Kingman, *supra* nota 99; Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

¹⁸⁰ Entrevista a Ruíz, *supra* nota 131; Entrevista a Kingman, *supra* nota 99.

¹⁸¹ Entrevista a Luis Suárez, Director Ejecutivo de Conservación Internacional: Ecuador, en Quito, Ecuador (Agosto. 26, 2005) [en adelante Entrevista a Suárez]; Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

¹⁸² Carta de SFA, *supra* nota 104; Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

¹⁸³ Entrevista a Kingman, *supra* nota 99; Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

¹⁸⁴ Entrevista a Ruíz, *supra* nota 131; Entrevista a Ochoa, *supra* nota 77; Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

Tabla 1. Análisis del Estudio de Caso de la Cordillera del Cóndor dentro del Marco propuesto para Operativizar el proceso de CPI (presentado en la Sección III).

	CPI Subprocesos	Éxitos	Debilidades
No vinculado a ningún proyecto específico: Llevan a cabo simultáneamente y continuamente	Fortaleciendo la participación del Estado (Leyes, Instituciones, Políticas y Acciones)	Evaluación general: (1) El Estado tuvo un rol limitado en las negociaciones. En su lugar, la responsabilidad del Estado de implementar el proceso CPI la asumió la Fundación Natura; (2) Al nivel estatal no hay ningún reconocimiento formal ni regulación del CPI; y (3) El sistema ambiental legal (leyes e instituciones) no responde efectivamente a prioridades de las comunidades locales o a decisiones para evaluar el “interés público.” Sin embargo, el Estado esta actualmente en el proceso de cambiar sus políticas y acciones a distintos grados para acomodarse a principios nacidos del CPI.	
	Apoyar esfuerzos de mapeo y reconocer derechos de propiedad de las comunidades locales.	Los derechos colectivos de comunidades ancestrales, incluyendo el derecho a la circunscripción territorial indígena, son reconocidos en la Constitución (Art. 83-85, 224) y ofrecen el potencial por reconocimiento de los derechos de propiedad de las comunidades por el Estado. Natura facilitó las esfuerzos de mapeo en el Cordillera del Cóndor, lo cual ayudó clarificar y fortalecer derechos comunitarios de propiedad.	Existe un reconocimiento incompleto de los derechos de propiedad de las comunidades Shuar en la Cordillera del Cóndor. El Estado no le ha dado el estatus legal como una circunscripción territorial indígena a la CTSHA.
	Proveer oportunidades para la participación real in la planificación de procesos, como la identificación de proyectos y políticas prioritarias por la región (incluyendo espacios intencionales para la participación de grupos marginados dentro de la comunidad, (mujeres, niño/as, y anciano/as)).	Natura hizo evaluaciones basado en la comunidad (“diagnósticos”) para identificar las prioridades para el manejo de recursos locales. Sin embargo, no está claro hasta qué punto las comunidades estaban informadas sobre la función de los diagnósticos para informar la definición de los objetivos del Proyecto Binacional.	Las comunidades Shuar de la Cordillera del Cóndor no participaron en los procesos que identificaron el establecimiento de áreas protegidas como una prioridad regional para su territorio. Al nivel estatal, el proceso para definir el “interés público” no es claro, y las oportunidades para la participación local en dicho proceso no son adecuadas.
	Establecer y fortalecer la autoridad estatal para supervisar los procesos CPI		No hay reconocimiento formal del CPI al nivel estatal. No hay autoridad estatal con la responsabilidad explícito de asegurar la integridad de los procesos del CPI (negociaciones de los intereses local y nacional).
	Con la contribución de la comunidad, establecer leyes, políticas, mecanismos y procedimientos para facilitar los procesos del CPI. Aumentar la capacidad de la legislación ambiental a responder a procesos locales de toma de decisión.	El MAE está intentando de crear un Reglamento para la Participación Ciudadano y la Consulta Previa para la Gestión Ambiental, basado en la participación pública. El MAE, a través de dialogo continuo con los dirigentes de la CTSHA, demostró interés en buscar una solución legislativa para reconocer la propuesta del Territorio Shuar Protegido. El Amparo Constitucional de 1998 (ver sección V.2.2) reconoce la obligación de los proponentes de proyectos para abordar la consulta previa a través de los legítimos representantes indígenas.	No existen mecanismos ni procedimientos para regular procesos del CPI a un nivel nacional. La legislación actual del SNAP está anticuada y no responde a las prioridades de las comunidades indígena, ni a las leyes actuales del derecho internacional.
	Apoyar las esfuerzos para la capacitación de los oficiales locales sobre los procesos del CPI	Los oficiales del MAE involucrados en este proceso estaban dispuestos a participar en los diálogos con el CTSHA, aunque al final ellos no establecieron el área protegida reconocido por el Estado.	No hay iniciativas formales para capacitar a las autoridades locales o estatales para participar en procesos del CPI.

	CPI Subprocesos	Éxitos	Debilidades
<i>No vinculado a ningún proyecto específico: Llevan a cabo simultáneamente y continuamente</i>	Fortaleciendo la participación de las comunidades (derechos, organización, y capacidades)	Evaluación general: La fortaleza de este estudio queda en los procesos organizativos, dedicados a la consolidación de la CTSHA, la identificación de las prioridades de la comunidad, y el desarrollo de normas internos y capacidades, lo cual permitió que los Shuar podían negociar sus intereses efectivamente con el Estado sobre la propuesta del área protegida.	
	Realizar el mapeo de territorios y clarificar los derechos comunitarios de propiedad.	Mapeo participativo y procesos de zonificación permitieron que los derechos de propiedad reconocidos dentro de la comunidad se clarificaran y se comunicaron dentro de las comunidades Shuar (incluyendo la identificación de conflictos existentes). El Movimiento Indígena del Ecuador provee un sentido de empoderamiento importante en las comunidades Shuar en el defensa de sus territoriales ancestrales.	Las comunidades piensan que obtener el título oficial legal para sus territorios (en la forma de una circunscripción territorial indígena) sea imposible.
	Identificar las necesidades y prioridades de la comunidad en cuanto al manejo de territorio, tierra y otros recursos naturales (incluyendo espacios intencionales para la participación de los grupos marginados dentro de la comunidad, por ejemplo, mujeres, niño/as, y anciano/as.)	El 'Plan de Vida' de la CTSHA identificó las necesidades y prioridades de las comunidades Shuar para su territorio. Este incluyó, pero no fue limitado a, el manejo sostenible de sus tierras y recursos naturales. El proceso de zonificación era importante para identificar y ponerse de acuerdo sobre estrategias de manejo de recursos al nivel territorial (incluyendo conservación estricta, conservación con bajo uso, uso sustentable, y aprovechamiento forestal.) El Plan de Uso también sirvió como la base de la contra-propuesta de Territorio Shuar Protegido.	Está claro que algunos individuos y/o comunidades no estaban involucrados en estos procesos. Dificultades con comunicación y tomar decisiones sobre distancias tan extensas, debido a limitaciones de recursos humanos, financieros e infraestructurales, pudo haber restringido la participación de toda la comunidad. Otros factores incluyen conflictos internos y la falta de iniciativa de algunos individuos para involucrarse en los procesos organizativos. La limitada participación directa de mujeres también puede minar los resultados del CPI
	Establecer/clarificar las autoridades representativas legítimas de la organización.	El gobierno de la CTSHA fue establecido y ratificado basado en los intereses de defensa territorial y conservación ambiental. La estructura gubernamental se reforzó a través de procesos continuos de toma de decisión en relación con el proyecto binacional y la propuesta del área protegida.	Divisiones internas dentro de las organizaciones indígenas pueden impedir el establecimiento de representación legítima y minar los procesos de negociación de consentimiento.
	Identificar criterios y procedimientos para guiar los esfuerzos para obtener el CPI, de acuerdo a las leyes y derechos actuales.	El Código de Conducta, que pretende regular las relaciones con actores externos, establece los principios básicos para negociar los intereses de la CTSHA.	La CTSHA cuenta con limitados criterios ni procedimientos exhaustivos para guiar sus negociaciones del CPI.
	Construir capacidades legales y técnicas para participar realmente en los procesos de CPI.	Los procesos que desarrollaron capacidades técnicas internas, incluyendo mapeo participativo, educación de derechos, y elaboración de reglamentos forestales, ayudaron a crear capacidades técnicas y legales dentro de la CTSHA.	Otra vez, crear capacidades sobre distancias tan extensas con limitados recursos humanos, financieros, e infraestructurales impidió la participación total de todos los miembros de la CTSHA.

<i>Específico a un Proyecto (Ciclo del Proyecto)</i>	Garantizar la participación real de comunidades afectadas a lo largo de la ejecución del ciclo del proyecto	Evaluación general: El Proyecto Binacional para la Paz y Conservación en la Cordillera del Cóndor tuvo dos etapas distintas: (1) Negociación, identificación, y preparación del proyecto con limitada participación, toma de decisión, e iniciativa de la comunidad; y (2) Monitoreo e implementación del proyecto con mejor liderazgo, participación y poder de decisión de la comunidad.	
	Negociación e identificación del proyecto – preparar resumen del proyecto; identificar comunidades potencialmente afectadas; establecer procesos participativos	Unos líderes indígenas claves mostraron interés en la defensa territorial incluyendo el establecimiento de una Circunscripción Territorial Indígena, pero no necesariamente la creación de un área protegida en sus tierras ancestrales. Diagnósticos de la comunidad identificaron las necesidades y prioridades de algunas comunidades. La propuesta inicial del proyecto reflejaba eso, enfocándose en una alternativa a la gestión ambiental y territorial.	Participación limitada en el proyecto de las comunidades Shuar afectadas. No hubo la difusión completa de las intenciones de los financistas para el área protegida binacional hasta después de que los objetivos del proyecto estuvieron establecidos por las organizaciones ambientales.
	Preparación del proyecto – identificar objetivos; identificar asuntos claves; evaluar las condiciones “baseline”; desarrollar opciones; evaluar impactos ambientales, sociales y viabilidad; seleccionar una opción (que podría significar el no establecimiento del área protegida)	Las comunidades Shuar continuaron a priorizar el reconocimiento de la CTI para la defensa de su territorio. El equipo local de Natura apoyó las iniciativas de la comunidad para fortalecer el gobierno territorial, las cuales se veían como un pre-requisito para el manejo sustentable de los recursos naturales del territorio.	Los objetivos finales, resultados esperados, e indicadores del proyecto negociaron las instituciones ambientales (OIMT, CI, MAE, y Natura), sin la participación de las comunidades Shuar afectadas. El acuerdo final del proyecto enfocaba en establecer un sistema de áreas de conservación sancionado por el Estado en el Cordillera del Cóndor, incluyendo el Territorio Shuar
	Implementación – ejecutar los proyectos y procesos ya acordados; mantener comunicación entre las partes; gastos financieros, etc.	Establecieron la CTSHA, elaboraron normas internas, y desarrollaron los criterios y capacidades. Los dirigentes de la CTSHA hicieron una propuesta para un Territorio Shuar Protegido (TSP), la discutieron con las bases, y la negociaron con el Estado. A través de dialogo continuo, la CTSHA, Natura y el MAE discutieron posibles soluciones a los conflictos de intereses (TSP vs. La Reserva de Producción Faunística).	CTSHA sintió presión de las instituciones ambientales para establecer un área protegida sancionada por el Estado. El acuerdo final del proyecto, incluyendo los objetivos, resultados esperados y presupuesto, no fueron discutidos dentro del CTSHA hasta el final del proyecto. No encontraron ningún estatus de área protegida adecuado bajo la ley ambiental vigente del Ecuador, ante la determinación de la CTSHA para mantenerse dueño de su territorio.
	Monitoreo y Seguimiento - informes de avances y evaluaciones; oportunidades para retroalimentación de la comunidad, ajustes en el plan del proyecto, plazos y objetivos esperados, comunicación entre las partes, decisiones de renovar o no el proyecto, etc.	La OIMT emitió dos evaluaciones positivas del Proyecto Binacional, reconociendo la importancia de la consolidación territorial para el manejo sustentable de los recursos naturales en la Cordillera del Cóndor. La CTSHA quiere seguir trabajando con Natura para implementar sus planes de manejo territorial y para fortalecer su gobierno. La CTSHA sigue en negociaciones con el MAE para encontrar una alternativa legal para reconocer el TSP. La dirigencia de la CTSHA también sigue trabajando con grupos ambientales para implementar proyectos de manejo de los recursos naturales.	La expectativa de la CTSHA y Natura de iniciar la Segunda Fase del Proyecto Binacional no se logró. La OIMT no dio fondos para la continuación del Proyecto Binacional. Todavía no está claro a qué medida algunas comunidades dentro de la CTSHA estaban/están involucrados en los procesos territoriales que iniciaron durante el Proyecto Binacional.

V.1. Fortalecimiento de la Participación Estatal (Leyes, Instituciones, Políticas y Acciones).

V.1.1. Responsabilidad del Estado para la Supervisión del CPI asumida por la Fundación Natura

En la Cordillera del Cóndor, el Estado no fue el actor principal en la facilitación y regulación de la implementación del CPI, en la manera requerida por el modelo presentado antes en la Sección III. En su lugar, Fundación Natura asumió éste rol. Las acciones tomadas por Natura ayudaron a satisfacer lo que el Modelo Conceptual identifica como una responsabilidad principalmente estatal. Para un país como Ecuador, que cuenta con limitados recursos financieros y humanos destinados a procesos ambientales y sociales, ONGs como Natura serían los actores alternativos más obvios para compensar la incapacidad del Estado para facilitar este proceso. Además, se podría encontrar valor en la facilitación que esos actores puedan prestar a los procesos de CPI; por ejemplo, la OIMT reconoce que “los proyectos gubernamentales de desarrollo que cuentan con las ONGs como ejecutores (incluyendo la Fundación Natura) constituyen una gratificante estrategia” en términos de realizar un proyecto exitoso.¹⁸⁵ Sin embargo, en este caso, debido a las interacciones simultáneas de Natura tanto con el Estado como con las comunidades Shuar, se suscitó un potencial conflicto de intereses.

Parece ser que el compromiso excepcional con los procesos a nivel comunitario (i.e. respondiendo a las necesidades y prioridades de la CTSHA, tomando interés en negociaciones informadas, etc.) de individuos claves (el equipo local de Natura y algunos dirigentes de la CTSHA) permitieron que Natura exitosamente tenga un rol de mediador entre las comunidades y el Estado. Como lo mencionó el Presidente de la CTSHA, en comparación con otras colaboraciones previas con ONGs nacionales e internacionales, el equipo de campo de Natura “no se puso por encima de la ley, sobre nuestros derechos a la participación y autodeterminación.”¹⁸⁶ Esto estuvo vinculado a la clara dedicación del equipo de Natura con la causa de promover una mayor participación política en el gobierno del territorio Shuar, la cual se demostró cuando mudaron a sus familias a la región para poder tener un acceso permanente a las comunidades Shuar. Esta dedicación es reconocida como un importante y determinante factor para el éxito del proyecto, por la dirigencia de la CTSHA y otras organizaciones que trabajan en la región.¹⁸⁷

El equipo de Natura tuvo que negociar entre los intereses locales e institucionales, lo cual es una realidad para muchos empleados de ONGs responsables de dar respuesta a las situaciones y necesidades comunitarias, que ya se mencionaron. Chapin resalta que se trata de una realidad creciente para los proyectos de conservación que trabajan con comunidades indígenas:

A diferencia de los gerentes en las oficinas matrices, los representantes en el campo no tratan con abstracciones. Algunos de ellos se han dado cuenta de que poco pueden hacer si no trabajan en colaboración con la gente local. Algunos han comentado que ven su trabajo comunitario como el centro de su atención y prestan poca atención a los pronunciamientos globales que vienen de arriba.¹⁸⁸

Sin embargo, el rol de mediador es difícil de jugar para individuos o para ONGs, además de tratarse de un papel que el Estado no sería capaz de –o no debería– esperar de una ONG en todas las circunstancias. Dada la diversidad de las capacidades institucionales e intereses de estas organizaciones, la calidad de los procesos de consentimiento podría ser extremadamente variable e impredecible.

Todavía, a pesar de la calidad del desempeño del equipo de Natura, la negociación de intereses locales y públicos no fue tan transparente y oportuna como se debía esperar – al menos, al inicio – dado que solo tuvo lugar después de que se habían establecido los acuerdos del proyecto entre las instituciones del Proyecto Binacional. De acuerdo con el principio del CPI, estos intereses comunes deberían ser identificados e incorporados en el acuerdo del proyecto *antes de* la firma de los contratos.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Dourojeanni et al., *supra* nota 132.

¹⁸⁶ Entrevista con Ángel Nantip, Presidente de la CTSHA, en Macas, Ecuador (Julio 28, 2005).

¹⁸⁷ Entrevista con Stefan Gatter, Ingeniero Forestal, Servicio Forestal Amazónico, in Macas, Ecuador (Junio 28, 2005); Entrevista a Suárez, *supra* nota 181; Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

¹⁸⁸ Chapin, *supra* nota 8.

¹⁸⁹ Consejo Económico y Social de las NNUU [ECOSOC], Inter-agency Support Group on Indigenous Issues, *Report on Free Prior & Informed Consent* (May 2004); MacKay 2004, *supra* nota 2; Seymour, *supra* nota 28.

Por consiguiente, el presente estudio de caso resalta la necesidad de esclarecer e institucionalizar las responsabilidades dentro del proceso de CPI para que su legitimidad no dependa de características excepcionales ni de actores individuales que intervengan en las negociaciones de los intereses locales y públicos. La responsabilidad de garantizar el respeto al CPI y un monitoreo acorde al mismo, debería ser asignada a un tercero independiente, guiado por “acuerdos institucionales claros e implementables para un monitoreo adecuado y la reparación de las quejas.”¹⁹⁰

V.1.2. Reconocimiento Incompleto de los Derechos Territoriales y Colectivos

A nivel político, el marco legal y político ecuatoriano no reconoce explícitamente el derecho al CPI y no provee reconocimiento total de los derechos colectivos y territoriales de sus comunidades indígenas. Algunos dirigentes indígenas, incluyen “el reconocimiento y regulación de los derechos a sus tierras, territorios y recursos” como el quinto elemento del CPI que sumaría al 1) consentimiento 2) libre, 2) previo e, 4) informado. Uno de ellos argumenta que “la ejecución del CPI depende del reconocimiento claro y de la protección de los derechos de los pueblos indígenas, particularmente de los derechos a las tierras, territorios y recursos tradicionalmente poseídos, ocupados o usados de alguna otra manera. Sin el reconocimiento pleno de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, el CPI no podrá representar un mecanismo que provee la protección que se supone debe proporcionar.”¹⁹¹

Mientras que la Constitución garantiza los derechos colectivos de las comunidades indígenas y afroecuatorianas¹⁹² –incluyendo sus derechos a sus territorios ancestrales y a la “consulta previa” sobre las políticas que los afectarán – el incompleto cumplimiento de los mismos debilita su validez. Incluso tras los recientes esfuerzos para conceder los títulos colectivos a las comunidades de la CTSHA, a través de colaboraciones entre las instituciones del gobierno ecuatoriano, la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID) y CARE Internacional, únicamente 2/3 del territorio tiene actualmente los títulos legales de sus tierras. Esto títulos se encuentran concentrados: mientras que Mayaik y Santiago están totalmente legalizados, la mayor parte de limón y 1/3 de Bomboiza no lo están.¹⁹³ La incierta tenencia de la tierra en estas dos últimas asociaciones contribuye a la creación de conflictos con los colones que se han instalado en las tierras tradicionales Shuar a lo largo de los últimos 20 años.¹⁹⁴

Los conflictos territoriales internos no solo incrementan los profundos resentimientos entre las dos poblaciones, sino también crean tensiones en la organización interna de las Asociaciones Shuar, limitando su capacidad para tomar interés en las decisiones y procesos de la CTSHA (incluyendo el CPI).¹⁹⁵ Aún más, la ambigua autoridad de estos derechos colectivos frente al “interés público” –incluyendo la declaración de Áreas Protegidas Nacionales – ha permitido, históricamente, al Estado relegarlos a consideraciones secundarias.

Las seis asociaciones de la Cordillera del Cóndor también enfrentan grandes obstáculos para obtener el reconocimiento estatal de su Circunscripción Territorial Indígena (CTI). Como ya se mencionó, los pueblos indígenas y afroecuatorianos tienen derecho a establecer gobiernos territoriales, equivalentes a las municipalidades existentes, para la administración de sus tierras ancestrales y comunidades, bajo el Artículo 224 de la Constitución. Es importante anotar que algunas organizaciones indígenas y activistas argumentan que la CTI, como una entidad política y administrativa, no recoge la naturaleza integral del territorio, además de constituir otra demarcación impuesta por el Estado y sus agendas políticas que no incluyen a los indígenas.¹⁹⁶ Sin embargo, para otras organizaciones indígenas, incluyendo la CONAIE (la Confederación Nacional Indígena del Ecuador) y la FISCH (la Federación Shuar “paraguas” a la cual las comunidades miembros de la CTSHA

¹⁹⁰ Motoc & Tebtebba Foundation, *supra* nota 20, Argument 19 (g).

¹⁹¹ MacKay 2004, *supra* nota 2, 41.

¹⁹² Constitución, *supra* nota 54, arts. 83-85.

¹⁹³ Correos electrónicos de la FISCH, *supra* nota 101; Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

¹⁹⁴ Pazmiño, *supra* nota 104.

¹⁹⁵ Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77; observaciones personales de la autora.

¹⁹⁶ Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77; observaciones personales de la autora.

actualmente se afilian), la CTI ofrece una oportunidad para consolidar el territorio Shuar y su estructura de gobierno a través del reconocimiento formal del Estado.¹⁹⁷

Las seis asociaciones de la Cordillera del Cóndor fueron un proyecto piloto de la CTI de la FISCH. Juntas, estas asociaciones y la FISCH han tratado –sin éxito– de ejercer su derecho constitucional a establecer legalmente su CTI Shuar. Esto ha dejado a la CTSHA sin ningún reconocimiento formal estatal y con fuertes cuestionamientos internos acerca de su legitimidad como gobierno territorial representativo.¹⁹⁸ En términos del CPI, esto crea importantes incertidumbres acerca de quién tiene el derecho de autorizar o negar el consentimiento para el desarrollo de actividades dentro de las seis asociaciones en la zona. Dado que los gobiernos locales pocas veces son representativos en Morona Santiago (siendo *mestizos* o indígenas promoviendo intereses *mestizos*),¹⁹⁹ la falta de iniciativa estatal para reconocer la CTI podría significar un fracaso en la protección de la participación política de las poblaciones indígenas.

Vale la pena resaltar que durante la presente investigación, tuvo lugar un Foro Provincial al cual fue invitada la CTSHA en su calidad de representante de las seis asociaciones. Este hecho fue celebrado por la dirigencia como un primer paso hacia su reconocimiento formal dentro de los procesos de gobierno local.²⁰⁰

V.1.3. Las Políticas Ambientales Ecuatorianas Incapaces de Responder Efectivamente a los Procesos de CPI

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y la correspondiente Ley Forestal de 1981 no reflejan la actual realidad social, económica y política del Ecuador. El principal argumento de la CTSHA para retener su consentimiento se centró en el hecho de que, bajo la Ley Forestal de 1981, cualquier tierra que forma parte del SNAP, automáticamente se convierte en “patrimonio” nacional y por extensión, propiedad estatal.²⁰¹ A pesar de su estatus previo (territorios indígenas, tierras privadas, etc.) las tierras se convierten en propiedad del Estado, aunque nunca tenga lugar un proceso formal de expropiación.²⁰²

Para tratar el hecho de que el 36% del SNAP se encuentra sobre territorios indígenas,²⁰³ y otro gran porcentaje está poblado por asentamientos locales, lo cual abarca el 95% de los conflictos territoriales dentro del mismo, varias opciones de “comanejo” han sido presentadas y puestas en práctica en Ecuador (por ejemplo, la Reserva Ecológica Cofán Bermeo, con la nacionalidad indígena Cofán; el Parque Nacional El Cajas con la municipalidad local; y el Refugio de Vida Salvaje Pasochoa con Fundación Natura).²⁰⁴ Los varios contratos de uso y manejo reconocidos por el Estado también tratan de compensar la falta de recursos humanos y financieros que el MAE destina al manejo del SNAP, al compartir las responsabilidades administrativas y de manejo de las áreas protegidas.²⁰⁵

Sin embargo, dado que todas las tierras que forman parte del SNAP son “patrimonio” nacional (y son parte del dominio sobre el cual el MAE tiene el poder de decisión definitivo), existe un problema fundamental para las comunidades indígenas interesadas en mantener la posesión de sus territorios ancestrales y fortalecer su autonomía y libertad de autodeterminación, con en el caso de la CTSHA. Las leyes no responden completamente a las realidades del Ecuador como una nación “pluricultural” y tampoco a los significativos avances del derecho internacional sobre los derechos humanos y el derecho ambiental a lo largo de las dos últimas décadas (incluyendo declaraciones de la Cumbre de Río del 1992, la Convención sobre Diversidad Biológica y el Convenio 169 de la OIT, por nombrar algunas). No es social-, política- o legalmente aceptable la creación de áreas protegidas sin la activa participación de las comunidades locales; la legislación ambiental ecuatoriana debería reflejar esta realidad.

¹⁹⁷ Memoria de la Primera Asamblea General, *supra* nota 134.

¹⁹⁸ Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

¹⁹⁹ *Id.*

²⁰⁰ *Id.*

²⁰¹ Ley Forestal, *supra* 72, art. 73.

²⁰² Entrevista a Ochoa, *supra* nota 77; Entrevista a Gutiérrez, *supra* nota 77.

²⁰³ Corporación CDC, *supra* nota 51.

²⁰⁴ Rivera, *supra* nota 52.

²⁰⁵ *Id.*

Un segundo argumento citado por la CTSHA en contra del establecimiento de un área protegida aprobada por el Estado se basaba en la debilidad del SNAP para proteger el territorio frente a actividades del “subsuelo,” como la minería y la extracción petrolera. Las leyes ecuatorianas califican a las actividades extractivas como actividades de interés “nacional.”²⁰⁶ Además, el Artículo 6 de la Ley de Gestión Ambiental establece: “El aprovechamiento racional de los recursos naturales no renovables en función de los intereses nacionales dentro del patrimonio de áreas naturales protegidas del Estado y en ecosistemas frágiles, tendrán lugar por excepción previo un estudio de factibilidad económico y de evaluación de impactos ambientales.” Por lo tanto, en el caso de la Cordillera del Cóndor, que cuenta con extensos depósitos minerales, no existe garantía de que el estatus de área protegida bajo la jurisdicción del MAE evitaría futuras empresas mineras.²⁰⁷

La debilidad del MAE para proteger la misma biodiversidad que “justifica” el establecimiento de áreas protegidas se puede apreciar en el caso del Parque Nacional Yasuní, al norte de la Cordillera del Cóndor. En agosto de 2004, el MAE otorgó una licencia a la compañía petrolera brasilera Petrobrás, para construir una nueva carretera, una tubería, dos plataformas de perforación y una concesión petrolera para una gran planta de procesamiento, en el Bloque 31 ubicado en la zona del Yasuní. Esta licencia fue otorgada a cambio de una inversión de 100 millones USD de Brasil en el Ecuador. Reconocida como una de las regiones de mayor biodiversidad en el mundo, Yasuní también cubre el territorio ancestral y actual del pueblo Huorani. Para los pueblos indígenas y otros grupos, el caso de Yasuní resaltó las importantes preocupaciones con el SNAP y sus debilidades institucionales.

El hecho de que las tierras indígenas incorporadas al SNAP se conviertan en propiedad estatal, junto con la relativa incapacidad del MAE para poner un alto a la explotación de concesiones previas, fue argumento suficiente para que la CTSHA rechace la propuesta de área protegida. En términos de la defensa de su territorio, las comunidades observaron que su propio gobierno era la opción más efectiva.²⁰⁸

V.1.4. Procesos no Esclarecidos para la Determinación del “Interés Público” e Inadecuadas Oportunidades para la Participación Local

Las decisiones sobre si es que se debería explotar los recursos naturales, y cómo hacerlo, normalmente encuentran justificación en el interés nacional, lo cual a su vez, por lo general, es interpretado como el interés de la mayoría. El resultado de esto es, que los derechos e intereses de los grupos no-representados como los pueblos indígenas y otros, a menudo son subordinados al interés de la mayoría, generando situaciones de conflicto, muchas veces violentas.²⁰⁹

La estructura política ecuatoriana falta las capacidades e incentivos para generar oportunidades de participación ciudadana en el desarrollo de la legislación ambiental y la definición del “interés público.” Precisamente, la deficiencia legal del SNAP se debe, en gran parte, a estos factores que minimizan los aportes locales. El Estado tiene, por supuesto, la autoridad para establecer áreas protegidas en nombre del “interés público.” Sin embargo, las actividades estatales en este aspecto deben ser consecuentes con las normas internacionales de derechos humanos.²¹⁰ Como ya se mencionó, estas normas exigen un proceso claro y participativo que tome en cuenta la debida consideración de varios factores, entre ellos: si la actividad propuesta alcanzará los objetivos especificados y cuál será su impacto, y cómo les afecta a los derechos de los pueblos indígenas y otras comunidades locales.²¹¹

El Artículo 69 de la Ley Forestal identifica un área protegida por su “valor protector, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional, por su flora y fauna, o porque constituyen ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente.” Pero no existe un artículo que regule el *proceso* por el cual dichos valores serán identificados a nivel nacional, ni los *estándares*, inclusive aquellos que comportan un impacto a las comunidades indígenas o locales, para guiar la determinación del interés público.

²⁰⁶ Constitución, *supra* nota 54, arts. 247 & 248

²⁰⁷ Entrevista a Ochoa, *supra* nota 77; Entrevista a Ruíz, *supra* nota 131.

²⁰⁸ Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

²⁰⁹ MacKay 2004, *supra* nota 2, 20.

²¹⁰ Constitución, *supra* nota 54, art. 248.

²¹¹ Perrault et al., *supra* nota 2.

El actual Proyecto de Ley de Reglamento a la Ley de Gestión Ambiental sobre la Participación Ciudadana y Consulta Previa (mencionado en la Sección II.3.1) trata de abordar esta deficiencia. Sin embargo en la práctica, las autoridades del MAE y los abogados ambientalistas concuerdan en que existen pocas oportunidades reales para la participación local en el desarrollo de leyes ambientales, y tampoco para la identificación del “interés público” para temas ambientales, etc.²¹² Mientras que la participación política de las comunidades indígenas sea sub-representada, los espacios alternativos para los aportes locales y la toma de decisiones son aún más importantes para la identificación de un interés público que sea realmente de carácter nacional. De esta forma, los procesos del CPI “(por lo menos en teoría) garantizan que los derechos e intereses de los pueblos indígenas serán tomados en cuenta y respetados, minimizando de esta manera el potencial de conflicto” en la definición del interés público²¹³ y que el marco legal pueda responder a las necesidades, prioridades, procesos de toma de decisión y resultados locales.²¹⁴

V.2. Fortalecimiento de la Participación Comunitaria (Derechos, Organización y Capacidades)

V.2.1. Proceso Exhaustivo de Fortalecimiento Organizativo

El estudio del caso de la Cordillera del Cóndor es ejemplar por el compromiso demostrado para el fortalecimiento de la organización de las seis asociaciones Shuar, como pre-requisito para la negociación del área protegida. A través de la consolidación del gobierno territorial –la CTSHA– y el desarrollo de normas internas que regulan los procesos de toma de decisiones, el uso y manejo de los recursos naturales de los territorios, y la identificación de las necesidades, prioridades y valores territoriales, éstas asociaciones fueron capaces de evaluar efectivamente la propuesta del Estado para el área protegida y desarrollar una propuesta alternativa (el Territorio Shuar Protegido (TSP)). Aparte de las barreras legales para la creación del TSP, el proceso que llevó a la contrapropuesta, ofreció un nuevo modelo de negociación de los intereses locales y públicos caracterizado por un poder equitativo de negociación entre la CTSHA y el Estado. Esto se debe, en gran parte, al hecho de que la CTSHA contaba con las herramientas y capacidades para representar efectivamente los intereses del territorio, y participar realmente con las discusiones con el Estado en base un criterio de negociación definido por sí misma.

Por ejemplo, una gran parte de este proceso se enfocó en el desarrollo de un *Plan de Vida* para la CTSHA que identificaba las necesidades y prioridades de las comunidades para su territorio, en el presente y futuro (a 10 años plazo). El mencionado Plan se enfocaba en la actual situación de la CTSHA (estadísticas demográficas, uso y producción de tierra, amenazas al territorio, etc.) y los objetivos de vida calculados para salud indígena, educación bilingüe Shuar, turismo, manejo forestal, servicios ambientales, agricultura y programas socio-organizativos.²¹⁵ Se espera que todas las decisiones de la CTSHA, presentes y futuras, se reflejen en la visión del Plan de Vida. Por esta razón, la CTSHA no podía otorgar su consentimiento a la propuesta para el área protegida estatal, pero si estaban dispuestos a presentar una contrapropuesta para el TSP (y el manejo sustentable de los recursos en el territorio Shuar).

En base al trabajo de la CTSHA para establecer su gobierno y desarrollar el Plan de Zonificación y Ordenamiento Territorial y reglamentos conexos, existieron capacidades técnicas y criterios básicos con los cuales la CTSHA pudo evaluar los potenciales impactos de la propuesta del Estado y desarrollar su propia contrapropuesta. A través de los esfuerzos para obtener su reconocimiento legal como una Circunscripción Territorial Indígena, la dirigencia había adquirido conocimiento de sus derechos legales básicos como ciudadanos ecuatorianos y como pueblos indígenas (bajo la Constitución, el Convenio 169 de la OIT, etc.) Éste entendimiento facilitó una mayor comprensión de la legislación ambiental pertinente para evaluar las ramificaciones legales de la propuesta de área protegida estatal. Este conocimiento legal básico se complementó con un criterio sobre el manejo de los recursos naturales de su territorio, que había sido desarrollado durante el Plan de Zonificación y Ordenamiento Territorial y la ejecución de sus reglamentos internos.

²¹² Entrevista a Ochoa, *supra* nota 77; Entrevista a Gutiérrez, *supra* nota 77.

²¹³ MacKay 2004, *supra* nota 2, 20.

²¹⁴ Mehta & Stankovitch, *supra* nota 6.

²¹⁵ Memoria de la Segunda Asamblea General, *supra* nota 142.

Con un sentido relativamente claro de la estructura del gobierno, el proceso interno para la toma de decisiones, las necesidades y prioridades de la CTSHA y los criterios técnicos, la organización estuvo en mejor capacidad de negociar sus intereses frente a la intención del Estado de crear un área protegida en la zona.

Dadas las barreras que, de hecho, existen para consolidar el gobierno territorial (como el reconocimiento incompleto de los derechos territoriales, el débil marco legal, las dificultades de comunicación a través de las grandes distancias, expuestas aquí) todavía existen medias cruciales a ser tomadas para asegurar la integridad de los procesos internos de organización. La CTSHA, como gobierno representativo, es todavía joven – institucionalmente – y los elementos organizativos internos que facilitan una mejor negociación de sus intereses están todavía siendo puestos a prueba.

Por ejemplo, la CTSHA ha enfrentado grandes desafíos para entrar a las comunidades de base y generar discusiones informadas sobre las diferentes propuestas. Mientras que la mayoría de los centros Shuar fueron consultados durante la consolidación de la CTSHA, mediante conversaciones con individuos en algunas comunidades, quedó claro que todavía existen centros e individuos que no están informados sobre los reglamentos y planes de manejo que están siendo implementados en su territorio, sobretodo para las asociaciones en donde existen los mayores desacuerdos internos y conflictos, como Limón y Bomboiza, donde tales tensiones inhiben la total participación de las bases, pues impiden y/o debilitan el proceso de socialización y discusión de propuestas. La iniciativa personal de los individuos, o la falta de la misma, es también un factor importante a tomar en cuenta; no es únicamente la responsabilidad de la dirigencia el alentar la participación, sino también de las comunidades mismas. Enfrentar el desafío de asegurar la verdadera participación de todos los miembros de la CTSHA es un elemento difícil pero necesario en el fomento de la capacidad de la organización para participar efectivamente en los procesos de CPI.

El presente caso resalta la importancia de los reclamos de la comunidad sobre la propiedad (derechos comunitarios de propiedad).²¹⁶ Mientras que la CTSHA todavía espera el reconocimiento estatal, la autoridad de la comunidad sobre su territorio, combinada con su pasión y profunda relación con el mismo, son importantes factores para la exigencia del respeto externo a su derecho al CPI. La CTSHA, el TSP, así como todas las normas internas no existen debido al reconocimiento estatal, sino más bien debido a la claridad con la que las comunidades y ciertos líderes dentro de la organización entienden la necesidad de defender su territorio. Ellos no están dispuestos a depender o esperar que la Federación Shuar o el Estado cumplan ésta función. Esto es especialmente importante dada la incapacidad estatal para reconocer la CTSHA y el TSP en los términos propuestos por la comunidad.

La dirigencia de la CTSHA reclama su derecho como los defensores y dueños *de facto* de su territorio, declarando que mucho del poder del CPI está en su propio diseño y capacidad para aplicarlo en sus relaciones con los actores externos.²¹⁷ Sin embargo, es posible que la estrategia más efectiva para la defensa del territorio Shuar frente a otros intereses estatales (como la minería) y la garantía de la legitimidad de los futuros procesos de CPI es combinar los avances *de facto* con el reconocimiento formal de los derechos territoriales por el Estado. Este reconocimiento es un elemento importante (aunque no necesario) para la protección del derecho al CPI.²¹⁸

V.2.2. Divisiones Internas sobre la Determinación de la Representación Legítima para Negociar y Comunicar el Consentimiento

Como proyecto piloto aprobado por la FICSH, la CTSHA pretende ser un gobierno complementario que puede fortalecer la representación Shuar y la toma de decisiones sobre asuntos que afectan directamente las seis asociaciones en la Cordillera del Cóndor. La CTSHA forma parte de la FICSH, y desde la perspectiva de estas asociaciones, la CTSHA acercó el gobierno a las bases, teóricamente incrementando la participación local y la responsabilidad de la dirigencia en los asuntos locales y de la Federación.²¹⁹

²¹⁶ Ver Lynch & Chaudhry, *supra* nota 90, for more information on CBPRs.

²¹⁷ Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

²¹⁸ Lynch & Chaudhry, *supra* nota 90; MacKay 2004, *supra* nota 2.

²¹⁹ Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

Este es un beneficio particularmente importante del proyecto de la CTSHA dadas las actuales divisiones que actualmente experimentan las organizaciones indígenas a lo largo de la cuenca amazónica, incluyendo COICA, CONAIE, CONFINAE e inclusive la FICSH y FIPSE (las dos federaciones Shuar más grandes en Ecuador).²²⁰ Estas divisiones se atribuyen en gran parte a las presiones impuestas por las industrias extractivas, ONGs nacionales e internacionales, misioneros y el paradigma del “desarrollo,” los cuales se enfocan en individuales o grupos pequeños dentro de las organizaciones para involucrarse en procesos incoherentes con los estilos de vida y procesos de toma de decisión tradicionales de los pueblos indígenas. Estas presiones debilitan la autoridad y los procesos de toma de decisión tradicionales.²²¹ De hecho, en 1999, tres federaciones amazónicas, incluyendo la FICSH y FIPSE, organizaron una demanda en contra la compañía petrolera estadounidense Arco Oriente (Arco), por haber ignorado a la Asamblea General de la Federación al negociar directamente con ciertos centros e individuos. Las federaciones reclamaban que Arco había violado sistemáticamente su derecho a preservar sus instituciones y costumbres tradicionales, y a definir sus propias prioridades de desarrollo, como lo garantizan el Convenio 169 de la OIT y la Constitución ecuatoriana. Un juez civil falló a favor de las comunidades al citar un amparo constitucional, lo que paralizó las actividades de Arco y sentó un precedente legal para el respeto de las estructuras indígenas de toma de decisiones.²²²

Las divisiones son también vistas como un resultado de las políticas nacionales que fallan en reconocer los territorios indígenas al crear divisiones políticas superficiales – como las del Estado, provincias, municipalidades, cantones y municipios- en base a modelos no-indígenas de gobierno.²²³

Estas divisiones han exacerbado los ya complejos procesos de determinación y consolidación de la representación indígena frente al Estado y otros actores externos (industrias extractivas, ONGs, etc.). Por ejemplo, dentro de la CTSHA existe la percepción de que la dirigencia de la FICSH está más interesada en la consolidación de su poder que en la defensa del territorio Shuar en contra las presiones externas (especialmente industrias extractivas).²²⁴ A pesar de su rol en el notable caso Arco, la historia reciente ha sugerido que los reglamentos internos de la FICSH para la consulta y toma de decisiones pueden verse perjudicadas por los intereses personales de sus propios líderes.

Por tanto, con las crecientes presiones externas que fracturan la organización interna, las comunidades se ven forzadas a re-evaluar el nivel “perfecto” que debería alcanzar la representación legítima. Para los asuntos del CPI, esto es especialmente importante –si la CTSHA no percibe que sus intereses están siendo representados por la dirigencia de la FICSH, ¿cómo puede depender de ésta última para negociar su consentimiento para las actividades que afectan a la primera? Por otra parte, ¿cómo puede la CTSHA alcanzar su objetivo de fortalecer la representación y el gobierno de la FICSH mientras que los actores externos no están obligados a respetar sus reglamentos internos para el proceso de consentimiento?

El Proyecto Binacional negoció directamente con las seis asociaciones que serían incluidas en el Área Protegida de la Cordillera del Cóndor. Sin embargo, los contactos y negociaciones iniciales se llevaron a cabo a través de la FICSH. La idea era trabajar con las seis asociaciones que serían directamente afectadas por el Área Protegida. Para negociar los intereses públicos y locales en la conservación ambiental, esto podría considerarse como una “mejor práctica”. Sin embargo, ¿de quién debería una compañía petrolera o minera obtener el consentimiento?

La solución propuesta por la CTSHA a esta cuestión se basa en un principio básico del CPI: el consentimiento debería ser otorgado por representantes reconocidos internamente y de acuerdo con los procesos

²²⁰ Marcos Matías Alonso, *Riesgo de crisis y rupturas del movimiento indígena latinoamericano*, ALAI, América Latina en Movimiento (2005), <http://alainet.org/active/8881> (revisado por última vez 20 Agosto, 2005); Entrevista a Cunambi, *supra* nota 84.

²²¹ Organización Internacional de Maderas Tropicales, *supra* nota 7; Entrevista a Beltrán, *supra* nota 139; Alonso, *supra* nota 220; Entrevista a Cunambi, *supra* nota 84.

²²² Tamara Jelic & Chris Jochnick, THE MEANING OF A LEGAL VICTORY IN THE ECUADORIAN AMAZON (Carnegie Council on Ethics and International Affairs, 2006), *disponible en* <http://www.cceia.org/viewMedia.php/prmTemplateID/8/prmID/616> (revisado por última vez 10 Jan 2006).

²²³ Entrevista a Beltrán, *supra* nota 139; Pazmiño, *supra* nota 104.

²²⁴ Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

internos de toma de decisión.²²⁵ La elaboración de procedimientos por las comunidades mediante los cuales el CPI debería ser obtenido podría ser útil al respecto –como se mencionó en el modelo de CPI. A pesar de todo, también se requiere que los “interesados” en el consentimiento actúen de buena fe y de acuerdo a los términos previos de negociación acordados mutuamente, que parten de los procedimientos presentados por la organización indígena de acuerdo a sus procesos tradicionales de toma de decisiones.²²⁶ Se ha comprobado, en los últimos tiempos, que estos elementos son extremadamente difíciles de lograr; sin embargo, cuentan con el potencial para proteger los derechos de todas las partes, así como para contribuir a la efectividad del proyecto y a la eficiencia económica.²²⁷

V.2.3. Limitada Participación Directa de Mujeres

Se discute que, con el fin de lograr que el CPI sea válido, éste debe estar basado en la participación de todos los miembros de la comunidad, incluyendo hombres, mujeres, jóvenes y anciano/as.²²⁸ La tradición Shuar se basa en procesos de toma de decisiones en donde participan los hombres como jefes del hogar, con limitada participación directa de las mujeres en estos espacios colectivos. Se dice que las mujeres influyen las decisiones de los hombres en el hogar, por lo tanto, las perspectivas presentadas en las reuniones de la comunidad, por los hombres, representan la posición de los hogares (de la unidad familiar, incluyendo hombres, mujeres, niño/as y anciano/as).²²⁹ En los seis talleres en los cuales se base este estudio de caso, participaron más de noventa personas; ocho de ellas eran mujeres.

La perspectiva Shuar consiste en que si se supone que el CPI sea llevado a cabo de acuerdo a las prácticas tradicionales, nuevos requisitos sobre participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones debilitarían la máxima tradición que se supone debe ser respetada. Por otra parte, las mujeres (tanto como jóvenes y anciano/as) tienen los mismos derechos humanos y constitucionales que los hombres para participar en las decisiones que afectan sus vidas. Sería necesario tomar medidas extras para facilitar espacios y oportunidades especiales para que ellas participen y contribuyan con su propia voz. El presente estudio de caso resalta el complejo y difícil desafío de promocionar iguales oportunidades de participación para las mujeres, así como de otros grupos marginados dentro de la “comunidad.”²³⁰

V.2.4. Comunicación y Toma de Decisiones a través de Grandes Distancias, con Limitados Recursos Humanos, Financieros e Infraestructurales.

La CTSHA incorpora más que sesenta comunidades dispersas a lo largo de 240 mil hectáreas de selva montañosa. Las asociaciones de Nunkui y Sinip no cuentan con acceso terrestre. Algunas de ellas ni siquiera cuentan con radio; si la tienen, puede ser que no funcionan. Estos factores, combinados con los limitados recursos financieros y humanos, se crean condiciones difíciles para la socialización de información y la organización de asambleas, elementos muy necesarios para un exhaustivo proceso de consentimiento. Con el fin de llegar a todas las comunidades para consultas y tomas de decisiones internas, la CTSHA necesita al menos tres meses. De acuerdo con su dirigencia, las Asambleas Generales requieren de un presupuesto de 14.000 USD para movilización, alimentación y vivienda de 200 participantes para un evento de 2 a 3 días.²³¹ Ello implica un proceso de consentimiento largo y costoso, y genera cuestionamientos sobre quién debería ser el responsable de satisfacer las necesidades y superar los obstáculos de comunicación. Conforme a las actuales perspectivas sobre implementación del CPI, incluyendo aquellas impulsadas por la Convención sobre Biodiversidad,²³² el

²²⁵ *Id.*

²²⁶ MacKay 2004, *supra* nota 2; Motoc & Tebtebba Foundation, *supra* nota 20; de la Cruz, *supra* nota 20.

²²⁷ MacKay 2004, *supra* nota 2; Fergus MacKay, *Free Prior Informed Consent For Indigenous Peoples and Local Communities: A briefing for World Bank Executive Directors* (14 Junio 2005), disponible en http://www.bicusa.org/bicusa/issues/FPIC_briefing_documents.pdf.

²²⁸ Mehta & Stankovitch, *supra* nota 6; Motoc & Tebtebba Foundation, *supra* nota 20.

²²⁹ Mehta & Stankovitch, *supra* nota 6; Motoc & Tebtebba Foundation, *supra* nota 20.

²³⁰ Para un análisis más profundo sobre los retos entre el género y la cultura en la práctica de los derechos humanos, Ver Ellen-Rose Kambel, *Resource Conflicts, Gender, and Indigenous Rights in Suriname: Local, National, and Global Perspectives* (2002) (unpublished Ph.D. dissertation, University of Leiden) (en el archivo de la autora).

²³¹ Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

²³² Report of the Second Meeting of the Ad Hoc, Open-Ended, Inter-Sessional Working Group on Article 8(j) and Related Provisions of the Convention on Biological Diversity, Nota 146, Rule IV, Pt. III, sec. 6.

“interesado en el consentimiento” es el máximo responsable de asegurar que ni los costos ni el tiempo inhiban el proceso, dentro de los límites “razonables” de acuerdos mutuos entre las partes.

V.3. Garantizar la Participación Real de Comunidades Afectadas a lo largo de la Ejecución del Ciclo del Proyecto

La negociación e implementación del Proyecto Binacional puede ser evaluada en dos fases: (1) fase de identificación y preparación del proyecto, (2) fase de implementación y monitoreo.

De acuerdo con la dirigencia de la CTSHA, el proceso mediante el cual el proyecto fue negociado y diseñado –Fase Uno– ilustra el *status quo* para el desarrollo del mismo. El establecimiento de áreas protegidas transnacionales es un “nicho” para las inversiones de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales.²³³ Por esta razón, desde el principio, la OIMT estuvo interesada en financiar los resultados de los Acuerdos de Paz Ecuador-Perú que se habían encaminado a la creación de un sistema Binacional de áreas de conservación a las que se daría el nivel más alto de protección posible del Estado.²³⁴ Como resultado, cuando la Fase Uno produjo una propuesta que no incluía explícitamente el establecimiento de tales áreas protegidas, las organizaciones ambientales ajustaron el diseño del proyecto para satisfacer los intereses de los financistas. Esto se vio reflejado en los objetivos, resultados esperados e indicadores del acuerdo final del Proyecto Binacional, que se enfocaba principalmente en áreas protegidas.²³⁵

Mientras que se mantenían las conversaciones con la FICSH y algunos líderes locales durante la Fase Uno, las comunidades que participaron en los “diagnósticos” (las mismas que pretendían identificar las necesidades y objetivos de las comunidades) no tenían conocimiento de que serían usados para la propuesta del Proyecto Binacional.²³⁶ Finalmente, los objetivos del proyecto fueron negociados durante tres años, entre la OIMT, CI, MAE y Natura, con el aporte de comunidades locales sólo a través de los diagnósticos y algunas reuniones con la dirigencia de la FICSH. Ningún representante de las comunidades de la Cordillera del Cóndor participó en estas negociaciones de alto nivel.²³⁷

Aunque, el proyecto fue finalmente implementado –Fase Dos– se produjo un cambio en la naturaleza de la relación entre el equipo de Natura y las comunidades Shuar. Eso pasó durante la fase en que el “proceso modelo de CPI” estaba siendo ejecutado. El proceso implicó ajustar los objetivos del proyecto a las realidades locales, enfocándose en la consolidación del gobierno territorial, el desarrollo de criterios y capacidades Shuar, y la participación en negociaciones legítimas con el Estado sobre la propuesta de área protegida. El proyecto se desplegó de esta forma, debido a varios factores antes mencionados, el principal entre ellos que “nosotros (los Shuar) trabajamos con gente que no se puso sobre nuestros derechos y entendió nuestra forma de ver el mundo.”²³⁸

La implicación real de los objetivos e indicadores elaborados sin la participación de las comunidades era la presión continua a lo largo de la ejecución del proyecto, sobre el equipo de Natura y la CTSHA para establecer un área protegida estatal, aun cuando quedó claro que ésta última no quería que su territorio fuera incluido en el SNAP.

A pesar de todo, el proyecto sí recibió evaluaciones finales positivas de la OIMT aún sin la existencia de un área protegida estatal en la región norte de la Cordillera del Cóndor, dando fuerza al argumento de que la consolidación territorial y el fortalecimiento organizativo constituyen una preparación necesaria para el manejo

²³³ International Tropical Timber Organization (ITTO), Biodiversity and Trans-boundary Conservation, www.itto.or.jp/live/PageDisplayHandler?pageId=57 (revisado por última vez 15 Agosto. 2005).

²³⁴ Entrevista a Ruíz, *supra* nota 131.

²³⁵ Acuerdo del Proyecto, Componente Ecuatoriano, *supra* nota 122.

²³⁶ Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

²³⁷ Entrevista a Ruíz, *supra* nota 131.

²³⁸ Presidente de la CTSHA, Taller de la CTSHA-CIEL: Consentimiento Previo e Informado y el Proyecto de Paz y Conservación Binacional en la Cordillera del Cóndor, Componente Ecuatoriano, Territorio: Parte II (Julio 27, 2005). (en el archivo de la autora).

sostenible de los recursos.²³⁹ La OIMT inclusive concluyó que, basado en su experiencia en Ecuador, tendría en cuenta que en algunas comunidades tradicionales, el establecimiento de áreas protegidas convencionales no sería posible, efectivo o necesario para alcanzar la conservación de la biodiversidad;²⁴⁰ ello se refleja en su apertura a resultados alternativos. Sin embargo, en algunos momentos, la dirigencia de la CTSHA sentía tanta presión para la creación del área protegida, que algunos líderes casi accedieron,²⁴¹ violando principios básicos del CPI.²⁴² Una vez obtenida la decisión final de la comunidad, tal resignación debida a presiones externas pudo haber minado el éxito y la legitimidad verdaderos del proyecto.

De particular importancia, este caso ilustra el reto que comportan los acuerdos del proyecto respecto de los derechos de las comunidades indígenas al CPI. Presenta los siguientes cuestionamientos: ¿Cómo pueden ser mejor negociados los diseños de proyectos para satisfacer los resultados que nacen del proceso de CPI? ¿Qué responsabilidad tiene el financista del proyecto en la creación de resultados flexibles?

VI. CONCLUSIONES: LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES POLÍTICAS Y PRÁCTICAS

La creciente división entre los movimientos indígena y ambientales crea la impresión de que las respectivas agendas de estos grupos no son compatibles. En el caso de áreas protegidas dentro de territorios indígenas, este conflicto aparente se levanta entre los intereses “públicos” y “locales.” Dado la importante superposición de los territorios indígenas y ecosistemas únicos que justifican los esfuerzos de conservación, resulta crucial encontrar puntos en común en los que intereses públicos y locales sean promovidos.

En este documento, se ha examinado el derecho al consentimiento previo e informado (CPI) como una herramienta legalmente necesaria y prácticamente efectiva para negociar los intereses locales y públicos en relación a la conservación ambiental en los territorios indígenas. El componente norte del Proyecto Binacional para la Paz y Conservación en la Cordillera del Cóndor en Ecuador, fue escogido como estudio de caso porque ofrece importantes lecciones sobre cómo puede ser implementado este proceso de negociación. Por un lado, respetando el derecho de los Shuar al CPI, y por otro, construyendo los cimientos para una iniciativa efectiva de conservación ambiental. Finalmente, se pueden identificar algunas lecciones claves y recomendaciones que pueden ser transferidas a otros lugares y experiencias alrededor del mundo, para fortalecer la efectiva implementación del CPI.

VI.1 Lecciones Aprendidas

1. **A nivel político**, es importante que la estructura las leyes y políticas estatales sea capaz de cultivar y responder a procesos de toma de decisiones, necesidades y prioridades locales con el fin de garantizar efectivamente el derecho al CPI, así como también alcanzar condiciones positivas para la conservación ambiental. En Ecuador, la legislación del SNAP prácticamente deja sin sustento al argumento de la protección ambiental frente a la defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En lugar de facilitar la protección simultánea del medio ambiente y de los pueblos, le otorga peso al argumento de que el interés público de protección ambiental puede ser alcanzado únicamente si no se respetan las necesidades de las comunidades locales. Se crea una falsa dicotomía que no es social-, política- ni legalmente aceptable. En el sentido más práctico, no aborda el hecho real de que el 95% de las áreas protegidas ecuatorianas está caracterizado por conflictos de tierras,²⁴³ y en su lugar, tienden a empeorar las conflictivas condiciones sociales que alimentan la destrucción de la misma biodiversidad que las áreas protegidas pretenden prevenir.

Estas condiciones no son particularmente propias del Ecuador. Muchos otros países con diversas poblaciones humanas, incluyendo comunidades indígenas, cuentan con valiosos recursos naturales que están

²³⁹ Entrevista a Ruíz, *supra* nota 131.

²⁴⁰ Entrevista a Ruíz, *supra* nota 131.

²⁴¹ Talleres de CIEL-CTSHA, *supra* nota 77.

²⁴² MacKay 2004, *supra* nota 2; Motoc & Tebtebba Foundation, *supra* nota 20; Goodland, *supra* nota 28.

²⁴³ Rivera, *supra* nota 52.

siendo degradados a causa de políticas ambientales nacionales inoportunas e ineficaces. Dichas políticas deben ser renovadas para responder a las realidades actuales de las sociedades multiculturales, economías diversas, ambientes naturales amenazados y nuevas obligaciones bajo el derecho internacional para la protección de los derechos humanos individuales y colectivos.

2. **A nivel comunitario**, se hace necesario fortalecer las capacidades locales e instituciones para garantizar la integridad de la participación de las comunidades en la negociación de políticas y programas que podría afectarlos a ellos o a sus territorios. Esto incluye la promoción de condiciones para esclarecer los derechos de propiedad comunitarios y los procesos internos de toma de decisiones, así como también el fortalecimiento de las capacidades internas existentes y la adquisición de conocimientos y habilidades nuevos. Juntos, estos procesos pueden capacitar mejor a las comunidades para articular, representar y negociar sus intereses.

La facilitación de esos procesos podría beneficiarse de alianzas estratégicas con actores externos, como en el presente caso. Las alianzas que la CTSHA ha desarrollado a lo largo de su participación en el Proyecto Binacional, particularmente con Fundación Natura, CI y el Servicio Forestal Amazónico han proporcionado a las asociaciones Shuar una red de recursos, información y aliados dedicados a verlos tener éxito en una forma consecuente con su propio Plan de Vida. Mientras que la relación de la CTSHA con el Estado es todavía confusa, su red de aliados no-estatales ha probado ser de vital importancia en la promoción de la defensa de su territorio ancestral frente a las crecientes presiones externas sobre sus tierras y recursos.

3. **A nivel del proyecto**, identificar puntos comunes entre las comunidades indígenas y el Estado (y otros actores ambientales no-estatales) constituye un proceso que requiere de tiempo, paciencia y dedicación de todas las partes. Partiendo de la responsabilidad legal del Estado y las ONGs de garantizar y proteger el derecho al CPI, este proceso de negociaciones es un componente indispensable para alcanzar resultados positivos y sostenibles. Mientras que no es posible todavía evaluar los impactos a largo plazo del Proyecto Binacional en la Cordillera del Cóndor, queda claro que la participación de las comunidades Shuar ha estimulado un proceso interno organizacional, social y político más profundo que el esperado por los financistas, coordinadores y equipo del proyecto.

Aún más, el presente estudio de caso deja al descubierto cuáles serían los puntos en común. Para los Shuar, su colaboración con Natura les permitió empezar el proceso de fortalecimiento organizativo y defensa territorial. Para Natura, CI, OIMT y el MAE, trabajar con los Shuar fue una oportunidad para apoyar la preparación necesaria para el manejo ambiental en la zona. El hecho de que el proyecto haya recibido evaluaciones positivas de la OIMT, y que la CTSHA haya presentado su propuesta de Territorio Shuar Protegido, ilustra que los intereses “públicos” y “locales” podrían ser complementarios cuando son negociados activamente entre las partes afectadas. Identificar objetivos comunes del equipo de Natura y la CTSHA permitió que el proceso avanzara, y creó las condiciones bajo las cuales ésta última pudo efectivamente negociar sus intereses con el MAE y las otras instituciones del Proyecto Binacional para el área protegida.

Por esta razón, la participación en las negociaciones guiada por los principios de CPI de buena fe, respeto y beneficio mutuo debería ser el acuerdo inicial desde el cual nacen las subsecuentes colaboraciones y sobre el cual se establecen puntos en común.

En base al estudio de caso y el respectivo análisis aquí presentado, se formulan las siguientes recomendaciones para mejorar las políticas nacionales y prácticas de campo para que sean más capaces de aplicar efectivamente el CPI como una herramienta de toma de decisiones y negociación.

VI.2. Recomendaciones Políticas

- **Otorgar reconocimiento formal y regular el consentimiento libre, previo e informado a nivel nacional** como un derecho de las comunidades indígenas y afroecuatorianas para negociar el acceso a sus territorios, tierras y recursos naturales. Como un derecho reconocido bajo el derecho internacional e incorporado en varias estrategias nacionales para el manejo ambiental, el reconocimiento legal del CPI a nivel nacional es un paso necesario para garantizar la protección especial de las comunidades ancestrales ecuatorianas. El

reconocimiento legal debería incluir alguna forma de reglamento nacional para estandarizar los procesos de consentimiento desarrollado a través de procesos participativos en los que las comunidades indígenas, afroecuatorianas y locales tengan un rol activo.

- **Actualizar la estructura legal ecuatoriana para su Sistema Nacional de Áreas Protegidas** para que refleje el carácter multicultural del país –particularmente las diversas comunidades dependientes de los recursos naturales por todo el país – y responda a las cambiantes necesidades de la conservación ambiental que incorpora el aspecto humano al manejo geográfico. Ello implica:
 - Incorporar nuevas categorías de áreas protegidas que permitan a las comunidades mantener propiedad y autoridad sobre sus tierras, mientras que a la vez reciben apoyo estatal para el manejo sostenible de sus recursos naturales.
 - Incrementar y regular las oportunidades para la participación efectiva y aportes de las comunidades locales en el desarrollo de la legislación y regulaciones. Esto podría lograrse mediante un Reglamento a la Ley de Gestión Ambiental para la Participación Ciudadana y Consulta Previa, como ha sido propuesto por el MAE durante el último año, siempre y cuando cuenta con el apoyo de todos los sectores, incluyendo a las comunidades ancestrales.²⁴⁴
 - Esclarecer los procesos mediante los cuales las áreas protegidas se califican como del “interés público” y son incluidas en el SNAP.
- **Fortalecer al Ministerio del Ambiente** para que negocie efectivamente los intereses públicos y locales, con el fin de garantizar la protección de los derechos humanos constitucionales y proteger exitosamente los ecosistemas que forman parte del SNAP. Esto conlleva la promoción de un cambio general en la forma de pensar de los funcionarios ambientales para que la protección de los derechos al CPI de las comunidades locales no sea percibido como una amenaza a la protección del medio ambiente, sino más bien, como una herramienta necesaria para mejorar su eficacia a nivel de campo.
- **Establecer una autoridad independiente para regular y monitorear el cumplimiento del proceso y resultados del consentimiento (y consulta).** Como una obligación bajo el derecho internacional, el CPI no es más una opción sino una responsabilidad del Estado. Por esta razón, es de vital importancia que el Estado apoye los esfuerzos de creación de los sistemas necesarios para garantizar que la implementación del CPI sea monitoreada efectivamente, lo que incluye la participación activa de los representantes indígenas. Ello podría contener el establecimiento de una institución independiente para la regulación y monitoreo de la conformidad del proceso de consentimiento y sus resultados.²⁴⁵
- **Incorporar el CPI como una herramienta de toma de decisiones para incrementar la efectividad del proyecto y eficiencia de los recursos,** no como un obstáculo para la ejecución del “interés público.” Los beneficios para implementar procesos legítimos de CPI son numerosos e importantes: minimización de conflictos, eficiencia económica y por supuesto, respeto a las garantías de los derechos humanos.²⁴⁶

VI.3. Recomendaciones Prácticas

Las siguientes recomendaciones prácticas están dirigidas a todas las partes involucradas en el proceso de CPI: las comunidades, ONGs y el Estado.

- **Implementar el consentimiento como un proceso, no como una decisión independiente o un simple derecho.** El caso de la Cordillera del Cóndor muestra que el CPI implica un proceso de desarrollo interno de prioridades y criterios, y la negociación de los mismos con los actores externos. Comporta, también, la participación activa transversal en la definición de prioridades y procesos de toma de decisiones y negociación. Así mismo, requiere de protección de los derechos fundamentales.²⁴⁷ Mientras que la decisión final (de dar o no el consentimiento) es necesaria en sí misma, el proceso por el cual la comunidad llega a esta decisión es también importante.

²⁴⁴ Hernández & Varillas, *supra* nota 63.

²⁴⁵ Motoc & Tebtebba Foundation, *supra* nota 20.

²⁴⁶ MacKay 2004, *supra* nota 2.

²⁴⁷ Melo, *supra* nota 62.

- **Promover una estrategia de conservación ambiental basada derechos.** Las iniciativas de conservación ambiental que potencialmente afectan a las comunidades locales deberían ser consecuentes con las normas de derecho internacional, incluyendo, por ejemplo, los derechos comunitarios de propiedad, a la cultura, y a vivir en un medio ambiente sano.²⁴⁸ Esta estrategia contrasta con el trabajo con las comunidades con la única intención de “darles lo que necesitan” y alcanzar los objetivos del proyecto.²⁴⁹ Trabajar con un enfoque de derechos es ver a las comunidades como legítimas autoridades de sus propias prioridades de desarrollo, no como mero beneficiarios, y mucho menos como obstáculos a superar.²⁵⁰
- **Promover los gobiernos territoriales y el fortalecimiento organizativo como “puntos en común” con la conservación ambiental.** Este punto está relacionada con la última recomendación, pero tiene un enfoque diferente. Resulta imperativo que los financistas del proyecto interesado en la promoción de la conservación ambiental, incluyendo el establecimiento de áreas protegidas, empiecen a destinar más recursos a la consolidación de los gobiernos territoriales y capacidades de manejo de recursos. De esta manera no se imponen presiones o condiciones sobre los procesos comunitarios. Sin esas bases organizativas y la iniciativa ambiental de las comunidades locales, cualquier plan de manejo de los recursos está condenado a fallar, como lo han probado los hechos.²⁵¹
- **Apoyar y requerir un equipo y representantes dedicados.** Desafortunadamente, es común en Ecuador que los equipos sean asignados por corto o mediano plazo a proyectos de campo y estén radicados en Quito y terminen viajando esporádicamente a la zona del proyecto para “implementar” las actividades. Ello cultiva una precaria dependencia de la “ayuda” de la ciudad, así como la creación de fuertes enfoques en alcanzar objetivos del proyecto pre-especificados (dado que cada actividad realizada en el campo contribuye a satisfacer los indicadores del proyecto). También genera un compromiso semi-permanente del equipo con el proyecto. El presente caso muestra el importante y positivo rol que el equipo puede tener cuando demuestra su dedicación y disponibilidad con el desarrollo del proceso en el campo. El mismo estándar se debería esperar de los representantes de las organizaciones indígenas. Éste factor debería convertirse en un requisito, tanto como sea posible, para el desarrollo del proyecto, exigido por los financistas, ejecutores y comunidades.
- **Promover la elaboración de reglamentos y procedimientos del CPI a nivel de las comunidades.** Con el fin de preparar al pueblo indígena y otras comunidades locales para defender sus derechos y exigir el cumplimiento del CPI, puede ser útil y estratégico desarrollar procedimientos sobre el CPI para regular el mismo y prevenir su violación durante futuras interacciones con actores externos buscando el consentimiento para sus propuestas. Estos procedimientos deberían reflejar las prioridades, necesidades, e intereses de la comunidad, clarificar quiénes son los representantes legítimos para comunicar las decisiones de la comunidad, además de los procesos internos de toma de decisiones, y ser resultado de un proceso de discusión y reflexión sobre los derechos colectivos y el CPI.²⁵²

El caso de la Cordillera del Cóndor ofrece importantes lecciones sobre cómo operativizar el consentimiento previo e informado como una herramienta para negociar el establecimiento de áreas protegidas sobre territorios indígenas. También saca a la luz varias cuestiones pendientes y obstáculos que deben ser abordados y superados para promover el uso del CPI como una herramienta efectiva para negociar el acceso a los territorios indígenas, específicamente, y en general, reconciliar los intereses públicos y locales. Con el objetivo de convertir al CPI en una realidad, el principal desafío para todos los actores involucrados es asegurar

²⁴⁸ Constitución, *supra* nota 54, art. 86 prescribe: “(e)l Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza.”

²⁴⁹ Fergus MacKay and Ricardo Pané, *50 Years of Disrespect: Protected Areas in Suriname*, CULTURAL SURVIVAL QUARTERLY (28)1 (2004).

²⁵⁰ Colchester, *supra* nota 4.

²⁵¹ *Id.*; MacKay & Caruso, *supra* nota 1.

²⁵² MacKay, F. *Notes on Content and Operationalization of Indigenous Peoples’ Right to Free, Prior and Informed Consent*. (April 17, 2004.) (en el archivo de la autora)

que la diversidad social, cultural y organizacional pueda ser acogida por los estándares generales para la regulación del CPI. La experiencia de los Shuar en la Cordillera del Cóndor corresponde a su realidad local específica, pero todavía ofrece un modelo replicable de negociación de intereses locales y nacionales para otros pueblos indígenas.

No obstante, el caso ilustra, cómo el CPI, siendo un principio emergente en el derecho internacional, está ganando fuerza como un requisito para las relaciones entre las comunidades, los Estados y actores no-gubernamentales, pues trata de equilibrar las condiciones entre éstos actores. De esta forma, podría ser una parte de la solución para encontrar puntos en común entre los movimientos indígena y ambiental, y evitar las divisiones que caracterizan las actuales relaciones entre ellos. De hecho, el presente estudio sugiere que el CPI podría aumentar los resultados de la conservación a largo plazo al facilitar el diálogo a través del cual se identifican puntos en común entre los mencionados movimientos, y por ello ayuda a disminuir las crecientes diferencias entre los mismos.

Mientras que todavía existen importantes logros por alcanzar con miras a la aplicación universal del CPI, estudios de caso como el presente, demuestran que el CPI *puede ser operativizado*. En general, la experiencia de la Cordillera del Cóndor ilustra que el fracaso de obtener el consentimiento de las comunidades frente a una propuesta de crear un área protegida no excluye, necesariamente, un compromiso continuo de las comunidades locales con los objetivos de la biodiversidad.