



## Informe sobre la libre determinación en virtud de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

### Introducción

El Mecanismo de Expertos decidió preparar un informe sobre la libre determinación en virtud de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, de conformidad con la resolución 33/25 del Consejo de Derechos Humanos, durante su reunión entre períodos de sesiones de 2019.

La Alianza de Derechos Humanos del Ecuador, coalición de 18 organizaciones de derechos humanos del Ecuador,<sup>1</sup> presenta la siguiente contribución en los términos de la convocatoria.

### I. El contexto ecuatoriano: Autodeterminación y plurinacionalidad, conceptos complementarios e inseparables

1. La autodeterminación de los pueblos (“libre determinación” en las versiones en español de los textos internacionales) es un principio y un derecho. En la versión positivizada en el derecho internacional tiene dos dimensiones: la económica y la política y se manifiesta en el ámbito externo e interno.

2. La Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 (en adelante, la Declaración), considerada por algunos autores como la Carta de Derechos de los Pueblos Indígenas, se fundamenta en el derecho-principio a la autodeterminación en el ámbito interno. El Ecuador es signatario de la Declaración. En el ámbito regional, Ecuador también es signatario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2016, que también consagra la “libre determinación”. El alcance de esta Declaración es menor al de la Declaración de la ONU, precisamente, porque las posibilidades emancipatorias levantaron reacciones en los estados americanos.

3. La autodeterminación de los pueblos como principio y derecho es altamente temida por los Estados, debido a su rol instrumental en la descolonización. Así, cada instrumento internacional, que expresamente consagra derechos de los pueblos indígenas, contiene una cláusula de desconfianza. Es el caso de: OIT 169, artículo 1.3; la Declaración, art. 46; la Declaración Americana, art. IV.

4. En el contexto ecuatoriano, la desconfianza en la autodeterminación se materializa en la plurinacionalidad propuesta por el movimiento indígena desde los años noventa, como alternativa de un Estado monocultural. Las élites políticas y económicas deslegitiman la plurinacionalidad y la califican como un “intento de partir el Estado ecuatoriano”.<sup>2</sup> Así, aunque se propuso para la Constitución de 1998, esta no fue incorporada en el texto final.

<sup>1</sup> Véase en: <https://ddhhecuador.org>

<sup>2</sup> <http://www.ipsnoticias.net/1998/03/ecuador-indigenas-plantan-un-estado-plurinacional-y-multietnico/>



5. La incorporación de plurinacionalidad en la Constitución en 2008 no supera la suspicacia de las élites. Aunque calificar al Estado ecuatoriano como “plurinacional e intercultural” en el artículo 1 no es poca cosa, no hay pautas claras sobre el alcance del carácter de “plurinacional” y apenas tres artículos de la Constitución se refieren a él expresamente.

6. La suspicacia de los poderes político-económicos ante reivindicaciones indígenas se concreta en dos textos que suelen pasar desapercibidos en la literatura sobre plurinacionalidad:

a. El párrafo 3 del mismo artículo 1 dice que “[l]os recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible”. Párrafo inexplicable en el artículo 1 que, en la tradición constitucional, se ha reservado al carácter del Estado ecuatoriano y cuya incorporación en el texto de 2008 se explica, posiblemente, en el reconocimiento de la plurinacionalidad visible en el párrafo primero.<sup>3</sup>

b. El artículo 56 introduce los derechos de los pueblos indígenas, enfatizando que “todos constituimos un Estado único e indivisible”.<sup>4</sup> La Constitución del Ecuador es rica en reconocimiento de derechos a grupos distinguidos. Sin embargo, sólo el capítulo sobre derechos colectivos de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y mestizos tiene esa protección de la integridad estatal.

7. No sorprende entonces que la Constitución no recoja expresamente el principio-derecho a la autodeterminación de los pueblos en el Ecuador (salvo en el caso de los pueblos indígenas “en aislamiento voluntario” en quienes la autodeterminación se expresaría en la voluntad de permanecer en esa condición).<sup>5</sup> Esa ausencia confirma la desconfianza estatal en la autodeterminación.

8. La preocupación por la integridad territorial y la soberanía estatal no tiene sustento en el Ecuador. La propuesta de la plurinacionalidad no es aislacionista ni separatista; más bien, es relacional. Busca la construcción de una nueva sociedad en diversidad.<sup>6</sup> “Un país de colores como la wiphala [la bandera multicolor de los pueblos indígenas en América]”, como sintetiza, Patricia Gualinga, lideresa indígena del pueblo Sarayaku en la Amazonía.<sup>7</sup>

9. En cambio, la preocupación por la facultad del Estado de decidir unilateralmente sobre los recursos del subsuelo, incluso contra la voluntad de las comunidades locales sí tiene fundamento. No solo los pueblos indígenas en Ecuador están reivindicando el derecho a no consentir la realización de actividades de alto impacto para sus territorios y vidas colectivas. Lo están haciendo, de a poco, también las comunidades locales. Pero eso no es partición del Estado ni atentado a la integridad del Ecuador; eso es aplicación práctica de la autodeterminación interna, en dimensiones políticas y económicas, de los pueblos en Ecuador.

<sup>3</sup> No es que la asunción de propiedad de los recursos del subsuelo no haya tenido antes consagración constitucional. Es que jamás había estado en el artículo 1 sobre el carácter del Estado.

<sup>4</sup> Artículo 56. Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.

<sup>5</sup> La única referencia expresa a la autodeterminación en el sentido del derecho internacional está en el artículo 416 sobre relaciones internacionales del “pueblo ecuatoriano”.# Sin embargo, este artículo está pensado como una defensa del Estado puertas afuera, más que como una herramienta de los pueblos puertas adentro.

<sup>6</sup> Véase en: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00873607/document>.

<sup>7</sup> Sarayaku es el pueblo que en 2012 ganó un caso al Estado ecuatoriano en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ver, *Sarayaku vs Ecuador*. [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf)



Un derecho-principio con status internacional al servicio de la construcción de un país de colores. En ese país de colores, la sociedad blanco mestiza está incluida, pero no predomina ni impone sus prioridades.

10. En todo caso, la plurinacionalidad e interculturalidad, consagradas en la Constitución, se deben entender en conexión indistinguible con la autodeterminación de los pueblos indígenas, y deben guiar en conjunto las relaciones inter-sociales en el Ecuador. Eso es lo que está en disputa en este país, cuyas experiencias pueden ilustrar el trabajo del Mecanismo de Expertos, en tanto agregan al concepto de autodeterminación -usualmente entendido como aislacionista o, peor, secesionista- elementos relacionales y emancipatorios casa adentro

11. Esta contribución ilustra con ejemplos cómo los pueblos indígenas están concretando su autodeterminación, incluso contra la institucionalidad estatal. Vale resaltar que será el rechazo y anulación de estas reivindicaciones y expresiones de autodeterminación relacional, no su práctica, lo que eventualmente puede fracturar a la sociedad ecuatoriana en un punto de no retorno.

## II. Desarrollo de temas del Informe

12. En esta sección, desarrollamos ejemplos de las distintas formas en que los pueblos y las nacionalidades indígenas en Ecuador practican la autodeterminación.

### Marco legal

13. Como se indicó arriba, la Constitución no consagra expresamente la autodeterminación, posiblemente por esa percepción fuerte aunque pobremente sustentada de leer en ella intenciones secesionistas. Pese a esto, el artículo 57 sí recoge diversas expresiones de autodeterminación consagradas en la Declaración.

- a. Derechos a la identidad propia y sus manifestaciones (arts. 57.1, 57.12, 57.13, 57.14, 57.19, 57.21);
- b. Derechos a sus tierras y territorios, biodiversidad y recursos, bajo su gobierno propio (arts. 57.4, 57.5, 57.6, 57.7, 57.8, 57.9, 57.11, 57.12, 57.20. Artículo 60 permite, además, constituir “circunscripciones territoriales”);
- c. Derechos a sus propias formas de organización social, autoridad y relaciones (arts. 57.1, 57.9, 57.10, 57.15, 57.18);
- d. Derechos de participación en los asuntos públicos que los atañen (57.7, 57.16, 57.17).

14. El preámbulo de este artículo indica expresamente que todos esos derechos se aplicarán “de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos”. Lo que en interpretación integral de la Constitución incorpora la Declaración 2007 al bloque constitucional con un status más alto que simple “derecho blando”.

15. Este mismo artículo es usado en reivindicaciones basadas en la autodeterminación.

¡VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN!

<https://ddhhecuador.org/>

16. La autonomía territorial de los pueblos indígenas es la posibilidad efectiva de ejercer el autogobierno en un espacio determinado. Pese al reconocimiento de tierras y territorios y de gobiernos propios en el artículo 57, la misma Constitución limita la concreción de la autonomía.

17. El artículo 60 permite la constitución de “circunscripciones territoriales indígenas” como gobierno seccional en el esquema político-administrativo vigente. Sin embargo, el mecanismo constitucional y legal para acceder a esa autonomía es casi imposible de cumplir.<sup>8</sup> Requiere una consulta popular favorable en  $\frac{2}{3}$ , ni siquiera mayoría simple, en una elección donde los votantes son todos los empadronados en las divisiones territoriales preexistentes. El régimen político-administrativo preexistente fue establecido sobre los pueblos y sin consideración a su integridad territorial. En la práctica, el mecanismo impone a los pueblos la carga de pelearse con el resto de la población no indígena, o convencerla de convertirse en “circunscripción indígena” en un país altamente racista.

18. El hecho es que, a doce años de vigencia de la Constitución, no se ha podido concretar una sola circunscripción territorial, ni siquiera en la Amazonía donde hay más territorios que son casi exclusivamente indígenas. Peor aún, incluso si se concretara, sería bastante inefectivo para el objetivo de ejercer un gobierno propio y que avance con las prioridades del pueblo o nacionalidad indígena involucrado. Sería inefectivo, porque otro problema del mecanismo constitucional y legal es que deja intocado el régimen político-administrativo.<sup>9</sup> En la práctica, las únicas posibilidades son convertirse en la más básica y nada autónoma figura de junta parroquial. Las juntas parroquiales en Ecuador están sometidas a los cantones y provincias y todos se subordinan al gobierno central. En un país estratificado y centralista pese a la insistencia en la descentralización y desconcentración, la dependencia y la falta de autonomía real, en términos de competencias, vuelve a la autodeterminación una quimera.<sup>10</sup> Sería otra figura sometida al *status quo*, legitimado con plumas o ponchos, la indumentaria característica de los pueblos y nacionalidades indígenas.

19. Ante esto, la posibilidad emancipatoria de autodeterminación sigue estando en el artículo 57, en las disposiciones sobre los derechos territoriales y el gobierno propio. Cabe agregar que esta relación no sólo es pobremente reconocida en la Constitución y en la ley sobre organización político administrativa, sino incluso por la Corte Constitucional del Ecuador, como se explicará más adelante en el caso de la comunidad Chinchanga.

<sup>8</sup> Constitución, artículo 257. Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), artículos 94 al 96.

<sup>9</sup> COOTAD, artículo 99. Competencias.- Las circunscripciones territoriales de las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente a fin de garantizar la aplicación de los derechos colectivos señalados en la Constitución; y, se regirán por el principio del *sumak kawsay* o buen vivir.

<sup>10</sup> Ver Potes, V. (2013). “The Achuar People in Ecuador: Towards Territorial and Political Autonomy” en Koivurova, T y Bankes, N. (compiladores) *The Proposed Nordic Sami Convention: National and International Dimensions of Indigenous Property Rights*. Oxford, Hart Publishing.

- **Ejemplos de ejercicios actuales de jurisdicción por parte de los pueblos, determinación de jure y de facto por ejemplo en decisiones sobre tierras, territorios y recursos; derechos económicos, sociales y culturales; derechos civiles y políticos**

20. Sinangoe es una comunidad de la nacionalidad Ai’Cofán, en la Amazonía ecuatoriana. Está ubicada en la provincia de Sucumbíos. Su territorio reconocido es más pequeño que su territorio ancestral; pese a eso, los cofán de Sinangoe mantienen actividades y relación con la tierra más allá de su territorio “oficial”. El territorio de Sinangoe está sometido a amenazas de terceros (tala y minería ilegal) y del mismo Estado (competencias legales varias incluida la autorización de actividades extractivas en ejecución de la “soberanía estatal”). La comunidad ha emprendido acciones para proteger su territorio y su vida como indígenas amazónicos.

21. Por mandato del gobierno de sabios y sabias, constituyeron una guardia comunitaria integrada por jóvenes. La guardia tiene el encargo de patrullar el territorio, y detectar intrusión de terceros. En 2018, detectó movimientos de tierra sospechosos, y denunció al gobierno central lo que parecía evidencias de minería ilegal. Las agencias pertinentes lo confirmaron, pero informaron a la comunidad que el territorio estaba bajo concesiones mineras que no permiten operar mientras no se emitan las licencias ambientales; no obstante, que ya constituyen un “derecho”, según la normativa minera vigente. La comunidad protestó, debido a que nunca fue informada siquiera del procesamiento de esas concesiones, menos aún, consultada.

22. Sin respuesta satisfactoria, Sinangoe llevó el caso a la justicia constitucional. Alegó falta de consulta previa, libre e informada, falta de consentimiento a actividades incompatibles con sus propias prioridades y la vulneración de los derechos a la identidad, al territorio y los derechos de la naturaleza. Exhibió como evidencia, entre otras, la “Ley propia de control y protección del territorio ancestral de la comunidad Sinangoe de la Nacionalidad Ai’Cofán”, emitida en mayo de 2017.<sup>11</sup> El artículo 3 expresamente prohíbe la minería y ordena a la guardia comunitaria verificar el cumplimiento de esa prohibición.

23. En el proceso, la defensa del Estado (Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, Ministerio del Ambiente y la Procuraduría General del Estado) alegó que esa ley no era en realidad una ley porque no había sido emitida por el parlamento ecuatoriano. Además, acusó a la guardia comunitaria de ser una entidad paramilitar. El Estado evidenció su abierta ignorancia y desdén por los derechos de los pueblos a su identidad (57.1); al desarrollo de sus propias formas de organización y ejercicio de autoridad (artículo 57.1 y 57.9); a crear y practicar su derecho propio (artículo 57.10).

24. Sinangoe ganó el caso. Los jueces no se pronunciaron sobre la validez de la ley propia ni de la guardia comunitaria. Pero ambas quedaron incorporadas o mencionadas en el proceso como expresiones propias del ejercicio de derechos reconocidos. Más allá de esto, los jueces invalidaron todas las concesiones mineras emitidas sin consulta a la comunidad, incluso aquellas localizadas fuera del territorio reconocido a

<sup>11</sup> Ley propia del control y protección del territorio ancestral de la comunidad Sinangoe de la Nacionalidad Ai’Cofán. Anexo 1.



Sinangoe, por los impactos de las actividades mineras ilegales. Prevalció, entonces, el uso autorregulado de territorios fuera de los límites oficiales reconocidos.<sup>12</sup>

25. Otro caso de consulta previa en el que se alegó la autodeterminación en tanto derecho a formas propias de gobierno es el de 16 comunidades Waorani localizadas en la provincia de Pastaza contra supuestos procesos de consulta previa en el bloque petrolero 22.

26. La nacionalidad Waorani es una nacionalidad amazónica de reciente contacto. Su territorio ancestral también es más amplio que el que oficialmente se les ha reconocido. Son clanes descentralizados, cada uno con organización y entes de gobierno tradicional propio. En 2012, el gobierno condujo una serie de eventos a los que llamó “consulta previa, libre e informada” a comunidades indígenas en la Amazonía Centro-Sur, en el marco de la “Ronda Petrolera Undécima” o “Ronda Petrolera Suroriente”. Según el gobierno, estos eventos apurados y puramente formales cumplirían el requisito de consulta, ordenado en el artículo 57.7 de la Constitución.

27. Eran los tiempos del gobierno de Rafael Correa y la desconfianza en la neutralidad de las cortes unida a la división entre indígenas por cooptación estatal impidió concretar demandas. En 2018, sin embargo, en otras circunstancias políticas y tras un proceso organizativo interno, las comunidades demandaron bajo el frente común de la Conconawep, la coordinadora de comunidades waorani de la provincia de Pastaza. El proceso organizativo previo a la demanda incluyó el Mandato del Pueblo Waorani de Pastaza en Defensa de Nuestro Territorio y Nuestras Formas de Vida, en ejercicio de su autodeterminación y con el respaldo de las autoridades tradicionales (*pikenanis*)<sup>13</sup>

28. El juicio es emblemático porque no alegaba falta de consulta sino falta de consulta *adecuada a los estándares legales*. Las comunidades rechazaban los eventos que se hacían pasar por consulta: asambleas generales de uno o dos días de duración; entrega de información sin discusión; en español y no en *wao terero*, el idioma local; sin espacio ni tiempo para que actuaran los mecanismos propios del gobierno local. La supuesta consulta ignoraba y violaba los derechos colectivos a la identidad propia, a las propias formas de gobierno y ejercicio de autoridad, a la propia definición de prioridades. Es decir, a la autodeterminación. Expresamente, las comunidades invocaron la autodeterminación como el paraguas que cubre el ejercicio de sus derechos y el marco bajo el cual el Estado debe cumplir sus deberes correlativos.

<sup>12</sup> El caso Sinangoe ha sido escogido por la Corte Constitucional del Ecuador para revisión. Este es un proceso nóvel en la justicia constitucional ecuatoriana en el que por novedad—u otras razones—se escoge sentencias de cortes inferiores para desarrollar jurisprudencia.

<sup>13</sup> El Mandato está incorporado en el proceso. El punto 2 expresamente invoca el derecho a la autodeterminación de los waorani: “2. Declarar que el territorio no está a la venta. Exigimos que el denominado bloque 22 no entre en la Ronda Suroriente ya que las comunidades que vivimos en la zona, dueñas ancestrales de este territorio, en uso de nuestro derecho a la autodeterminación y por la protección de nuestra vida y nuestra cultura hemos declarado nuestro territorio libre de actividades petroleras.” El punto 3 rechaza las “consultas” para dejar claro que no hay consulta libre si es impuesta contra la voluntad del pueblo consultado. “3. Considerar innecesario el desarrollo de los llamados procesos de consulta.”



29. En sentencia de primera instancia, los jueces reconocieron que los pueblos indígenas son titulares del derecho a la autodeterminación.<sup>14</sup> Sobre la relación entre autodeterminación, como ejercicio interno, y participación en decisiones estatales, como ejercicio externo, dijeron que:

La relación entre el derecho a la libre determinación y la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones, es un proceso permanente, ya que de esta forma se garantiza que los pueblos indígenas sigan participando en la adopción de decisiones y mantengan el control de sus destinos, lo que significa que las instituciones deben concebirse de modo que les permitan a las nacionalidades indígenas adoptar decisiones en relación con sus asuntos internos y locales, y además participar colectivamente en los procesos externos de toma de decisiones, de conformidad con los criterios de derechos humanos pertinentes.<sup>15</sup>

30. Finalmente, ratificaron que la base de la consulta previa es la autodeterminación.

El fundamento de la consulta se encuentra en el derecho que tienen los pueblos de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.<sup>16</sup>

31. Esta es posiblemente la sentencia que más ha elaborado sobre el derecho a la autodeterminación/libre determinación de los pueblos indígenas en Ecuador, precisamente, en relación con la consulta y el consentimiento previo, libre e informado. La segunda y definitiva instancia ratificó la sentencia.<sup>17</sup>

32. En otro caso relacionado con consulta y consentimiento previo, libre e informado, la discusión giró sobre la identidad de las comunidades peticionarias. El caso se conoce como Río Blanco, el nombre de una de las comunidades afectadas que fue tomado para llamar a un importante proyecto de megaminería en el sur del país.

33. Un grupo de comunidades llevó el caso a las cortes. En respuesta, el Estado central, la Procuraduría General del Estado y las mineras negaron que el Estado tuviera la obligación de hacer consultas previas al proyecto porque, alegaron, no se trataba de comunidades indígenas sino campesinas.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Expediente de primera instancia del juicio número 16171-2019-00001. Sentencia del 9 de mayo de 2019, en páginas 17 a 81 del expediente. Anexo 2

<sup>15</sup> Ibid, , página 63.

<sup>16</sup> Ibid, página 63.

<sup>17</sup> Expediente de apelación Juicio número 16171-2019-00001. Sentencia del 11 de julio de 2019, en páginas 10 a 48 del expediente. Anexo 3. La corte de apelación dispuso al Ministerio de Recursos Naturales No renovables y al Ministerio del Ambiente “capacitar a sus funcionarios respecto de los derechos de autodeterminación y consulta previa, a fin de que sean implementados en todos los procesos hidrocarburíferos, en donde se encuentren involucradas comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas”. página 48. El análisis de la corte de apelación sobre la autodeterminación está en las páginas 33 a 34 del expediente.

<sup>18</sup> En Ecuador, los indígenas tienen derecho a la consulta previa (art. 57.7), mientras que las demás comunidades tienen derecho a “consulta ambiental.” (artículo 398) Esta última ha sido pobremente desarrollada en el marco legal ecuatoriano y resulta subestándar frente a la consulta previa, libre e informada con pueblos.



34. El problema con la auto identificación es recurrente. Como ocurre en el resto del mundo, los Estados se arrogan la facultad de determinar quién es y quién no es indígena. En Ecuador, no hay una ley como la canadiense “Ley de Indios”, que permite establecer criterios de “indigeneidad”. Pero sí se actúa bajo el entendido de que indígena es la comunidad registrada como tal, aunque sea por afiliación a una organización autorizada por una agencia estatal. Esto impone a los pueblos una suerte de tutela de identidad.

35. El derecho internacional de los derechos colectivos recoge esta situación. Desde 1989, el Convenio 169 expresamente establece que “[l]a conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos [indígenas o tribales a los que se refiere el Convenio]” (artículo 1.2). La Declaración es más tajante en su artículo 33: “[l]os pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones”.

36. En cualquier caso, la auto identificación es un derecho que emana precisamente de la autodeterminación. No es aceptable que el Estado decida quiénes son y quiénes no son indígenas en el Ecuador. Tampoco es aceptable que el Estado establezca los criterios bajo los cuales se determine o mida la identidad. En una sociedad de alto mestizaje como la ecuatoriana, la solución deberá ser acordada entre los pueblos y los estamentos estatales, en un proceso de diálogo intercultural no desde la imposición. Entre tanto, el peligro de que terceros determinen la identidad indígena es una amenaza real a la autodeterminación en Ecuador. El caso Río Blanco está en la Corte Constitucional del Ecuador (CCE) para un proceso de revisión y para una acción extraordinaria de protección basada, entre otras razones, en la cuestionada identidad de las comunidades peticionarias.

37. Por el contrario, el caso Chinchanga es un ejemplo de auto identificación no cuestionada. Chinchanga es una comuna que demuestra su calidad ancestral en documentos que predatan la constitución del Estado ecuatoriano. Recurrió a las cortes por falta de consulta prelegislativa en la redefinición de los límites de cantones que, en la práctica, dividió a la comuna en dos. Lo trascendente del caso tiene que ver con los efectos de una decisión estatal inconsulta en la ya conocida relación identitaria entre un pueblo y su territorio. En este caso, la CCE invocó la jurisprudencia interamericana que vincula la identidad al ejercicio de la autonomía de un pueblo.<sup>19</sup>

38. Sin embargo, hay decisiones cuestionables en la sentencia. El fallo ignora que el orden político-administrativo vigente sí limita los derechos territoriales que incluyen el ejercicio de un gobierno propio. La CCE sostiene que el actual régimen político administrativo es compatible con el ejercicio de la propiedad colectiva de territorios, pues solo influye en el ejercicio de las competencias de cada circunscripción territorial y “no altera el ejercicio del derecho de propiedad en todas sus formas dentro de dichas circunscripciones...” Por eso según la CCE, dividir una comunidad entre dos circunscripciones distintas no viola la garantía de indivisibilidad de un territorio indígena.

39. Eso es incorrecto, pues ignora que uno de los derechos conexos al territorio indígena es la autoridad y el auto gobierno, independientemente de que haya sido o no reconocido legalmente como una “circunscripción territorial”. En la práctica, la superposición de un gobierno seccional sobre un territorio conlleva un choque de autoridades que nunca se soluciona en favor del territorio indígena. Pone a las

<sup>19</sup> Ver Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 3-15-IA/20, párrafo 97. Anexo 4.





comunidades, nacionalidades o pueblos involucrados en la carga de tener que reclamar y demostrar sus derechos cada vez que alguna decisión administrativa supera los límites de intromisión tolerables.<sup>20</sup> Ninguna decisión en Ecuador se toma en consulta con los territorios indígenas y sus titulares, pero de todas esas decisiones solo aquellas especialmente perjudiciales terminan en reclamos formales ante las cortes. Y eso, solamente si se logra conseguir el patrocinio jurídico necesario. En la práctica, dividir a una comunidad como en este caso significa someterla a otra autoridad más en detrimento *adicional* al gobierno propio.

40. Entonces, decir que el régimen político administrativo vigente no interfiere con el ejercicio de los derechos de los pueblos es ignorar la realidad. Es desconocer el alcance de los derechos de los pueblos y la subordinación efectiva a la que los territorios se encuentran sometidos por los gobiernos seccionales y el gobierno central.

41. En cualquier caso, no encontrar un problema de fondo en la partición de un territorio indígena en dos o más cantones -más allá de la falta procesal de consulta prelegislativa- perjudica a los pueblos. Además del problema ya discutido, la partición complica aún más la posibilidad de transformarse en circunscripción territorial indígena pues la ya difícil consulta popular indicada arriba en el párrafo 17 tendrá que realizarse en dos jurisdicciones no en una sola.

42. La consulta previa no es norma general en el Ecuador pese a que el mandato del Convenio 169 es consultar toda decisión administrativa o legislativa que pueda afectar a los pueblos. La Constitución sólo prevé consulta previa para planes, programas y proyectos sobre recursos no renovables. (artículo 57.7). Por eso, hay jueces que aún sostienen que el estado no está en la obligación de consultar proyectos hidroeléctricos pese a sus conocidos efectos adversos. En el caso Piatúa, el juez sostuvo eso pero igual encontró incumplimiento estatal de la otra consulta previa, la ambiental.

43. Pese a lo anterior y en aplicación del derecho a la autodeterminación, los pueblos están exigiendo ampliar el universo de decisiones que les deben ser consultadas.

44. En la demanda por los daños a derechos fundamentales que provocó un considerable derrame de petróleo el 7 de abril de 2020, las comunidades kichwas afectadas reclamaron, entre otros, por la falta de participación y consensos sobre las medidas de reparación y las garantías de no repetición. En particular, las comunidades reclaman que son ellas las que deben indicar las formas, contenidos, procesos para reparar la contaminación, proveer el agua y alimentos que dejaron de consumir por el derrame, etc. Esto, en ejercicio de su autodeterminación, y a través de sus organizaciones representativas.<sup>21</sup>

45. Similar alegación han hecho las organizaciones indígenas en el contexto de la pandemia por el covid19. Buscan no ser tratadas como simples receptoras de la ayuda humanitaria, sino como agentes

<sup>20</sup> Esto pese a que el código de ordenamiento territorial establece que los pueblos indígenas que no se hayan constituido en circunscripciones territoriales seguirán ejerciendo sus derechos colectivos en sus territorios y que los gobiernos seccionales deberán hacer planificación conjunta con los respectivos pueblos. Esto no se cumple, entre otras razones, porque asume, equivocadamente, que cada pueblo tiene una única organización representativa cuando la realidad es que la autoridad entre comunidades, pueblos y nacionalidades es más descentralizada.

<sup>21</sup> Véase en: Sentencia de primera Instancia de 12 de octubre de 2020. Juicio 22281202000201



activas de la estrategia de prevención, atención y respuesta a la pandemia.<sup>22</sup> En ejercicio de la autodeterminación, emprendieron campañas en los idiomas propios acordadas por los sabios y sabias locales que guían ante una epidemia de características y alcances no conocidos antes.<sup>23</sup>

46. Algunas comunidades, sobre todo amazónicas remotas, acordaron sus propias medidas de aislamiento y prohibición de ingreso de personas ajenas. También exigieron, incluso con medidas de hecho, protocolos de tratamiento de cadáveres acordes a los valores y prioridades propias.<sup>24</sup>

47. La ciudadanía resulta problemática para las poblaciones de frontera. Según la Constitución, las personas indígenas gozan de dos nacionalidades: la propia de su cultura y la ecuatoriana. Esto se complica cuando una persona de una nacionalidad indígena nace fuera del Ecuador. Una persona achuar nacida en Perú, por ejemplo, es extranjera para el Ecuador pese a que su nacionalidad achuar esté reconocida y participe de la ciudadanía ecuatoriana. Este es un obstáculo evidente al ejercicio de la autodeterminación efectiva y sus alcances. El mismo obstáculo opera contra la reconstitución de territorios afectados por fronteras. Es el caso de los pueblos amazónicos siona, shuar, y achuar y los pueblos aislados; y, en la costa, los épera y awá.

48. Otro problema radica en la desconfianza oficial hacia las guardias indígenas, expresión de gobernanza y autogobierno de los pueblos. Los sistemas propios de guardianía son estrategias autónomas de resistencia para el monitoreo y control de los territorios (formalizados o no). Son una manifestación del pluralismo jurídico, del derecho propio, de la libre determinación para el apoyo y respaldo de las autoridades tradicionales, políticas y espirituales de cada nacionalidad. Son cuerpos civiles, pacíficos, con una función principal de cuidado y defensa de la vida y la cultura.

49. Varias comunidades han organizado ese sistema de protección territorial con significativos logros. Como indicamos arriba, la guardia de Sinangoe ha evitado el avance de minería ilegal en su territorio ancestral. De la misma manera, la guardia indígena transfronteriza siona/kichwa de San José de Wisuya y Buenavista trata de contener el avance de actores armados en su territorio, y de proteger a su población contra el reclutamiento forzado y la injerencia en los planes de vida. En la pandemia, realiza tareas de contención y atención comunitaria que el Estado incumple pese a su obligación.

50. Más allá de los esfuerzos de cada comunidad, pueblo o nacionalidad, los encuentros interétnicos e interculturales buscan crear mecanismos conjuntos de coordinación, aprendizaje participativo, agendas compartidas y estrategias de resistencia para problemas comunes sobre administración de justicia, ejercicio de autoridad, control del territorio y ejercicio de la protesta social.

51. Estas legítimas expresiones de autodeterminación, plurinacionalidad e interculturalidad son obstaculizadas y hasta rechazadas por los gobiernos. En algunos casos con descalificativos, como llamar paramilitares a las guardias comunitarias, según vimos en el caso de Sinangoe. Esto es una expresión explícita de la desconfianza hacia los pueblos.

<sup>22</sup> Véase en: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/COVID-](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/COVID-19/IndigenousCSOs/CondederacionNacionalidadesIndigenasEcuadorCONAIE.pdf)

19/IndigenousCSOs/CondederacionNacionalidadesIndigenasEcuadorCONAIE.pdf

<sup>23</sup> Véase en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/medicina-covid19-amazonia-ecuador-pandemia.html>

<sup>24</sup> Véase en: <https://www.reuters.com/article/salud-coronavirus-ecuador-secuestro-idLTAKBN2442H1>



52. El episodio más reciente involucra al actual Ministro de Defensa en el marco de eventos preparatorios de las reformas a la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo.<sup>25</sup> El ministro llamó “ejércitos privados” a las guardias indígenas de Sinangoe y Wisuya y las equiparó a los llamados “Comandos de Frontera”. Estos comandos son actores armados irregulares que operan en la frontera entre Ecuador y Colombia y son, precisamente, antagonistas de las guardias indígenas. Las declaraciones del ministro exacerban los riesgos que corren individuos y comunidades atrapados en un conflicto armado que involucra a los ejércitos y a grupos irregulares como los comandos. Por esa situación, precisamente, al menos una de las comunidades tiene protección cautelar del sistema interamericano.

53. El conflicto parece justificar la militarización de los territorios indígenas, pese a que tanto la Constitución (artículo 57.20) como la Declaración de 2007 (artículo 30) la rechazan. En medio del conflicto en la frontera entre Ecuador y Colombia, la presencia de las fuerzas armadas es temida tanto como la de las fuerzas irregulares. Las comunidades denuncian constantemente abusos de ambos bandos y hasta acusaciones de parcialidad en favor de uno u otro. En este entorno, paradójicamente, las guardias indígenas son expresión legítima de autodeterminación contra la inseguridad que entre otros, les provocan los mismos Estados nacionales.

54. Finalmente, incluimos un serio obstáculo al ejercicio de la justicia indígena, otra expresión de autodeterminación. En general, las comunidades indígenas en Ecuador ejercen justicia sobre problemas recurrentes en ellas y bajo mecanismos ancestrales o ad-hoc. Desde 1970, opera el Consorcio de Justicia Indígena de San Pedro Cañar integrado por 7 organizaciones y 15 comunidades. Conoce regularmente casos sobre conflictos de tierra, cuatrismo, violencia intrafamiliar, violencia sexual. En los últimos años, diversas autoridades de San Pedro de Cañar fueron procesadas penalmente bajo cargos de secuestro, secuestro extorsivo y daño al bien ajeno por las medidas que dictan al ejercer justicia. A julio de 2020, 4 personas que permanecían detenidas por esas razones recibieron amnistía de la Asamblea Nacional.<sup>26</sup> Esa amnistía es bienvenida pero revela un problema estructural: la persecución penal a jueces indígenas por cumplir su rol pese a que esa actividad tiene respaldo en la Constitución, en el derecho internacional. Se trata de una interferencia indebida en una expresión de autodeterminación.

<sup>25</sup> Véase en: [https://ddhhecuador.org/sites/default/files/documentos/2021-01/25Ene2021\\_Denuncia\\_MinDefensa\\_Ecuador.pdf](https://ddhhecuador.org/sites/default/files/documentos/2021-01/25Ene2021_Denuncia_MinDefensa_Ecuador.pdf)

<sup>26</sup> Véase en: <https://inredh.org/con-112-votos-se-aprueba-la-amnistia-para-las-autoridades-indigenas-de-san-pedro-de-canar/>