

# **Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador**

## **2. Las apuestas**

Guillaume Fontaine, coordinador

# Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

## 2. Las apuestas



**ALCEO**  
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria,  
Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2-) 2232030  
Fax: (593-2) 2566139  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

ISBN: 9978-67-090-4  
Coordinación editorial: Alicia Torres  
Cuidado de la edición: Paulina Torres  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: RISPERGRAF  
Quito, Ecuador, 2004  
1ª. edición: octubre, 2004

# Índice

Presentación .....	9
Introducción	
<b>Petróleo y desarrollo sostenible en la Amazonía: apuestas para la gobernabilidad democrática .....</b>	<b>11</b>
<i>Guillaume Fontaine</i>	
Capítulo I	
<b>Apuestas del caso Texaco</b>	
<b>Los pasivos de la industria petrolera</b>	
A propósito del juicio a la Texaco .....	27
<i>Fander Falconí Benítez</i>	
<b>El juicio a Chevron Texaco</b>	
Las apuestas para el Ecuador .....	37
<i>Luis Yanza</i>	
<b>Petróleo y medio ambiente en el Ecuador .....</b>	<b>45</b>
<i>Ramiro Gordillo</i>	
Capítulo 2	
<b>Apuestas de la política petrolera</b>	
<b>Contratación petrolera ecuatoriana 1972-2003 .....</b>	<b>57</b>
<i>Luis Alberto Aráuz</i>	
<b>Importancia del petróleo en el Ecuador .....</b>	<b>67</b>
<i>José Gordillo Montalvo</i>	
<b>Metodologías de relacionamiento comunitario no ortodoxas: análisis político para abordarlas .....</b>	<b>75</b>
<i>Iván Narváez</i>	
<b>El papel del Ecorae en la región amazónica ecuatoriana</b>	
Un ejemplo de crisis de gobernabilidad democrática en el Ecuador .....	91
<i>Karen Andrade</i>	

## Capítulo 3

### Apuestas de los derechos territoriales

<b>Propiedad de la tierra y riqueza del subsuelo</b>	
<b>Un rezago colonial</b> . . . . .	109
<i>Edmundo Guerra</i>	
<b>Derechos territoriales frente a las actividades petroleras</b> . . . . .	121
<i>César Andy</i>	
<b>Avances en el tema del derecho territorial indígena en el ámbito internacional y específicamente en la Organización de las Naciones Unidas</b> . . . . .	127
<i>Alexis Tiouka</i>	
<b>Derechos territoriales frente a las actividades petroleras: un reto para la gobernabilidad democrática</b> . . . . .	135
<i>Lilij La Torre López</i>	
<b>Situación de los derechos territoriales indígenas en la Amazonía venezolana en el contexto de la gobernabilidad democrática actual</b> . . . . .	145
<i>Vladimir Aguilar Castro</i>	
<b>El problema de la titulación de tierras en Pastaza</b> . . . . .	149
<i>Bolívar Beltrán</i>	
<b>Para entender el conflicto entre Sarayacu, Estado y empresas operadoras del bloque 23</b> . . . . .	153
<i>Victor López A.</i>	

## Capítulo 4

### Apuestas de la consulta previa

<b>Pronunciamiento sobre la consulta previa en los bloques 20 y 29</b> . . . . .	173
<i>Frente de comunidades kiwchas de Rukullacta, Asociación Kallari, RICANCIE, REKOCA y cantón Archidona</i>	
<b>La consulta previa petrolera - Bloques 20 y 29 de la Amazonía ecuatoriana: entre el desafío y la nostalgia</b> . . . . .	187
<i>Xavier Izko</i>	
<b>Bibliografía</b> . . . . .	231
<b>Anexos</b> . . . . .	239
<b>Presentación de autores</b> . . . . .	280

# Derechos territoriales frente a las actividades petroleras: un reto para la gobernabilidad democrática

Lily La Torre López

## Territorio en el derecho occidental

En el derecho occidental, la propiedad es el ámbito de lo privado, como el territorio es el ámbito de lo público.

En ese sentido, el término territorio nacional al que se refieren las constituciones de los estados, encarna la idea de un patrimonio colectivo, asumido en forma absoluta, exclusiva y perpetua pero de un modo que supera el contenido de la propiedad puesto que es, además, transgeneracional, indivisible conceptualmente, inapropiable e indisponible individualmente, libre y autónomo en su administración interna y en la distribución de sus beneficios y responsabilidades.

En fin, una concepción que, obviamente, es muy satisfactoria a los indígenas por su afinidad descriptiva, pero que las constituciones se reservan sólo para caracterizar al territorio nacional.

## Territorio en la concepción indígena

*El pueblo y su territorio en toda su dimensión*

Para los indígenas el territorio tiene dimensiones históricas, culturales, ecológicas, económicas y políticas.

Si se tratara de presentar un sujeto jurídico único que tuviera la capacidad de integrar las relaciones de los múltiples sujetos, derechos y responsabilidades que se desarrollan al interior de un territorio indígena, ese sujeto no podría ser otro que un pueblo, una nación (o una nacionalidad). Y así, se presenta esa relación pueblo-territorio que se define como una unidad.

### *El territorio como espacio vital*

El libre desenvolvimiento de esos pueblos fundamenta el reconocimiento y el respeto de su base territorial, del espacio vital en el que se va a ejercer la producción y reproducción material y espiritual de su existencia y donde se van a ejercer sus derechos colectivos y sus autonomías.

Este concepto de la territorialidad indígena no tiene otro propósito que permitir la continuidad histórica y cultural de los pueblos originarios y devolverles la libertad.

### *El territorio como resultado y escenario de lucha*

Los territorios indígenas, como hoy se presentan en los mapas, son la expresión de los resultados de una historia, en la que todavía hoy el territorio es el escenario y el objetivo de una lucha política. El resultado de esa lucha es la condensación transitoria del “estado de la situación” entre intereses y poderes en conflicto.

### *El territorio como derecho originario y exclusivo*

Solo a partir de una revisión internacional de los derechos de los pueblos indígenas es que los ordenamientos nacionales han comenzado a vislumbrar algo que parece obvio: el carácter originario, y no derivativo, del derecho territorial indígena.

Los gobiernos han sido especialmente renuentes a aceptar la aplicación de este derecho territorial de carácter originario y exclusivo a los pueblos indígenas, aduciendo la soberanía absoluta que ejercen sobre el territorio nacional y los recursos y sus atribuciones exclusivas para la distribución de estos derechos entre los particulares.

Para los indígenas no existen dudas. Ellos no sólo se sienten dueños ancestrales de sus tierras (*desde tiempos inmemoriales*) sino que, en muchos casos, su vinculación con ese hábitat específico procede de un acto creador primigenio y resultado de los esfuerzos de muchas generaciones para adaptarse, llegarlo a conocer y crear las condiciones que les permitan su existencia y desarrollo.

### **El reconocimiento del territorio por los estados**

En el Perú, las reivindicaciones indigenistas de principios de siglo se cristalizan en la Constitución de 1920 donde se reconoce, por vez primera, la existencia legal de las comunidades indígenas. Desde 1969, las entidades indígenas amazónicas fueron bautizadas como comunidades nativas, y podían acceder al reconocimiento de su propiedad territorial. En la Constitución de 1979, se introdujo las garantías de inalienabilidad, inembargable e imprescriptibilidad de los territorios comunales así como el carácter colectivo de la propiedad. Pero, con la Constitución de Fujimori en 1993, se eliminó dos de estas importantes garantías.

En los últimos años, la importancia del derecho internacional en referencia a la problemática indígena, ha impulsado los principios y los criterios que progresivamente llevarían a estabilizar algunas de las definiciones vertebrales del derecho indigenista y a su posterior desarrollo en los ámbitos nacionales.

Pero, a nivel nacional se mantiene la renuencia de muchos gobiernos a reconocer los territorios originarios de los pueblos indígenas, porque podrían entrar a competir espacios con los pueblos indígenas, principalmente por dos de sus dimensiones definitorias: el territorio y la autodeterminación.

### **Desintegración jurídica de los territorios**

Las organizaciones indígenas amazónicas han priorizado la atención al reconocimiento legal de sus derechos territoriales, impulsando procesos de titulación. En el Perú, AIDSESEP ha contribuido a titular más de 10 millones de hectáreas. El territorio es parte de su existencia misma y la seguridad sobre ella les mantiene viva la esperanza de seguir siendo pueblo.



Sin embargo, habiéndoseles otorgado la propiedad superficiaria, no se les ha asegurado el control sobre su territorio y el uso pleno de sus recursos que se encuentran bajo condición.

En la concepción jurídica occidental, la propiedad tiene como razón de ser su función económica: hacer que el bien sea útil al propietario, y la función económica de la propiedad predial en los sistemas occidentales se refiere a un determinado pedazo de la corteza terrestre, el suelo agrícola, destinado a generar productos y frutos mediante la industria del hombre.

En el caso de los territorios indígenas esta forma de percibir la naturaleza del bien, lo desnaturaliza, le priva de significado y, los pueblos están teniendo serios problemas para el pacífico disfrute, la gestión y el control de sus territorios por esa desintegración jurídica de su patrimonio territorial.

Frente a la visión integral de la cosmovisión indígena –la visión de la vida–, el Estado y la ley responden descuartizando la naturaleza, regulando los derechos sobre las aguas, sobre los bosques, sobre los animales y sobre los recursos naturales y cada uno de sus componentes. El cielo, la tierra y las entrañas de la tierra tienen su ley. Es la visión del lucro.

La territorialidad indígena supone un todo racional que debe reflejarse apropiadamente en las leyes.

### **Exclusiones legales de gran parte del territorio indígena original**

Los procesos de ocupación colonial en la Amazonía, promovidos desde el Estado, y auspiciados con créditos de las agencias multilaterales han ido acompañados del desalojo a los indígenas de sus territorios, de la reducción del hábitat tradicional de estos pueblos, de una constante depredación de los recursos y de la deforestación de grandes extensiones de la Amazonía.

A esta invasión hay que agregarle los menguados espacios que han sido reconocidos como tierras de propiedad de las comunidades indígenas, que les ha arrinconado, en muchas ocasiones, en islas al interior de lo que fueron sus territorios ancestrales.

En el Perú, tal vez, la exclusión más desvergonzada de territorio tradicional a los pueblos indígenas es la exclusión del derecho de propiedad de los suelos forestales demarcados dentro del título comunal.

En efecto, desde la primera ley sobre titulación de comunidades, se señala que “La parte del territorio de las comunidades que corresponda a tierras con aptitud forestal, le será cedida en uso y su utilización se regirá por la legislación sobre la materia”. (D. Ley 22175, Art.11)

Casos como el de la invasión de tierras en San Ignacio en donde se alegó el hecho de que se trataba de tierras no tituladas sino sólo concedidas en uso, posibilitó discutir el derecho de los comuneros indígenas sobre sus áreas territoriales, y abrió los ojos de las organizaciones indígenas ante una faceta agresiva de esa norma que no se había valorado en su debida dimensión.

La masacre con que concluyó el episodio de San Ignacio da cuenta de la violencia que pueden generar estas caprichosas exclusiones legales.

Esta negociación de ciertos recursos amazónicos ha ido progresivamente desintegrando el derecho territorial indígena hasta reducir su prodigalidad a los límites del genocidio.

Pero lo que no se puede hacer es fingir el reconocimiento jurídico de un derecho histórico, entregando una piltrafa de ese derecho.

## **Reservas de dominio del Estado**

Otros derechos del Estado sobre los territorios indígenas, son las reservas de dominio sobre bienes que, natural y jurídicamente, forman parte integrante del bien principal (como el subsuelo, los recursos forestales, la fauna, las aguas y sus elementos concomitantes, etc.).

Los mayores problemas de los pueblos indígenas provienen del poder de concesión de los estados sobre estas reservas de dominio y que constituyen un obstáculo a la gestión eficiente de los territorios indígenas y algunas veces, promueven perturbaciones tan graves que llevan a pueblos enteros a su desaparición.

Como resultado de esa expropiación de los territorios indígenas y de la reserva de dominio del Estado sobre algunos de esos componentes, se posibilita la distribución de usos y derechos diferenciados, y generalmente opuestos, entre diferentes sujetos con la evidente apetencia de las regalías resultantes de su explotación.

La cantidad de actores que definen, junto con los indígenas, el destino de los bosques amazónicos será cada vez mayor, mientras más recursos se vayan “descubriendo” en los bosques, ríos, lagunas y cochas, etc. que suelen tener un carácter sagrado y esencial para la existencia física y la vida económica de cada pueblo.

En este contexto, el entramado de intereses es cada día más complejo y los centros de decisión están cada día más lejanos e indeterminados.

Por ello, el escenario amazónico se vuelve extremadamente conflictivo, muy violento y muy poco propicio al control. La invasión es global y acelerada.

La globalización consigue hacer visible y accesible cualquier oportunidad mercantil, y las espesas selvas amazónicas ya están revelando la posibilidad de algunos negocios importantes que han llevado a los actores económicos a presionar al Estado con el fin de reservar si no los espacios, sí los derechos necesarios para extraer las riquezas apetecidas al menor costo posible.

## **Territorio y petróleo**

### **El petróleo recurso estratégico y de importancia nacional**

Pero son los recursos del subsuelo de los territorios indígenas reservados al dominio del Estado, los que constituyen los más apetecibles objetivos para los gobiernos.

Para ello, se establece el interés nacional y la importancia estratégica del petróleo, después se propicia el marco legal y tributario promocional con normas muy flexibles para el control de sus impactos, que asegura la impunidad de sus consecuencias, muchas veces graves o devastadoras para los pueblos amazónicos.

Si esas reservas de dominio se fundamentan en los grandes intereses nacionales querríamos entender cuáles de esos grandes intereses han sido favorecidos por las explotaciones.

¿La dignidad de la persona?, ¿el entorno sano?, ¿la seguridad nacional?, ¿el desarrollo equilibrado?, ¿u otro diferente a éstos, que se definen constitucionalmente como los más altos intereses nacionales, razón y fundamento de la delegación al Estado, del poder del pueblo soberano?

*Concesiones y derechos fundamentales*

La Amazonía peruana, el hogar tradicional de 64 pueblos indígenas, con una biodiversidad reconocida como una de las mayores en el mundo, cuenta con una superficie total aproximada de 75 millones de hectáreas y ocupa aproximadamente el 61% del territorio nacional.

Por su filiación hidrocarburífera, el Gobierno ha dispuesto, sin consultar a nadie, que prácticamente toda la Amazonía, incluyendo los territorios indígenas reconocidos o no, se oferten a las empresas petroleras. No se discute el dominio eminente que expresa la soberanía del Estado.

Se cuestiona la libertad de decidir arbitrariamente el otorgamiento de concesiones sobre recursos del subsuelo que permiten ingresar, moverse por las tierras indígenas, y en muchos casos, depredar, destruir o desgarrar bienes considerados de trascendencia histórica para la supervivencia de un pueblo indígena y que afectan sus demás derechos humanos fundamentales, tanto porque es una de las industrias más contaminantes que operan en este frágil ecosistema, como por la deficiente responsabilidad ambiental de algunas empresas y por la falta de concretas medidas de control y supervisión de las normas por parte del Estado.

Para los pueblos indígenas, esta concesión no representa solamente un permiso para pasar libremente por sus tierras hacia el lugar donde se encuentra el yacimiento o la cesión de una pequeña área para las labores de producción. Lamentablemente, son muchos los derechos de los que se ven despojados al introducirse las empresas, algunos tan fundamentales como la salud, el control autónomo de sus territorios ancestrales, el disfrute de la paz, tranquilidad y seguridad, su vida espiritual, el desarrollo de su cultura y de su identidad, su independencia, su alegría, su orgullo y el disfrute de sus recursos en un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de una vida con calidad humana. Y, por supuesto, la dignidad.

Sin embargo, uno de los derechos más avanzados en el que los pueblos indígenas amazónicos pusieron sus esperanzas para poder afrontar el ingreso de las empresas petroleras fue el derecho de consulta previa establecido por el Convenio 169, que al no ser vinculante no permite el resolver con equidad este problema.

Las organizaciones nacionales representativas en los tres países han puesto en marcha proyectos de consulta y concertación de normas, a veces

avalados y hasta financiados por la banca multilateral, unos más participativos que otros, unos más oficialistas que otros. Sin embargo, en líneas generales los procesos han sido muy frustrantes para los indígenas y se han estancado.

*¿Y ahora qué?*

Tal vez lo más sensato para los pueblos indígenas hoy, sea salir de las presiones del tiempo presente y tomar esas decisiones “fundacionales” que les van a permitir asegurar un futuro e incluso, porque no, intentar luego incorporar a los mercados, paulatinamente y con el menor desgaste posible, el producto de sus innovaciones y prácticas.

La territorialidad es un segundo eje central de la plataforma. La agenda de la consolidación territorial se orienta, a grandes rasgos, hacia dos procesos complementarios y convergentes. El de la definición y el reconocimiento legal que culmina con la titulación (o en su versión más completa en la delimitación de la circunscripción territorial indígena en los mapas nacionales); y el de la consolidación del derecho territorial que se traduce en una apropiación real del territorio de parte de cada pueblo o comunidad indígena expresada en: apropiación cultural, legal, económica y política.

Para los pueblos indígenas, en la hora actual, ese reto se enmarca dentro de otra necesidad: la de mantener su identidad y su autonomía en un mundo globalizado.

- La autonomía es decir, una existencia propia, reconocida y respetada como pueblos, insertos en relaciones de igualdad con otros pueblos dentro de contextos políticos interculturales.
- La autonomía territorial de los pueblos indígenas se concreta en aspectos como:
  - Una competencia, reconocida y respetada externamente, para disponer las propias normas respecto a un territorio determinado.
  - Un control social, espiritual y cultural sobre el territorio y sus recursos, incluyendo la protección de los propios conocimientos sobre la biodiversidad, el control sobre la transmisión de los valores que constituyen la ética económica de cada pueblo, y la capacidad de autogeneración de conocimientos en los nuevos contextos interculturales.

- La libertad para organizar la redistribución interna de derechos y obligaciones entre sus miembros, para establecer sujetos de derecho interno y para regular la transmisión de esos derechos.
- El control social de las variables que puedan afectar las relaciones de producción, reposición y redistribución de los recursos (entre otras la libre determinación del desarrollo).
- Un marco de regulación de las relaciones de articulación con el resto de las entidades políticas, centrales o descentralizadas, que prevea: garantías específicas de seguridad jurídica y una eficaz reacción frente a las perturbaciones ilícitas, ámbitos de competencia definidos y un diseño adecuado de medios de resolución de conflictos.
- Un ámbito de jurisdicción sobre el territorio y el respeto externo hacia los órganos encargados de aplicarla.
- Por último, la gobernanza o el ejercicio autónomo de los derechos colectivos y de la autodeterminación como pueblo.