

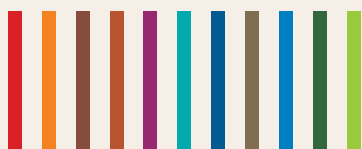


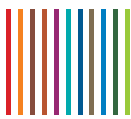
OTRA CONSULTA ES POSIBLE

Procesos de Decisión Comunitaria
para la Protección de Territorios
de Vida en Ecuador

Verónica Potes, ALDEA

Quito,
7 de octubre de 2019





OTRA CONSULTA ES POSIBLE

Procesos de Decisión Comunitaria para la Protección de Territorios de Vida en Ecuador

Introducción

Éste es un análisis cualitativo del proceso realizado como parte del **proyecto estratégico: Promover el Reconocimiento de Territorios de Vida (TICCA) Ecuador, PPD/FMAM/ PNUD** que estamos ejecutando en Ecuador para acompañar consultas comunitarias tendientes a decidir sobre el registro de los territorios de vida en la base mundial de WCMC¹.

La promoción del reconocimiento de territorios de vida ha sido mucho más que un ejercicio de registro de territorios a través de una versión comunitaria propia de la consulta previa. Ha sido una experiencia de discusión política, conocimiento y reconocimiento, intercambio y aprendizaje, entre quienes participamos en el proceso en distintas roles: como facilitadoras, líderes y lideresas comunitarias, comuneras y comuneros. Ha sido un proceso en el que nos hemos enriquecido mutuamente y sobre todo, hemos construido formas más proactivas y empoderadoras de entender las relaciones entre el Estado y las comunidades y sus territorios.

Con este proceso de consulta comunitaria para el registro TICCA, confirmamos la necesidad de superar la visión estatista de la consulta previa como "licencia social" para avanzar con planes oficiales de uso extensivo de territorios. Este enfoque reivindica los procesos de decisión propios y la protección de territorios por parte de sus titulares. El camino por delante incluye continuar apoyando a las comunidades

participantes en la consulta para la construcción del consentimiento sobre el registro TICCA.

La metodología del proyecto la diseñamos entendiendo las experiencias comunitarias negativas en relación a la consulta previa en el Ecuador conducidas por los gobiernos y, a la vez, partimos del reconocimiento de que eventualmente, los cambios necesarios para la ejecución de las consultas previas puedan convertirlas en instrumentos de protección de los territorios comunitarios. Ratificamos que la consulta previa es un *derecho* de las comunidades y su ejercicio no puede resultar en detrimento de sus territorios.

El análisis comprende dos partes. La primera discute el contexto concreto en Ecuador de una herramienta de participación pública, la consulta previa, y revela cómo en la práctica ésta no constituye un verdadero instrumento de protección de los territorios. La segunda parte discute cómo esa realidad y las experiencias negativas de aplicación de la consulta previa fueron utilizadas para diseñar un proceso de registro TICCA que enfatiza y potencia los sistemas de gobierno, los mecanismos propios de decisión, los planes de vida y los acuerdos de convivencia común de las comunidades y organizaciones participantes. Esto a la vez, fortalece a las comunidades y organizaciones y las prepara para una mejor y más efectiva protección territorial en futuros procesos de consulta previa a los que los gobiernos pudieran convocar.

¹ El Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación (UNEP-WCMC por sus siglas en inglés o CMMC en español) es el centro especializado en la evaluación de la biodiversidad y de apoyo a las políticas sobre biodiversidad del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la organización ambiental intergubernamental más importante del mundo. El Centro ha estado en operación por más de 30 años, combinando la investigación científica con el asesoramiento práctico en temas de políticas.



I. La Consulta Previa en el Ecuador: un derecho a medias

El derecho vigente en el Ecuador prevé la participación pública en el manejo y control de los asuntos públicos, a través de instrumentos específicos como la silla vacía, el presupuesto participativo, el plebiscito y el referéndum, las consultas previas, entre otros. En la práctica, la aplicación de estos es deficitaria y no lleva a una efectiva participación de los individuos, grupos de interés, comunidades, pueblos y demás colectivos en las decisiones que los afectan o pueden afectar. La participación *efectiva* a la que nos referimos aquí es la participación que realmente permite influenciar las decisiones y el manejo de los asuntos públicos por parte de los agentes estatales.

Las prácticas deficitarias de participación confirman las relaciones coloniales y de subordinación de los territorios con respecto al Estado ecuatoriano. Los órganos estatales toman decisiones que afectan a pueblos y comunidades, no sólo sin la participación sino en contra de los valores, planes de vida, prioridades de pueblos y comunidades. La dependencia ecuatoriana en las materias primas pone una presión adicional sobre las comunidades y sus territorios.

En particular, la ejecución de la consulta previa en el Ecuador está orientada a convertirla en un instrumento que legitima decisiones ya tomadas por los Estados (y al que eufemísticamente llaman "licencia social") bajo un barniz de supuesta participación comunitaria. Esta orientación es contraria a lo que manda el estándar internacional: en tanto derecho fundamental para la participación efectiva de las comunidades en las decisiones estatales que las afectan, la consulta previa debería actuar como instrumento de protección de los derechos individuales y colectivos, no en detrimento de estos.

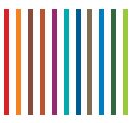
En el proyecto sostenemos que en una sociedad plurinacional –como se ha reconocido la ecuatoriana– la ley y práctica de la consulta previa debería cambiar para constituirse en una herramienta de entendimiento intercultural. En esta sección examinamos la ley y la práctica de la consulta previa en el país y justificamos la afirmación de que es deficiente y subestándar.

I.a. Las dos variantes de consulta previa en la Constitución ecuatoriana: orígenes y el principio pro derechos

La Constitución del Ecuador prevé dos consultas previas. La consulta previa ambiental que es un derecho de comunidades en general (art. 398) y la consulta previa con pueblos indígenas (art. 57.7). Cada una tiene su propio origen pero la segunda es la más y mejor desarrollada y, por eso, sostenemos la segunda es el estándar para aplicar las dos, en lo aplicable.

El origen del derecho a la consulta previa ambiental está en el derecho ambiental internacional. La participación de la ciudadanía en las decisiones estatales está reconocida como instrumento para una efectiva protección ambiental, por lo menos desde 1992. En el ámbito de la Conferencia de Río de Janeiro sobre Ambiente y Desarrollo, el Principio 10, dice que

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse



acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.²

Por su lado, la consulta previa a los pueblos indígenas es un derecho reconocido en el marco de la relación entre Estados y estos pueblos. El derecho a la consulta previa, libre e informada por el derecho internacional está consagrado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 169) que entró en vigencia en 1989 en el mundo y en 1998 en Ecuador tras su ratificación.

El OIT 169 no es un tratado de derecho ambiental; es un tratado sobre los derechos de los pueblos indígenas con trascendencia en lo ambiental pero que excede a este ámbito. Es una iniciativa internacional que busca:

- (1) superar el asimilacionismo cultural que venía marcando las relaciones entre los Estados y los pueblos indígenas dentro de las fronteras impuestas por los primeros; y
- (2) reconocer las aspiraciones de los pueblos a controlar sus vidas y su desarrollo.³

El art. 6 del OIT 169 establece que una vía para lograr estos objetivos es

- a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Estos orígenes separados –pero relacionados– se reflejan en el tratamiento constitucional y legal de las consultas previas en el Ecuador. Ambas formas de consulta previa fueron incorporadas como derechos en la

Constitución de 1998 (ver texto de arts. 84.5 y 88). Posteriormente, la Constitución de 2008 las ratifica en los arts. 57.7 (consulta previa a pueblos indígenas) y 398 (consulta previa ambiental a comunidades en general), respectivamente.

La forma de consulta que más desarrollo ha recibido en el derecho internacional es la consulta previa, libre e informada como derecho fundamental de los pueblos indígenas. La llamada “consulta previa ambiental” ha tenido poco y pobre desarrollo legal en el derecho internacional, salvo el reciente firmado Convenio de Escazú que aún no entra en vigencia.

En este proyecto sostenemos que en el Ecuador, el estándar de interpretación y aplicación de todas las formas de consulta previa es el de la consulta previa, libre e informada con pueblos indígenas. Como se indica arriba, ésta es la forma más y mejor desarrollada como derecho de comunidades. En este sentido hay que señalar que la Constitución del Ecuador es garantista y consagra el principio pro derecho que manda a interpretar las normas y a preferir las interpretaciones en el sentido que más garanticen el ejercicio pleno y libre del derecho en cuestión. Entonces, si tenemos una forma de consulta que ofrece mejores garantías como derecho y ésta es la prevista en el art. 57.7 para pueblos indígenas, es ésta aquella que debe considerarse el estándar de consultas y no al revés como han intentado sucesivamente los gobiernos en sus reglamentos de aplicación de la consulta en el Ecuador.

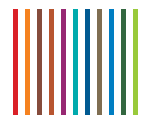
I.b. El alto estándar internacional de la consulta previa, libre e informada.

En el estándar internacional, la consulta es previa, libre e informada, de buena fe, con las organizaciones representativas de los pueblos involucrados y con el objetivo de obtener el consentimiento o de llegar a un acuerdo con los consultados. (OIT 169)

² <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

³ Ver considerandos en el texto del Convenio, págs 16 a 18, aquí:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf



Los detalles sobre la naturaleza y alcance de la consulta previa y el contenido sustantivo de sus requisitos (ser previa, libre, informada, etc) se han ido desarrollando a lo largo de años en el derecho internacional. En ese desarrollo ha incidido la necesidad de superar las prácticas estatales negativas, y, sobre todo, la participación activa de la diplomacia indígena que ha conseguido abrirse espacios en un ámbito tradicionalmente reservado a los estados. La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 es un instrumento de derecho internacional producto de negociaciones de 25 años, por lo menos; en cuyo texto participaron líderes, pensadoras y pensadores y juristas indígenas y sus aliados. Mientras el OIT 169 consagra la consulta previa; la Declaración consagra el consentimiento previo, libre e informado como el estándar de cumplimiento de la consulta. La Declaración reconoce a la libre determinación de los pueblos como el paraguas de la consulta y el consentimiento y de la relación misma entre los Estados y los pueblos indígenas.

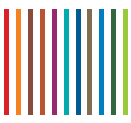
Otras elaboraciones de órganos internacionales incluidos los del sistema interamericano de derechos humanos han complementado el contenido jurídico sustantivo de la consulta previa. La jurisprudencia interamericana sobre la consulta y el consentimiento previo, libre e informado incluye las sentencias en los casos *Saramaka v. Surinam* (2007) y *Sarayaku v. Ecuador* (2012). Este contenido sustantivo es un todo que a los Estados les corresponde demostrar que ha cumplido en cada caso concreto. Si el todo no se cumple a cabalidad, el Estado incurre en violación de una obligación internacional.

En el estándar internacional, la consulta previa es un derecho colectivo que emana del derecho de los pueblos a sus propias prioridades de vida, esto es, su autodeterminación. En este marco debe entenderse a la consulta como un instrumento para participar efectivamente en todas las decisiones estatales que puedan afectarlos y en protección de sus prioridades.

La consulta se debe dar sobre toda decisión (administrativa, normativa o del tipo que sea) que pueda afectar los intereses o derechos de un pueblo indígena. Obviamente, el formato, las condiciones y la extensión del proceso dependerá del tipo de decisión en consulta, pero el estándar implica un universo amplísimo de consultas previas. Esto quiere decir que los Estados no pueden descartar, a priori, ninguna decisión de su deber de someterlas a consulta de los pueblos.

Para que la consulta sea previa no basta con que se dé antes de la firma de la decisión. Ése es el mínimo evidente. *Previa* significa, además, pero especialmente, que la consulta se dé con la suficiente anticipación en el proceso de decisión para que la participación del pueblo sea significativa, es decir, que el pueblo consultado pueda influir efectivamente en la decisión (Comité de la OIT). En el caso de proyectos de inversión, esto significa que la consulta debe darse lo más temprano posible en el proceso de decisión de ese proyecto y no solamente cuando se vuelva necesario consultar para poder proceder (CIDH, *Sarayaku*). La razón es que la consulta tardía es inane y una burla a lo que se supone que es un derecho de los pueblos. La consulta temprana, por su parte, permite a los pueblos desplegar a tiempo sus mecanismos de discusión interna y decisión y a los estados considerar el mayor universo posible de vías de acción, incluida la opción de no proceder con la medida que el Estado le propone.

Para que la consulta sea libre el estándar requiere que el proceso se dé sin coacción, ni amenazas ni sobornos a las comunidades consultadas ni a sus líderes. La Comisión IDH ha indicado que tampoco puede incluirse ofertas a los consultados de prestaciones que equivalgan a derechos económicos, sociales y culturales (educación, salud, cultura, promoción de economía, etc..) debidos a toda la sociedad porque actúan como amenaza velada de restringir derechos.



Para que la consulta sea informada no basta con presentar cualquier información a la comunidad consultada. El estándar exige que la información sea completa y veraz y, sobre todo, incluya todos los impactos negativos previstos y previsibles que la medida pueda tener en las comunidades para que éstas puedan tomar la mejor decisión posible.

La consulta debe realizarse con las organizaciones representativas de los pueblos afectados. El término "organizaciones representativas" no se refiere necesaria ni únicamente a entidades legales sino más ampliamente a las formas propias de organización, incluidos mecanismos y autoridades propias. El respeto a las formas propias de organización incluye también que las consultas se den en los plazos apropiados para los consultados y que, de ser el caso, se conduzcan en los idiomas de éstos. Una consulta culturalmente apropiada es lo que se debe realizar siempre. Una consulta de buena fe rechaza cualquier forma de división o intento de división de los consultados.

El objetivo de la consulta siempre es lograr el consentimiento o un acuerdo con los pueblos consultados. La cuestión jurídica pendiente es qué ocurre si este objetivo no se logra. Mientras los estados se rehúsan a reconocer el consentimiento como requisito para operar; las elaboraciones de organismos y cortes internacionales apuntan a reconocer que sin ese requisito, las consultas se convierten en meros instrumentos de legitimación de decisiones impuestas a los supuestos consultados. La "fatiga de consulta" –o más, el rechazo de comunidades a ser consultadas pues sus prioridades y decisiones no son tomadas en debida cuenta– es el resultado precisamente de la imposición de decisiones que no cuentan con el consentimiento de los consultados o que dividen a las comunidades.

Ante esto y ante la vigencia de instrumentos de distinto peso jurídico como la Declaración de 2007 y Convenciones como la de Biodiversidad y el mismo Convenio OIT

169, la Corte Interamericana decidió que por lo menos en algunos casos se requiere el consentimiento de los pueblos consultados: 1) cuando se trata de proyectos de megainversión y 2) cuando estos podrían tener altos impactos negativos en los consultados. (CIDH, *Saramaka v. Surinam*).

I.c. La práctica subestándar de la consulta previa en el Ecuador: un derecho convertido en restricción de derechos

La materialización de la consulta previa en la legislación y la práctica ecuatorianas ha sido subestándar. Esto pese a que la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra Ecuador en el caso *Sarayaku* (Abril de 2012) es, probablemente, el instrumento que más detalles ha dado sobre lo que debe ser y sobre lo que no es una consulta previa en derecho. En la sentencia, la Corte ordenó al Ecuador, entre otras cosas, adecuar su legislación a los estándares internacionales incluido lo establecido en el fallo. El Ecuador no sólo incumplió sino que, conforme a su tradición en el tema, insistió en diluir los fuertes contenidos del derecho a la consulta en formas inferiores de participación pública (como la consulta ambiental).

El universo de decisiones a consultar en el Ecuador es significativamente limitado con respecto al estándar internacional. El Convenio OIT 169 dispone que se consulten "todas las medidas administrativas y normativas" que puedan afectarlos. La Constitución ecuatoriana desde 1998 hasta la actualidad, al hablar de la consulta previa, libre e informada, se limita a "los planes y programas sobre *recursos no renovables* en tierras indígenas que puedan impactarlos social, cultural o ambientalmente" (art. 57.7 en la constitución vigente). Así, incluso proyectos de mega inversión y de alta intensidad en uso de suelo e impactos (como la construcción de una mega hidroeléctrica) no caen, estrictamente, bajo el mandato constitucional. Sí caen, sin embargo, bajo el mandato del art. 398 vigente que ordena consultar a la comunidad sobre "toda decisión que pueda afectar *al am-*



biente", que, sin embargo, limita el ámbito de impactos a consultar.

Los gobiernos pretenden confundir las dos consultas en el sentido menos favorable al derecho, contrario a lo que manda la Constitución. Por eso, la regulación de la consulta previa termina siempre tratando de someter la consulta previa libre e informada con pueblos indígenas bajo la consulta ambiental porque esta última no ha alcanzado el nivel de desarrollo en el derecho internacional que la primera, sí. Las leyes y reglamentos sobre consulta ambiental ("participación pública o participación ciudadana") configuran un proceso de *licenciamiento de una decisión ya tomada*, no un proceso de consulta como manda el estándar en el caso del derecho reconocido a los pueblos indígenas. Ése es el espíritu y concreción de la Ley de Participación Ciudadana, el Decreto 1040 sobre aplicación de mecanismos de participación social en la Ley de Gestión Ambiental y que se ha usado para licenciar operaciones mineras; el decreto 1247 de consulta sobre operaciones hidrocarburíferas que se emitió para la Ronda Undécima. Eso mismo sucede con las disposiciones sobre consultas en el nuevo código ambiental y su reglamento.

En cuanto a la consulta normativa, sólo se ha reconocido expresamente en la última Constitución y su práctica es más incipiente aún y subestándar también. La interpretación local parece ser que el art. 57.17 (consulta sobre medidas legislativas) sólo aplica respecto a leyes tramitadas en el parlamento y no a toda medida con fuerza normativa (decretos, reglamentos, etc). De ahí que, las leyes se limitan a repetir los textos constitucionales y es vía reglamentos gubernamentales que se regulan los detalles de aplicación del derecho a la consulta previa y a la consulta ambiental (lo que está expresamente prohibido pues la regulación de derechos requiere siempre ley orgánica).

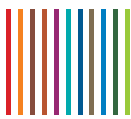
La consulta en el Ecuador tampoco cumple efectivamente el requisito de ser previa según el estándar arriba descrito. En

la práctica, el estado convoca la consulta recién en la etapa final cuando ya se han realizado todos los preparativos (estudios financieros, factibilidad económica, marcos contractuales apropiados) e incluso se ha anunciado los planes casa adentro y en el extranjero para atraer inversionistas. La "consulta" con los pueblos y comunidades interesadas sólo se da al final. De ahí que es evidente de que nunca se trata de una consulta sino de un trámite burocrático más para la licencia, sin mayor influencia en la decisión ya tomada.

El cumplimiento del requisito de libre también es cuestionable en la regulación y práctica ecuatorianas. En los procesos se promueve la división en y entre comunidades y familias. Además, los "acuerdos" reflejan que lo que se negocia con las comunidades son puestos de trabajo y prestaciones que corresponden a derechos económicos, sociales y culturales que actúan como moneda de negociación ilegítima con las comunidades.

El requisito de que la consulta sea informada tampoco se cumple a cabalidad. La información que se da es incompleta y sesgada en favor de la medida en consulta (ofertas de trabajo, nula información sobre aspectos fundamentales para tomar decisión). Las comunidades no conocen a cabalidad la extensión de los impactos negativos. En la mayoría de los casos, el consultante no facilita a los consultados la comprensión integral de información que, por ser altamente técnica, requiere financiamiento de personas o equipos que faciliten la comprensión cabal necesaria para tomar una decisión informada cuyas consecuencias estén claras para los consultados.

Las "consultas" no se realizan bajo las formas organizativas propias de las comunidades. Los plazos, tiempos e idiomas propios no son debidamente incorporados en los procesos y, en cambio, se someten a las disponibilidades del consultante y de las empresas interesadas. Es práctica común la formación de organizaciones paralelas afines a las propuestas cuando hay



una fuerte o una histórica oposición a los tipos de proyectos consultados (extractivos o de uso intensivo de suelos y alto impacto ambiental y cultural). Las consultas no son culturalmente apropiadas.

El objetivo de la consulta nunca es lograr el consentimiento de las comunidades. Así lo anuncian públicamente las autoridades que además, insisten, en que no es su deber hacerlo. Ante esto, los “acuerdos” que en ocasiones han logrado con alguna parte de la comunidad o con dirigentes de organizaciones paralelas o intervenidas, incluyen la promesa de cumplimiento de prestaciones básicas que, como si dijo, no pueden ser moneda de negociación pues se trata de derechos que, con o sin acuerdo sobre la medida consultada, debe cumplir efectivamente el estado. La documentación de los procesos no incluye las discrepancias sustantivas ni las acciones para abordarlas y menos aún la expresión concreta de falta de consentimiento ni de las razones para licenciar actividades aún pese a esa falta de consentimiento.

En algunos casos que se han judicializado, las cortes ya han favorecido a las comunidades que han reclamado contra la falta de consulta apropiada. Como ya indicó, la Corte IDH falló contra el Estado en el caso *Sarayaku* en 2012. Localmente, el proyecto minero Río Blanco en la provincia del Azuay fue suspendido por orden judicial (agosto 2018). Una corte de Sucumbíos ordenó también la suspensión de las concesiones mineras emitidas en detrimento del territorio de la comunidad cofán de Sinangoe en la provincia de Sucumbíos (2018). La corte de Pastaza falló en contra del gobierno por la supuesta consulta del bloque petrolero 22 que afectó a 16 comunidades Waorani en esa provincia (2019). Más recientemente, otro tribunal de la provincia de Pastaza falló a favor de una comunidad kichwa por la falta de consulta y daños por afectación al río Piatúa en la autorización de una represa hidroeléctrica. Esta última sentencia se dio en medio de un escándalo de corrupción en el caso que involucra al juez de primera instancia.

II. Otra consulta es posible: la decisión comunitaria para protección de territorios de vida, TICCA

La planificación y desarrollo de los procesos de decisión comunitaria sobre el registro de territorios indígenas en Ecuador en la base mundial TICCA, responde a la particular situación arriba descrita y al objetivo político de este proyecto: el fortalecimiento de los sistemas comunitarios de gobernanza territorial, tanto de los mecanismos de toma de decisión como el contenido de las decisiones orientadas a la protección territorial, ambos basados en el consentimiento comunitario.

Este objetivo de fortalecimiento de pueblos indígenas y comunidades participantes en el proyecto, se persigue a través de un intercambio significativo de experiencias para el desarrollo de prácticas que integren las formas ya existentes de organización y la preparación ante la realidad de las relaciones que se van dando entre el estado y los pueblos indígenas y sus territorios en el Ecuador. No se trata solamente de aplicar lo ya existente, el desafío es adaptar y desarrollar prácticas nuevas de cara a los retos futuros y para lo cual, las experiencias de comunidades afines pueden servir de inspiración.

El cumplimiento del objetivo a través de las vías que prevemos contribuirá a revelar que otra consulta es posible en el Ecuador. Es posible y necesaria una consulta que promueva la autodeterminación de las comunidades, que fortalezca sus organizaciones y procesos propios y que promueva sus propios valores y prioridades. No es un simple proceso con final abierto. Es un proceso cuya efectividad se mide en la realización de lo que se busca a través del proceso: proteger el territorio.



II.a. El requisito del consentimiento para proceder al registro

En la fase preparatoria realizamos talleres informativos en territorios que ya se reconocieron como Territorios de Vida-TICCA en la fase anterior y que validaron los procesos de decisión sobre el registro TICCA.

Estos procesos están basados en lo que llamamos “consentimientos parciales” siempre revocables. La idea de que las etapas del proceso estén sometidas a consentimientos parciales siempre revocables busca garantizar la participación sostenida a lo largo de todo el proceso de consulta y si es del caso de registro, con la más amplia libertad de decisión y la solidez de una decisión argumentada. En esto radica además la “propiedad” del proceso en la comunidad a registrarse. El primer consentimiento parcial fue la decisión de iniciar el proceso de consulta para el registro con base en la información discutida hasta el taller informativo.

En esos talleres discutimos además la ley y práctica sobre la consulta previa. Hay, a la vez, desconocimiento generalizado sobre la consulta previa como derecho, sus alcances y requisitos y desconfianza y hasta rechazo abierto a las “consultas que hace el Estado”.

Una experiencia generalizada entre las comunidades es que ninguna decisión estatal les es consultada. En el taller en Playa de Oro, presentamos el mapa que evidencia que la mayor parte del territorio de la comunidad está concesionado para minería. Los comuneros confirmaron que nunca fueron consultados. Una preocupación compartida es precisamente la posibilidad de que el estado decida actividades extractivas en los territorios bajo el escudo de supuestas consultas que no requieren consentimiento. Por todo esto, el cuestionamiento sostenido es si los gobiernos entienden a la consulta previa como un *derecho de las comunidades para proteger sus derechos*.

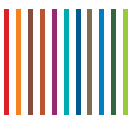
También provoca rechazo la división que generan los procesos de “participación”. En el caso de la organización del Pueblo Shuar Arutam, donde los acercamientos oficiales sobre minería generan discrepancias entre dirigentes y entre comuneros, una “consulta” según la práctica ecuatoriana no haría sino ahondar la división.

Más sustantivamente, las comunidades se niegan a someterse a “consultas” que los gobiernos quieren imponer aún contra el rechazo expreso de las comunidades a actividades extractivistas o de alto impacto negativo en su entorno (como las mega hidroeléctricas que estrictamente no serían actividades de extracción de no renovables). La incompatibilidad entre los planes de vidas consensuados en las comunidades y los planes de uso intensivo de suelos (extractivos o no) nunca es considerada con seriedad por los gobiernos.

Por todo lo anterior, la experiencia con la consulta previa en el Ecuador es que, cuando se da, siempre es en condiciones adversariales de alto conflicto, en las que el consultante, el Estado o una empresa contratada por el interesado, impone a una comunidad un proceso que de participativo no tiene mucho.

El proceso de consulta para el registro TICCA es significativamente distinto. Es un proceso autoconvocado por el gobierno indígena o comunitario local, sea cabildo o consejo de gobierno, para decidir sobre el uso o no de una herramienta de protección territorial. Sin duda, requiere debate –el más profundo, honesto y participativo posible– y, sin duda, provoca discrepancias –que deben ser atendidas, abordadas y resueltas de la forma más comprensiva posible. Sin embargo, el control íntegro del proceso radica en la misma comunidad y su alcance es el que ésta le asigne.

Por lo anterior, y tras un debate profundo acordamos dejar de llamar “proceso de consulta y consentimiento” para el registro TICCA y nos enfocamos en “procesos comunitarios de decisión”, término que confir-



ma la preponderancia de los mecanismos de decisión propios sobre los mecanismos previstos por las leyes estatales (como es el caso de cualquier variante de la consulta previa estatal). Una razón estratégica para esta línea de acción es que es las comunidades vayan fortaleciendo sus mecanismos propios de decisión, en sus propios términos. Este fortalecimiento se complementa con la discusión y desarrollo de estrategias adicionales de protección territorial y la construcción de redes de apoyo mutuo con otras comunidades y organizaciones en el Ecuador y en el extranjero. La idea es confrontar a las “consultas estatales” con verdaderos mecanismos de participación efectiva y resistencia.

Por esto último, para que el proceso de registro TICCA se constituya en un ejercicio anticipado a “consultas” que eventualmente convoque el Estado, se usa, en lo aplicable, criterios conocidos por el derecho internacional de la consulta. Así, la preparación previa (que incluye el taller nacional y la capacitación posterior de los equipos locales) es una especie de “preconsulta”, donde se desarrollan los criterios para asegurar que la decisión se tome a través de un proceso propio, previo, libre, informado, participativo; que éste sea documentado y sistematizado; y que se consolide, finalmente, en una forma de veeduría local que asegure la continuidad del registro en caso de darse.

Más allá, se busca ampliar los criterios internacionales y hasta reformularlos, de ser necesario. Por ejemplo, la consulta no puede ser libre si a los consultados se les obliga a pasar por procesos sobre actividades incompatibles con sus planes de vida. Es el caso de Sarayaku y su plan de vida Kawsak Sacha. El estándar actual sólo se refiere a libertad de coacción *en el proceso*, como si toda consulta debiera llevarse a cabo. Para Sarayaku, no es aceptable que haya una consulta sobre lo que el gobierno ya sabe que la comunidad rechaza, ni que se pueda hablar de consulta “libre” en ese caso. Éste será posiblemente el aporte más significativo de esta iniciativa fuera del marco del proyecto

El taller nacional confirmó que el cambio de terminología no es meramente cosmético sino que apunta al corazón mismo del proceso de registro TICCA como un proceso propio de cada pueblo o comunidad interesada. La participación de otras actrices y actores permitió un ejercicio aún más enriquecedor de intercambio de experiencias y de perspectivas de protección territorial. En particular, fortaleció la idea de la autodeterminación de los territorios y las posturas críticas sobre la consulta previa como un derecho que debe favorecer esa autodeterminación y no legitimar decisiones ilegítimas de los gobiernos de turno.

III. Conclusiones preliminares

La práctica del derecho a las consultas previas en el Ecuador es deficiente y frustrante para las comunidades supuestamente beneficiarias del derecho. El estándar ecuatoriano no cumple los mínimos del estándar internacional ni siquiera en la letra de la ley. El resultado fluctúa entre desconocimiento por desinterés hasta abierto rechazo a las consultas previas.

El Proyecto para Promover el Reconocimiento de Territorios de Vida (TICCA) busca demostrar que hay otra forma de consulta posible que sí responda a las exigencias de un derecho fundamental de las comunidades. Esa forma ya existe en los procesos de gobierno propio de las comunidades, a través de los cuales se deben concretar los planes de vida y los acuerdos de convivencia. La aplicación práctica de estos mecanismos en cada proceso de decisión para el registro TICCA revelará esa consulta posible y necesaria y entrenará a las comunidades participantes con vistas a eventuales consultas estatales.

Por el momento, los procesos de decisión de registro que aún están pendientes cuentan con un sólido acervo de soporte generado a partir de documentos, metodologías, saberes compartidos en talleres.

